

**UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
FACULTATEA DE DREPT
ȘCOALA DOCTORALĂ ȘTIINȚE JURIDICE**

Cu titlu de manuscris
C.Z.U:364.4(478):341.232(043.3)

SACARA ANA

**INSTITUȚIA ASISTENȚEI SOCIALE DIN REPUBLICA
MOLDOVA ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE**

Teză de doctorat în drept

553.05 Dreptul muncii și protecției sociale

Autor:	_____	Sacara Ana
Conducător de doctorat:	_____	Romandaș Nicolae Doctor în drept, profesor universitar
Comisia de îndrumare:	_____	Goriuc Silvia Doctor în drept, conferențiar universitar
	_____	Chiroșca Dorian Doctor în drept, conferențiar universitar
	_____	Dandara Liliana Doctor în drept, conferențiar universitar

CHIȘINĂU, 2021

© Sacara Ana, 2021

CUPRINS

ADNOTARE (română, rusă, engleză)	4
LISTA ABREVIERILOR	7
INTRODUCERE	8
1. DIMENSIUNEA DOCTRINAR-LEGISLATIVĂ A INSTITUȚIEI JURIDICE ASISTENȚĂ SOCIALĂ	
1.1 Analiza cadrului teoretic național și străin care abordează locul și rolul instituției juridice asistență socială	16
1.2 Examinarea mecanismelor naționale și internaționale care garantează și asigură dreptul la asistență socială	28
1.3 Repere istorice privind constituirea și dezvoltarea asistenței sociale în Moldova	44
1.4 Concluzii Capitolul 1	51
2. REGLEMENTAREA JURIDICĂ A FORMELOR DE ASISTENȚĂ SOCIALĂ	
2.1 Considerațiuni generale privind instituția asistență socială din Republica Moldova: noțiune, scop și obiective	53
2.2 Natura juridică a prestațiilor de asistență socială furnizate persoanelor nevoiașe	67
2.3 Tipologia și perspectivele de dezvoltare a serviciilor sociale din Republica Moldova	89
2.4 Concluzii Capitolul 2	111
3. ANALIZA INSTITUȚIEI ASISTENȚĂ SOCIALĂ PRIN PRISMA INSTRUMENTELOR JURIDICE EUROPENE	
3.1 Cadrul juridic european privind instituirea și funcționarea instituției asistență socială în Uniunea Europeană	114
3.2 Regimul juridic al sistemelor de venit minim din cadrul Uniunii Europene	127
3.3 Serviciile sociale de interes general - o componentă esențială a modelului social european	140
3.4 Concluzii Capitolul 3	156
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI	159
BIBLIOGRAFIE	172
ANEXE	188
DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII	201
CV AL AUTORULUI	202

ADNOTARE

SACARA ANA, „*Instituția asistenței sociale din Republica Moldova în contextul integrării europene*”. Teză de doctor în drept. Școala doctorală Științe Juridice a Universității de Stat din Moldova. Chișinău, 2021.

Structura tezei: lucrarea științifică a fost elaborată în anii de studii 2018-2021, având următoarea structură: introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, 171 pagini de text de bază, bibliografie din 198 de titluri și anexe. Rezultatele științifice obținute au fost prezentate în 11 lucrări științifice.

Cuvinte-cheie: protecția socială, asistență socială, risc social, bunăstare socială, coeziune socială, categorii sociale vulnerabile, prestații sociale, servicii sociale, alocații, compensații, indemnizații, Uniunea Europeană.

Domeniul de studiu: specialitatea 553.05 – Dreptul muncii și protecției sociale

Scopul și obiectivele tezei: Cercetarea doctorală efectuată are drept scop analiza complexă, critică și multidimensională a instituției asistență socială în Republica Moldova prin prisma izvoarelor juridice naționale și internaționale și a opiniilor doctrinare pentru a identifica gradul de compatibilitate a legislației naționale cu standardele sociale stabilite în Uniunea Europeană. Cele mai importante obiective propuse sunt: identificarea gradului de cercetare a instituției asistență socială în cadrul doctrinei naționale și internaționale; analiza dreptului la asistență socială prin prisma mecanismelor naționale, europene și internaționale; examinarea evoluției reglementărilor cu privire la constituirea și dezvoltarea asistenței sociale în Moldova; definirea „instituției asistență socială”, stabilirea scopului și obiectivelor și conturarea particularităților juridice care delimitează instituția menționată de alte instituții de drept; analiza formelor asistenței sociale și evidențierea problemelor de ordin legal, instituțional și financiar care afectează procesul de acordare a asistenței sociale; analiza reglementărilor juridice privind furnizarea asistenței sociale de către statele membre al Uniunii Europene; caracterizarea recomandărilor UE furnizate statelor membre în vederea stabilirii unui venit minim adecvat, echitabil și combinat cu măsurile active de reintegrare în societate.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute: Cercetarea noastră în materia asistenței sociale reprezintă una dintre primele lucrări științifice care analizează exhaustiv și complex formele asistenței sociale prin prisma unei analize juridico-comparate a legislației naționale cu legislația socială a Uniunii Europene, identificând cele mai bune practici sociale aplicabile în spațiul european. De asemenea au fost formulate mai multe recomandări în vederea completării cadrului normativ care reglementează asistența socială și propuneri *de lege ferenda* care, în opinia noastră, au un caracter pertinent și argumentat și, totodată, pot contribui la perfecționarea și modernizarea legislației sociale autohtone astfel încât cadrul normativ al acestei instituții să răspundă provocărilor care stau în fața domeniului social din țara noastră.

Problema științifică soluționată rezidă în analiza instituției asistență socială prin prisma instrumentelor juridice naționale și europene, cu scopul de a determina gradul de compatibilitate a cadrului legislativ în domeniul asistenței sociale, fapt care ne-a permis să evidențiem perspectivele de modernizare și eficientizare a legislației sociale naționale în conformitate cu standardele și tendințele sociale europene și internaționale.

Semnificația teoretică a lucrării constă în examinarea impactului politicilor sociale asupra nivelului de trai al beneficiarilor de asistență socială, precum și stabilirea perspectivelor de ameliorare a acestora în baza practicilor sociale implementate cu succes de statele membre ale Uniunii Europene.

Valoarea aplicativă a cercetării, demersul științific elaborat poate servi, cu certitudine, ca material didactic pentru studenții facultăților de drept, administrare publică și de asistență socială, dar și pentru specialiștii care activează în domeniul asistenței sociale. În plus, considerăm că această investigație juridică va servi drept bază de pornire în cercetare și pentru alți doctoranzi și specialiști din domeniul protecției și asistenței sociale.

Аннотация

Сакара Анна, „*Институт социальной помощи в Республике Молдова в контексте европейской интеграции*”. Докторская диссертация. Докторантура Юридические науки Государственного Университета Молдовы. Кишинев, 2021.

Структура диссертации: диссертация была выполнена в 2018-2021 годах, со следующей структурой: введение, три главы, общие выводы и рекомендации, 171 текстовых страниц, библиография 198 наименований, приложения. Полученные результаты отражены в 11 научных работах.

Ключевые слова: социальная защита, социальная помощь, социальный риск, социальное благосостояние, социальная сплоченность, уязвимые социальные категории, социальные льготы, социальные услуги, пособия, компенсация, европейский союз.

Область обучения: специальность 553.05 - Трудовое право и социальная защита.

Цель и задачи диссертации: докторское исследование направлено на комплексный, критический и многомерный анализ института социальной помощи в Республике Молдова с точки зрения национальных и международных правовых источников и доктринальных мнений для определения совместимости национального законодательства с стандартами социального законодательства, установленные в европейском союзе. Наиболее важными предлагаемыми задачами являются: определение степени исследования института социальной помощи в рамках национальной и международной доктрины; анализ права на социальную помощь сквозь призму национальных, европейских и международных механизмов; изучение эволюции положений о создании и развитии социальной помощи в Молдове; определение «института социальной помощи», установление цели и задач и выделение юридических особенностей, которые ограничивают данное учреждение от других правовых институтов; анализ форм социальной помощи и выявление правовых, институциональных и финансовых проблем, влияющих на процесс предоставления социальной помощи; анализ нормативно-правовых актов по оказанию социальной помощи в странах-членах Европейского Союза; характеризуя рекомендации ЕС, предоставленные государствам-членам с целью установления адекватного, справедливого и комбинированного минимального дохода с активными мерами по реинтеграции в общество.

Научная новизна полученных результатов: Наше исследование в полный комплексный анализ форм социальной помощи проведенный путем сравнительно-правового анализа национального законодательства с социальным законодательством Европейского Союза, определяя наилучшие применяемые социальные практики в европейском пространстве. Также были сформулированы несколько рекомендаций по дополнению нормативной базы, регулирующей социальную помощь, и предложения которые, на наш взгляд, носят аргументированный характер и, в то же время, могут способствовать улучшению и модернизации местного социального законодательства, таким образом чтобы ответить на вызовы, стоящие перед социальной сферой в нашей стране. Исследованная

Научная проблема заключается в анализе института социальной помощи сквозь призму национальных и европейских правовых инструментов, с целью определения степени совместимости законодательной базы в сфере социальной помощи, что позволило выделить перспективы модернизации и повышение эффективности национального социального законодательства в соответствии с европейскими и международными социальными стандартами и тенденциями.

Теоретическая значимость диссертации состоит в изучении влияния социальной политики на уровень жизни бенифициаров социальной помощи, а также в определении перспектив их улучшения на основе социальных практик, успешно реализованных государствами-членами Европейского Союза.

Прикладная ценность исследования, разработанный научный подход, безусловно, может служить учебным материалом для студентов юридических факультетов, государственного управления и социальной работы, а также для специалистов, работающих в области социальной работы. Кроме того, мы полагаем, что данное юридическое исследование послужит отправной точкой для исследований других аспирантов и специалистов в области социальной защиты.

Annotation

SACARA ANA, „*The institution of the social assistance from the Republic of Moldova in the context of the European integration*”. Thesis of PhD in law. Doctoral School of Legal Sciences of the Moldova State University. Chisinau, 2021.

Thesis structure: the paper was realized during the years 2018-2021, having the following structure: introduction, three chapters, general conclusions and recommendations, 171 pages of basic text, bibliography from 198 titles, annexes. The obtained results are reflected in 11 scientific works.

Key-words: social protection, social assistance, social risk, social welfare, social cohesion, socially vulnerable categories, social benefits, social services, allocations, compensations, allowances, EU.

Study area: specialty 553.05 – Labor and Social Protection Law

Aim and objectives of the thesis: The accomplished doctoral research is aimed at the complex, critical and multidimensional analysis of the social assistance institution in the Republic of Moldova through the prism of the national and international sources of the doctrinaire opinions in order to identify the degree of compatibility of the national legislation with the social standards established in the European Union. The most important objectives are: the identification of the research degree of the social assistance institution within the national and international doctrine; the analysis of the right to social assistance through the prism of national, European and international mechanisms; the examination of the evolution of regulations concerning the establishment and development of social assistance in Moldova; defining of the “social assistance institution”; the establishment of the aims and objectives and the outlining of the legal particularities that delimit the mentioned institution from other legal institutions; the analysis of the forms of social assistance and highlighting the legal, institutional and financial problems that affect the process of granting social assistance; the analysis of the legal regulations regarding the providing of social assistance by the member states of the European Union; the characterization of the EU recommendations provided to Member States aiming at the establishing of an adequate, fair and combined minimum income combined with the active reintegration measures into society.

The scientific novelty of the obtained results: Our research in the field of social assistance is one of the first scientific papers that exhaustively and complexly analyzes the forms of social assistance through the prism of a legal-comparative analysis of national legislation with the social legislation of the European Union, identifying the best social practices applicable in the European space. There have been also formulated several recommendations in order to complete the normative framework that regulates social assistance and proposals of *ferenda law* which, in our opinion, have a pertinent and reasoned character, and which can also contribute to the improvement and modernization of the local social legislation so that the normative framework of this institution responds to the challenges facing the social field in our country.

The scientific problem solved consists in the analysis of the social assistance institution through the prism of the national and European legal instruments, with the aim to determine the degree of compatibility of the legislative framework in the field of social assistance, which allowed us to highlight the prospects of modernizing and streamlining of national social legislation in accordance with European and international social standards and trends.

Theoretical significance of the thesis consists in the examination of the impact of social policies on the standards of life of social assistance beneficiaries, as well as the establishing of the perspectives for their improvement based on the social practices successfully implemented by the member states of the European Union.

Applicative value of the thesis, the elaborated scientific approach can certainly serve as teaching material for students of law, public administration and social assistance, but also for specialists working in the field of social assistance. In addition, we believe that this legal investigation will serve as a starting point for research for other PhD students and specialists in the field of social protection and assistance.

LISTA ABREIERILOR

alin.	alineat
art.	articol
AS	ajutorul social
APRA	Ajutorul pentru perioada rece a anului
APL	Administrația publică locală
BNS	Biroul Național de Statistică
CM al RM	Codul Muncii al Republicii Moldova
CNAS	Casa Națională de Asigurări Sociale
ed.	ediția
etc.	etceterea
ex.	exemplu
ibidem	în aceeași lucrare
idem	în mod identic
lit.	litera
nr.	numărul
MSMșiPS	Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale
OIM	Organizația Internațională a Muncii
ONU	Organizația Națiunilor Unite
PIB	produsul intern brut
p.	pagină
pag.	pagină
pct.	punct
RM	Republica Moldova
ș.a.	și altele
UE	Uniunea Europeană
Vol.	volumul
с.	страница
стр.	страница

INTRODUCERE

Actualitatea și importanța problemei propuse spre cercetare. Instabilitatea economică și politică din ultimul deceniu din Republica Moldova a contribuit și mai mult la diminuarea veniturilor reale ale cetățenilor, amplificarea riscurilor sociale și creșterea considerabilă a populației socialmente vulnerabile, care se află în imposibilitatea de a-și asigura independent un minimum de existență și necesită suport material, financiar și psihologic din partea instituțiilor abilitate cu funcții sociale. În aceste condiții trebuie să adoptăm politici sociale eficiente care să contribuie la diminuarea tensiunii sociale și să protejeze populația de consecințele negative ale riscurilor sociale.

Un mecanism important prin intermediul căruia se realizează politicile sociale în stat este *asistența socială*. În acest context, stabilim că importanța asistenței sociale ca instrument de combatere a sărăciei și de promovare a incluziunii sociale este recunoscută la nivel național, european și chiar internațional. În ultimii ani, statele lumii sunt tot mai preocupate de modernizarea și perfecționarea sistemului de asistență socială, astfel încât acesta să fie cât mai adaptat problemelor și riscurilor sociale care afectează societatea contemporană.

Angajamentul de a proteja segmentele populației vulnerabile și l-a asumat și statul nostru în art. 47 din Constituția Republicii Moldova. Astfel, una dintre cele mai importante funcții ale statului este *de a asigura un nivel de trai decent tuturor cetățenilor și familiilor acestora*. Realizarea acesteia este imposibilă atâta timp cât nu avem un cadru de reglementare pluridimensional, iar lacunele și contradicțiile normelor legale ne demonstrează lipsa unei abordări de ansamblu a problemelor de ordin legal, instituțional și financiar, fapt ce afectează domeniul social și împiedică acordarea unei asistențe sociale calitative, durabile și eficiente.

În acest context, considerăm stringentă analiza cadrului legal de reglementare a asistenței sociale în vederea aprecierii în ce măsură acesta răspunde provocărilor care sunt puse în fața domeniului social precum: sărăcirea unei mase largi a populației, globalizarea, îmbătrânirea populației rămase în țară, migrația în masă a tineretului și a forțelor apte de muncă, excluziunea socială etc. Aceste fenomene impun dezvoltarea și modernizarea cadrului legislativ al asistenței sociale cu scopul reorientării politicilor sociale și revizuirii formelor de susținere a populației, în baza unor politici sociale active care ar recupera, reintegra și reîntoarce în câmpul muncii persoanele marginalizate pentru ca acestea să redevină independente față de sistemul de asistență socială.

Imperativul integrării europene exprimat nemijlocit în Acordul de Asociere a impus o analiză detaliată a politicilor sociale promovate de Uniunea Europeană, care sunt considerate cele mai eficiente și bine elaborate practici sociale din lume, statele membre ocupând locuri de

frunte în ceea ce privește bunăstarea, dezvoltarea umană și calitatea vieții. Mai mult decât atât, studiul comparat al politicilor sociale din domeniul asistenței sociale ne va ajuta să efectuăm o lucrare complexă și integrală și să identificăm posibilitățile de modernizare a măsurilor și acțiunilor de asistență socială furnizate în Republica Moldova. Implementarea experienței europene în domeniul vizat poate contribui la transformarea și perfecționarea sistemului de asistență socială, astfel încât acesta să devină un mecanism eficient și durabil în lupta cu riscurile sociale existente în societatea noastră.

Actualitatea temei de cercetare reiese din importanța acestei instituții pentru dezvoltarea armonioasă a societății. Astfel, înțelegerea detaliată a problemelor cu care se confruntă societatea și, ce-i mai important, dezvoltarea continuă și permanentă a cadrului normativ din domeniul asistenței sociale vor contribui considerabil la eficientizarea practicilor sociale și a influenței acestora asupra bunăstării cetățenilor Republicii Moldova. Mai mult, cercetarea în profunzime a acestei instituții de importanță majoră ne va permite să sporim eficacitatea furnizării unei asistențe sociale durabile și să o adaptăm în permanență realităților sociale existente în diferite etape de dezvoltare.

Scopul și obiectivele tezei. Cercetarea doctorală efectuată are drept scop analiza complexă, critică și multidimensională a instituției asistență socială în Republica Moldova prin prisma izvoarelor juridice naționale și internaționale și a opiniilor doctrinare pentru a identifica gradul de compatibilitate a legislației naționale cu standardele sociale stabilite în Uniunea Europeană.

Atingerea scopului major intenționăm să-l realizăm prin dezvoltarea următoarelor obiective:

- ✓ Identificarea gradului de cercetare a instituției asistență socială în cadrul doctrinei naționale și internaționale.
- ✓ Analiza dreptului la asistență socială prin prisma mecanismelor naționale, europene și internaționale.
- ✓ Examinarea evoluției reglementărilor cu privire la constituirea și dezvoltarea asistenței sociale în Moldova.
- ✓ Definirea „instituției asistență socială”, stabilirea scopului și obiectivelor și conturarea particularităților juridice care delimitează instituția menționată de alte instituții de drept.
- ✓ Analiza formelor asistenței sociale și evidențierea problemelor de ordin legal, instituțional și financiar care afectează procesul de acordare a asistenței sociale.
- ✓ Analiza reglementărilor juridice privind furnizarea asistenței sociale de către statele membre al Uniunii Europene (UE).

- ✓ Caracterizarea recomandărilor UE furnizate statelor membre în vederea stabilirii unui venit minim adecvat, echitabil și combinat cu măsurile active de reintegrare în societate.
- ✓ Examinarea standardelor consfințite de instituțiile europene în vederea organizării, funcționării și dezvoltării sistemelor de servicii sociale ale țărilor membre ale Uniunii Europene.

Prezentarea metodologiei de cercetare. Baza metodologică a studiului doctoral este constituită din mai multe metode tradiționale de cercetare precum: a) *logică*, constând în folosirea legităților și raționamentelor logice implimentate în procesul analizării opiniilor cercetătorilor naționali și ale celor străini și sintetizarea reglementărilor ce vizează formele asistenței sociale și modul de acordare a acestora; b) *sistemică*, manifestată prin examinarea normelor juridice naționale și internaționale, ale instituțiilor competente, ale normelor materiale și procedurale; c) *istorică*, cu ajutorul căreia am cercetat constituirea și dezvoltarea asistenței sociale în Republica Moldova; d) *comparativă*, prin intermediul căreia am examinat sub aspect juridico-comparat legislația socială națională și europeană; e) *sintetică*, constând în exprimarea generalizatoare a problemelor și provocărilor care sunt puse în fața instituției juridice asistență socială în societățile contemporane.

Descrierea situației în domeniul de cercetare. În prezent, în Republica Moldova lipsesc lucrări științifice care ar aborda sau ar supune unei analize ample reglementarea juridică a asistenței sociale prin prisma instrumentelor naționale și europene. O varietate de lucrări științifice importante abordează tangențial particularitățile tematicii propuse spre cercetare, și anume: studiază asistența socială ca o componentă a protecției sociale; analizează reglementarea juridică a prestațiilor sociale și a serviciilor sociale; examinează aspectul instituțional-administrativ al asistenței sociale; cercetează reglementările juridice privind asistența socială a copilului și a familiilor cu copii; analizează sistemele de asistență socială din România și Republica Moldova etc.

Chiar dacă în literatura de specialitate națională există mai multe lucrări juridice prețioase în domeniul asistenței sociale, experiența europeană în domeniul vizat nu a fost abordată de cercetătorii autohtoni. Din aceste considerente, ne rezervăm justificat dreptul de a elabora o lucrare complexă în care vom încerca să identificăm cele mai bune practici sociale europene, care pot fi împrumutate și de statul nostru în vederea îmbunătățirii și modernizării sistemului de asistență socială național, astfel încât să fie cât mai adecvat realităților sociale perioadei în care trăim.

Printre cercetătorii autohtoni preocupați de dezvoltarea acestui domeniu atât de important pentru dezvoltarea armonioasă a societății pot fi evidențiați: Nicolai Romandaș, Ludmila Proca,

Aliona Chisari, Ina Odinoakaia-Negură, Sosna Boris, Maria Bulgaru, Marcela Dilion, Oleg Bulgaru, Gonciar Ludmila etc.

În literatura de specialitate din România cadrul juridic de reglementare a asistenței sociale a fost cercetat în lucrările autorilor: Alexandru Țiclea, Evlampie Donos, Nicolae Tudose, Oana Dobre, Elena Zamfir, Simona Maria Stănescu, Daniel Arpinte, Laura Georgescu, Eufemia Vieru, George Neamțu, Adina Rebeleanu, Mărioara Țichindelean, Sanda Ghimpu, Constantin Tufan ș.a.

Dacă ne referim la gradul de investigare a problematicii instituției asistență socială în cadrul doctrinei de specialitate din Federația Rusă, evidențiem lucrările următorilor teoreticieni: E. A. Eliseeva (Е .А. Елисеева), Svetlana Smali (Светлана Смаль), M. V. Kargalovoi (М. В. Каргаловой), M. V. Voronțova (М. В. Воронцова), B. E. Makarov (Б. Е. Макаров), T. V. Derkaceva (Т. В. Деркачева), G. B. Celnokova (Г. Б. Челнокова), E. E. Maciuliskaia, (Е. Е. Мачульская), O.A. Mitina (О. А. МИТИНА), D. Kojevnikov (Д. КОЖЕВНИКОВ) etc.

În literatura juridică internațională, asistența socială reprezintă un domeniu destul de cercetat, cele mai ample lucrări la nivel internațional au elaborat cercetătorii: Kieran Walsh, Thomas Scarf, Sofie Van Regenmortel, Anna Wanka, Kieran Walsh, Jean-Micheal Lafleur, Daniela Vintilă, Giovanni Azzini, Chiara Saraceno, Elaine Fultz, Martin Tracy, Francine Mestrum etc.

Cu siguranță, unele direcții de cercetare abordate în cadrul acestui demers științific vor constitui obiect de discuție pentru experți, autoritățile publice cu funcții sociale, practicieni, iar pentru cercetători va constitui un punct de pornire în efectuarea investigațiilor multilaterale ale perspectivelor de dezvoltare a cadrului normativ de reglementare a asistenței sociale, astfel încât să corespundă standardelor naționale și internaționale în domeniul social.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute. Elementul inovator reprezintă nucleul oricărei cercetări fiind indispensabil și prezentei lucrări. Astfel, cercetarea noastră în materia asistenței sociale reprezintă una dintre primele lucrări științifice care va analiza exhaustiv și complex formele asistenței sociale prin prisma unei analize juridico-comparate a legislației naționale cu legislația socială a Uniunii Europene, identificând cele mai bune practici sociale aplicabile în spațiul european.

Elementele de noutate științifică sunt concretizate în următoarele teze:

- au fost evidențiate problemele de ordin legislativ, instituțional și financiar care afectează prestarea unei asistențe sociale calitative și durabile;
- au fost examinate cele mai importante documente care reglementează domeniul asistenței sociale pe teritoriul comunității europene;
- au fost caracterizate standardele minime instituite la nivel european referitoare la

stabilirea schemelor de venit minim și organizarea serviciilor sociale;

- au fost scoase în evidență cele mai bune practici sociale implementate de statele membre.

Analiza tuturor aspectelor care au făcut obiectul de studiu s-a datorat acutizării problemelor sociale și necesității de a acorda o asistență socială integrată, adecvată și sustenabilă, care să răspundă prompt și eficient riscurilor sociale ce afectează calitatea vieții cetățenilor Republicii Moldova.

Au fost formulate mai multe recomandări în vederea completării cadrului normativ care reglementează asistența socială și propuneri *de lege ferenda* care, în opinia noastră, au un caracter pertinent și argumentat și, totodată, pot contribui la perfecționarea și modernizarea legislației sociale autohtone astfel încât cadrul normativ al acestei instituții să răspundă provocărilor care stau în fața domeniului social din țara noastră.

Problematica științifică soluționată rezidă în analiza instituției asistență socială prin prisma instrumentelor juridice naționale și europene, cu scopul de a determina gradul de compatibilitate a cadrului legislativ în domeniul asistenței sociale, fapt care ne-a permis să evidențiem perspectivele de modernizare și eficientizare a legislației sociale naționale în conformitate cu standardele și tendințele sociale europene și internaționale.

Importanța teoretică și valoarea aplicații a lucrării constă în examinarea impactului politicilor sociale asupra nivelului de trai al beneficiarilor de asistență socială, precum și stabilirea perspectivelor de ameliorare a acestora în baza practicilor sociale implementate cu succes de statele membre ale Uniunii Europene.

Din cauza faptului că în literatura de specialitate națională lipsesc lucrări științifice care ar aborda plenar asistența socială sub aspect juridico-comparat, considerăm că demersul științific elaborat poate servi, cu certitudine, ca material didactic pentru studenții facultăților de drept, administrare publică și de asistență socială, dar și pentru specialiștii care activează în domeniul asistenței sociale. În plus, considerăm că această investigație juridică va servi drept bază de pornire în cercetare și pentru alți doctoranzi și specialiști din domeniul protecției și asistenței sociale.

Rezultatele științifice principale înaintate spre susținere:

1. Asistența socială, într-un stat modern și democratic, reprezintă o instituție juridică a dreptului protecției sociale, care constă în furnizarea măsurilor de ajutorare a persoanelor sau familiilor care se află în situație de dificultate, iar prin intermediul serviciilor sociale și a prestațiilor sociale acordate separat sau în comun le asigură acestora unui nivel adecvat de bunăstare și recăpătare a independenței față de sistemul de asistență socială.
2. În prezent, furnizarea unei asistenței sociale eficiente și durabile este imposibilă deoarece:

- lipsește o delimitare clară a responsabilităților instituțiilor de stat în domeniul furnizării asistenței sociale, totodată existând o colaborare defectuasă între instituții abilitate cu funcții sociale, ceea ce favorizează transferul de atribuții;
- resursele financiare alocate pentru finanțarea asistenței sociale sunt insuficiente pentru prestarea unor servicii calitative și furnizarea unor prestații sociale care să îmbunătățească vizibil condițiile de trai al beneficiarilor;
- asistența socială poate avea un impact decisiv asupra bunăstării populației doar dacă este direcționată spre segmentele cele mai afectate ale societății, cu regret, în Republica Moldova, în special, prestațiile sociale în majoritatea cazurilor sunt furnizate în baza principiului categorial, și nu întotdeauna ajung la persoanele afectate de sărăcie.
- În condițiile actuale, când resursele financiare sunt modeste, considerăm că este rațional să ne reorientăm politicile sociale și să revizuiim formele de ajutor, bazându-ne pe politici sociale active, care ar recupera și ar reintegra în câmpul muncii persoanele marginalizate, pentru ca acestea să redevină independente față de sistemul de asistență socială. Numai astfel vom putea asigura un sistem de asistență socială echilibrat și sustenabil în conformitate cu principiile justiției sociale care combate excluziunea socială prin adoptarea măsurilor active de susținere a populației afectate de riscurile sociale existente în societatea noastră.

3. În cadrul Uniunii Europene, asistența socială se fundamentează pe un set comun de principii și valori, armonizate cu elementele specifice ale sistemului din fiecare țară. Însă în prezent persistă diferențe majore datorate particularităților culturale, istorice și economice ale fiecărui stat, dar cel mai important este faptul că țările europene învață una de la cealaltă cum să-și îmbunătățească practicile sociale și să-și perfecționeze sistemele de asistență socială proprii, astfel, încât cetățenii europeni să fie cât mai protejați de riscurile sociale care le afectează calitatea vieții.

Aprobarea rezultatelor cercetării. Cercetarea privind reglementarea juridică a instituției asistență socială din Republica Moldova în contextul integrării europene a fost elaborată și discutată în cadrul Școlii doctorale Științe Juridice ale Universității de Stat din Moldova. Rezultatele cercetării au fost aprobate de către comisia de îndrumare din cadrul Școlii doctorale.

Cele mai importante concluzii ale studiului doctoral efectuat au fost expuse și examinate în ședințele mai multor conferințe științifice naționale și internaționale, iar unele investigații au fost expuse în revistele științifice din Republica Moldova. **Publicații la tema tezei:** 6 comunicări au fost prezentate în cadrul conferințelor naționale și internaționale și 5 publicații științifice în cadrul revistelor naționale de specialitate.

Sumarul capitolelor. Structura tezei de doctorat reflectă ordinea logică a obiectivelor stabilite. Demersul științific este structurat astfel: adnotări, lista abrevierilor, introducere, trei capitole, concluzii generale, recomandări, bibliografie, anexe, CV. Materialul științific este expus pe 171 de pagini de text, iar lista bibliografică conține 198 de titluri. Secțiunile sunt întocmite în conformitate cu rigorile stabilite pentru acest tip de cercetare.

Introducerea constituie o argumentare a temei de cercetare în care este subliniată și justificată actualitatea temei cercetate, este concretizat nivelul de cercetare al acesteia, scopul stabilit de autor și obiectivele tezei. Totodată, este examinat suportul teoretico-științific, și baza normativă a studiului științific, fiind identificată noutatea științifică, importanța teoretică și valoarea aplicativă a acestui demers științific.

Capitolul I – Dimensiunea doctrinar-legislativă a instituției juridice asistență socială, este compus din 4 compartimente: *1.1 Analiza cadrului teoretic național și străin care abordează locul și rolul instituției juridice asistență socială; 1.2. Examinarea mecanismelor naționale și internaționale care garantează dreptul la asistență socială; 1.3. Repere istorice privind constituirea și dezvoltarea asistenței sociale în Moldova; 1.4. Concluzii la Capitolul I.*

În primul compartiment ne-am propus să cercetăm cele mai importante surse doctrinare ale savanților autohtoni și ale autorilor de peste hotare care au tratat mai amplu sau tangențial locul și rolul instituției juridice asistență socială în cadrul protecției sociale, impactul acesteia asupra nivelului de trai al cetățenilor și importanța primordială a asistenței sociale în societatea contemporană. De asemenea, am analizat legislația națională și internațională care proclamă și garantează dreptul la asistență socială, iar în final am trecut în revistă cele mai importante documente care au favorizat dezvoltarea sistemului de asistență socială și au pus bazele juridice al instituției juridice asistență socială.

Capitolul II – Reglementarea juridică a formelor de asistență socială, este alcătuit de asemenea din 4 compartimente: *2.1. Considerațiuni generale privind instituția asistență socială din Republica Moldova: noțiune, scop și obiective; 2.2. Natura juridică a prestațiilor de asistență socială furnizate persoanelor nevoiașe; 2.3. Tipologia și perspectivele de dezvoltare a serviciilor sociale din Republica Moldova; 2.4. Concluzii la Capitolul II.*

În cadrul acestui capitol am efectuat o cercetare amplă, din mai multe perspective, a noțiunii asistență socială și am examinat scopul, obiectivele și funcțiile pe care le realizează instituția asistență socială în cadrul societăților contemporane. Tot aici am supus cercetării formele asistenței sociale, analizând cadrul juridic de reglementare a tipurilor de prestații sociale acordate persoanelor marginalizate și impactul acestora asupra reducerii sărăciei în rândul populației Republicii Moldova. De asemenea, am cercetat regimul juridic al serviciilor sociale

furnizate în Republica Moldova, precum și perspectivele de dezvoltare și de ridicare a nivelului calității acestora în vederea prestării unor servicii sociale accesibile, adaptabile, acceptabile și abordabile pentru persoanele care au nevoie de acest suport. Compartimentul conține o analiză minuțioasă a problemelor de ordin legislativ, financiar, instituțional care împiedică acordarea unei asistențe sociale eficiente și durabile.

Capitolul III – Analiza instituției asistență socială prin prisma instrumentelor juridice europene, este constituit din 4 compartimente: *3.1 Cadrul juridic european privind instituirea și funcționarea instituției asistență socială în Uniunea Europeană; 3.2. Regimul juridic al sistemelor de venit minim din cadrul Uniunii Europene; 3.3. Serviciile sociale de interes general – o componentă esențială a modelului social european; 3.4. Concluzii la Capitolul III.* Compartimentul III este dedicat analizei celor mai importante tratate care reglementează diverse aspecte ale asistenței sociale pe teritoriul comunității europene și principiile de coordonare a sistemelor de asistență socială din cadrul Uniunii. Studiul științific a continuat cu identificarea modelelor de asistență socială: modelul scandinav, modelul mediteranean, modelul continental și britanic aplicabile de statele membre care sunt influențate de doctrinele Beveridge și Bismarck. În textul acestui compartiment, am examinat cadrul juridic al venitului minim de incluziune și caracteristicile de bază ale acestui sistem modern de sprijin furnizat de statele membre ale Uniunii Europene. De asemenea, am determinat standardele minime în domeniul serviciilor sociale, pe care statele se angajează să le implementeze în cadrul politicilor sociale naționale. În final am evidențiat cele mai productive practici sociale, care în viitor, odată cu apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană, pot fi implementate cu succes și în țara noastră.

În plus, fiecare capitol, în funcție de conținut, finalizează cu concluzii.

Concluziile generale și recomandările încheie investigația științifică efectuată, în care am sintetizat cele mai importante probleme care afectează furnizarea unei asistențe sociale calitative și eficiente. În încercarea noastră de a soluționa unele dintre aceste probleme am propus o serie de recomandări ce ar completa cadrul de reglementare a asistenței sociale. Concluziile sunt însoțite de propuneri de *lege ferenda*, ce au drept obiectiv îmbunătățirea, cizelarea și modernizarea legislației asistenței sociale și înlăturarea lacunelor și contradicțiilor depistate în depozitiile normelor legale.

1. DIMENSIUNEA DOCTRINAR-LEGISLATIVĂ A INSTITUȚIEI JURIDICE ASISTENȚĂ SOCIALĂ

1.1. Analiza cadrului teoretic național și străin care abordează locul și rolul instituției juridice asistență socială

Chiar dacă are o importanță incontestabilă în cadrul societăților moderne, constatăm că studierea asistenței sociale prin prisma instrumentelor naționale și europene nu a făcut până în prezent obiect de cercetare distinct în cadrul doctrinei moldovenești. În literatura de specialitate națională și străină descoperim abordări științifice tangențiale ale problematicii asistenței sociale, care într-o formă sau alta tratează diverse aspecte ale acestei instituții importante.

Instituția asistență socială, ca parte componentă a ramurii dreptului protecției sociale, este cercetată, nemijlocit sau tangențial, de autori din Republica Moldova, România, Federația Rusă etc. Astfel, analizând studiile doctrinare, alte materiale științifice care tratează evoluția asistenței sociale în Moldova, conceptul, trăsăturile definitorii, distincția dintre asistența socială și asigurările sociale, locul și rolul asistenței sociale în societatea contemporană, regimul juridic al asistenței sociale etc., vom identifica gradul de cercetare a temei abordate și vom indica direcțiile de cercetare cu ajutorul cărora vom realiza o investigație științifică complexă, multiaspectuală și fundamentată, încercând astfel să completăm doctrina națională cu un studiu prețios în domeniul social. De asemenea, cu siguranță, demersul științific efectuat va avea un impact pozitiv asupra îmbunătățirii legislației în domeniul vizat.

Examinând doctrina din Republica Moldova, putem constata că acest subiect, în mare parte, se fundamentează pe literatura juridică de specialitate din perioada sovietică. În domeniul juridic pionieratul în cercetarea științifică a acestui domeniu îi revine profesorului Nicolai Romandaș, care în monografia *Dreptul protecției sociale*, apărută în anul 2001, a efectuat o analiză juridică profundă a instituției asistenței sociale, ca parte componentă a ramurii protecției sociale. Autorul, cercetând instituțiile fundamentale ale dreptului protecției sociale (asigurarea socială și asistența socială), a determinat locul și rolul ramurii protecției sociale în societatea contemporană, a conturat cadrul normativ care reglementează instituțiile juridice ale acesteia și a identificat importanța teoretico-practică a dezvoltării și perfecționării politicilor sociale în Republica Moldova. În cadrul studiului aprofundat, autorul a identificat mai multe deficiențe ale sistemului de asistență socială precum: nu sunt stabilite cazurile exacte de oferire a ajutorului social temporar și nu sunt confirmate de legislație, este amânată adoptarea legii cu privire la nivelul minim de existență. Introducerea tipurilor concrete de ajutor social de regulă servește ca

măsură extremă indicată pentru a diminua situațiile foarte tensionate care amenință stabilitatea în societate. Criteriul de diferențiere nu stă la baza acordării ajutorului, de aceea categoria beneficiarilor de ajutor, tipul și mărimea lui sunt stabilite de organele protecției sociale¹.

Autorul Evlampie Donos, în lucrarea sa de doctorat intitulată *Sisteme de asistență socială în România și Republica Moldova. Puncte de interferență*, apărută în anul 1996, a fost preocupat de: evoluția sistemelor de asistență socială în Republica Moldova și din România; dezvoltarea cadrului juridic în domeniul vizat; particularitățile sistemelor naționale de asistență socială; armonizarea sistemelor de asistență socială din Republica Moldova și România etc. În urma cercetării minuțioase a acestei teme importante, a ajuns la concluzia că armonizarea sistemelor de asistență socială între România și Republica Moldova reprezintă un obiectiv central al politicilor sociale în aceste două state române. Iar armonizarea acestora atrage după sine aplicarea, într-o formă sau alta, a trei principii de bază, apte să ofere persoanelor aflate în nevoie o protecție socială adecvată: ***egalitatea de tratament în România și în Republica Moldova a persoanelor defavorizate***, potrivit căruia aceștia trebuie să aibă aceleași drepturi și obligații în domeniul securității sociale, inclusiv al asistenței sociale, în baza unei convenții bilaterale pentru armonizarea regimurilor de securitate socială; ***determinarea legislației aplicabile***, care trebuie să asigure că persoanele aflate în nevoie sunt în toate cazurile subiecte ale prevederilor unei singure țări; ***menținerea drepturilor acordate***: prestațiile obținute în unul dintre cele două state să rămână valabile în celălalt stat².

O lucrare binevenită în materia drepturilor sociale este *Dreptul protecției sociale*, autorii N. Romandaș, L. Proca și I. Odinoakaia (Negură), ediția 2011, care reprezintă un studiu autohton detaliat privind trăsăturile definiției ale instituțiilor dreptului protecției sociale. Monografia dată constituie o investigație amplă și obiectivă a reglementărilor naționale și internaționale în materia drepturilor sociale și a tuturor programelor/reformelor sociale destinate să gestioneze riscurile sociale. Autorii constată că serviciile acordate de organele de asistență socială întotdeauna sunt și vor fi necesare chiar și în cele mai de succes perioade de dezvoltare a societății, căci nimeni nu poate garanta că și atunci nu vor fi bătrâni neajutorați, copii orfani, familii monoparentale, persoane cu dizabilități, persoane cu probleme de sănătate mintală³. Noi susținem pe deplin această opinie, deoarece din cele mai vechi timpuri au existat persoane care din anumite motive de ordin material, financiar nu și-au putut asigura independent un nivel de bunăstare adecvat, și au avut nevoie de sprijin din partea autorităților. Și indiferent de nivelul de

¹ Romandaș Nicolai. *Dreptul protecției sociale*. Chișinău, Editura Universitas, 2001, p. 22.

² Donos Evlampie. *Sisteme de asistență socială în România și Republica Moldova*. Rezumatul tezei de doctor. București, 1996, p. 31.

³ Romandaș Nicolai, Ludmila Proca, Ina Odinoakaia Negură *Dreptul protecției sociale*. Chișinău, 2011. p.9

de dezvoltare a oricărui stat, datorită anumitor factori materiali, psihologici sau fizici unele segmente ale populației vor fi în imposibilitate de a-și asigura independent un nivel adecvat de bunăstare. Din aceste considerente, dezvoltarea și îmbunătățirea sistemelor de protecție și asistență socială reprezintă o preocupare continuă a statelor, pentru a identifica cele mai oportune măsuri de ajutorare a populației, astfel încât să aibă un impact decisiv în îmbunătățirea condițiilor de viață a beneficiarilor de asistență socială.

Considerăm pertinentă cercetarea sociologică a autoarei autohtone Maria Bulgaru, *Asistența socială în contextual globalizării*, apărută în 2012. În acest studiu asistența socială este examinată multiaspectual, inclusiv din punct de vedere juridic, constituind un material valoros în domeniul social. O opinie a autoarei pe care o împărtășim este că experiența internațională demonstrează tot mai convingător că instituția juridică asistență socială contribuie la menținerea ordinii, stabilității sociale, la îmbunătățirea considerabilă a vieții oamenilor. Tocmai din această perspectivă asistența socială este o componentă inalienabilă a organizării sociale din orice societate, indiferent de nivelul ei de dezvoltare⁴. Astfel, instituția asistență socială ocupă un loc important în cadrul societății contemporane din cauza existenței multiplelor probleme sociale și a apariției altor noi (migrație, dependență de droguri, infecție HIV - SIDA etc.). În acest context, autoritățile publice cu funcții sociale trebuie să acorde o deosebită atenție adoptării, dezvoltării și modernizării cadrului legal al instituției menționate astfel încât aceasta să răspundă prompt și eficient problemelor sociale care afectează calitatea vieții diferitor categorii sociale vulnerabile.

O altă monografie care investighează dimensiunea juridică a eticii în asistență socială au elaborat autorii Maria Bulgaru și Oleg Bulgaru, intitulată *Etica în asistență socială*, scoasă de sub tipar în anul 2014. Lucrarea, sub aspect comparativ, examinează codurile etice ale asistenților sociali elaborate în mai multe țări, venind cu un șir de recomandări în vederea perfecționării cadrului legislativ care reglementează aspectul dat. Autorii relevă că etica asistenței sociale contribuie la dezvoltarea calităților, fapt ce-i permite specialistului în domeniu să aprecieze scopurile profesionale și mijloacele utilizate în atingerea lor, precum și determină acțiunile și rezultatele acestora din punctul de vedere al corespunderii principiilor morale⁵. Asistentul social reprezintă elementul cheie în furnizarea unei asistențe sociale calitative, durabile și eficiente, din aceste considerente, factorii de decizie trebuie să fie preocupați de îmbunătățirea cadrului legislativ care reglementează statutul juridic, conduita etică, și dezvoltarea profesională, astfel încât, funcția de asistent social să devină tot mai atractivă pentru tinerii specialiști.

⁴ Bulgaru Maria. *Asistența socială în contextul globalizării*. Chișinău, CEP USM. 2012, p.179.

⁵ Bulgaru Maria, Oleg Bulgaru. *Etica în asistență socială*. Chișinău, CEP USM. 2014, p. 81.

O cercetare sociologică în domeniul incluziunii sociale a persoanelor cu dizabilități a efectuat Parascovia Munteanu în anul 2018 intitulată, *Incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități în Republica Moldova din perspectiva valorilor sociale*. Autoarea a analizat cadrul juridic de reglementare a incluziunii sociale în Republica Moldova și a identificat barierele care influențează nivelul de trai și participarea deplină la viața socială a persoanelor cu dizabilități. În urma cercetării efectuate, autoarea consideră că mecanismul instituțional privind dezvoltarea, implementarea și monitorizarea politicilor sociale este unul fragmentat și necoordonat, iar structurile responsabile de coordonarea politicilor la nivel național nu asigură un mecanism eficient de transfer al responsabilităților în procesul de implementare a acestuia de către autoritățile locale⁶.

În anul 2019 un aport considerabil în dezvoltarea drepturilor sociale ale omului și cetățenilor din Republica Moldova a adus autoarea Natalia Șciuchina, prin susținerea tezei de doctor habilitat *Drepturile sociale ale omului și cetățeanului în Republica Moldova: garanții constituționale*. În cadrul acestei cercetări juridice autoarea a analizat minuțios caracterul constituțional-juridic al drepturilor sociale ale omului în contextul conceptului de stat social; mecanismele și garanțiile de realizare a drepturilor sociale ale omului; problemele de asigurare și protecție a drepturilor sociale în Republica Moldova, în final venind cu propuneri elocvente în vederea completării Legii cu privire la asistența socială nr. 547 din 25.12.2003: art. 3 „Principiile asistenței sociale” să fie completat cu o serie de prevederi, și anume: litera g) direcționarea acordării asistenței sociale persoanelor ținând cont de nevoile lor individuale; litera h) diferențierea la determinarea mărimii și tipurilor de asistență; litera i) complexitatea asistenței sociale (acordarea asistenței monetare, în natură, asistență sub formă de servicii și beneficii); litera j) accesibilitatea cererii de asistență socială, iar art. 2 „Scopurile legii” să fie redactat în următoarea formulare: „Prezenta lege are drept scop determinarea principiilor și obiectivelor asistenței sociale, neadmiterea scăderii nivelului de trai al persoanelor nevoiașe, stabilirea dreptului la asistență socială, a prestațiilor și serviciilor de asistență socială beneficiarilor acestora, precum și a cerințelor față de personalul din sistemul de asistență socială”⁷.

O cercetare cu caracter juridic a instituției asistență socială a efectuat cercetătoarea Ludmila Proca în teza de doctorat *Asistența socială – instituție distinctă a dreptului protecției sociale*. În cadrul acestei lucrări autoarea a analizat locul și rolul instituției asistență socială în cadrul ramurii de drept protecție socială, aducând un șir de argumente teoretice și practice care

⁶ Munteanu Parascovia. *Incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități în Republica Moldova din perspectiva valorilor sociale*. Teza de doctor. Chișinău, 2018, p. 142.

⁷ Șciuchina Natalia, *Drepturile sociale ale omului și cetățeanului în Republica Moldova: garanții constituționale*. Autoreferatul tezei de doctor habilitat în drept. Chișinău, 2018, p. 35.

recunosc independența acestei instituții în cadrul dreptului protecției sociale; de asemenea a analizat asistența socială din mai multe accepțiuni: a) ca instituție juridică; b) ca un set de instituții; c) ca activitate practică. Susținem opinia autoarei potrivit căreia cadrul instituțional al asistenței sociale reprezintă totalitatea instituțiilor specializate la nivel central și a serviciilor lor descentralizate la nivel teritorial, a autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și doi care administrează sistemul actual de asistență socială⁸.

Prezintă un interes deosebit pentru cercetarea noastră teza de doctorat a autoarei Aliona Chisari *Reglementări juridice privind asistența socială a copilului și a familiei cu copii în Republica Moldova*. Această lucrare reprezintă un imbold considerabil în dezvoltarea drepturilor la asistență socială ale copilului și familiei. În cadrul studiului doctoral, este analizat minuțios pachetul de prestații și servicii de asistență socială care sunt furnizate copiilor aflați în situație de dificultate, mai mult de cât atât, autoarea evidențiază rolul organizațiilor internaționale în promovarea și dezvoltarea sistemului de asistență socială în Republica Moldova.

Tangențial problema locului instituției asistenței sociale în cadrul ramurii protecției sociale a fost abordată de cercetătoarea Ina Odinokaia în lucrarea *Locul și rolul dreptului protecției sociale în sistemul de drept al Republicii Moldova*. Autoarea analizează cu rigurozitate evoluția asistenței sociale în Moldova; definește și evidențiază particularitățile care deosebesc instituția asistenței sociale de instituția asigurării sociale; analizează principiile de drept care guvernează instituția sus-menționată și vine cu un set de recomandări care să contribuie la dezvoltarea continuă și îmbunătățirea permanentă a practicilor din domeniul asistenței sociale. Un aspect important, pe care îl constată autoarea, este că astăzi instituția asistenței sociale și-a afirmat necesitatea și utilitatea, devenind un partener credibil și integru al lumii civilizate, situându-se la intersecția dintre voința politică, resursele economice, politicile sociale și nevoile locale⁹. În acest context, stabilim că asistența socială în societatea modernă și democratică ocupă un loc important în cadrul politicilor sociale, iar legiuitorul este preocupat de dezvoltarea continuă a acestui segment atât de important pentru dezvoltarea armonioasă a oricărei societăți. Importanța acesteia este incontestabilă în cadrul unui stat de drept, iar organismele internaționale unanim recunosc, că statele nu pot înregistra rezultate economice, dacă nu dispun de sisteme de asistență socială sustenabile și moderne astfel, încât, fiecare cetățean să fie protejat indiferent de situația în care se află.

⁸ Proca Ludmila. *Asistența socială – instituție distinctă a dreptului protecției sociale*. Autoreferatul tezei de doctor. Chișinău, 2007, p. 10.

⁹Odinokaia Ina. *Locul și rolul dreptului protecției sociale în sistemul de drept al Republicii Moldova*. Teză de doctor. Chișinău, 2010, p. 45.

O cercetare științifică în domeniul sociologic, dar care a avut un impact pozitiv și în dezvoltarea instituției asistenței sociale în Republica Moldova, a efectuat Stela Grigoraș în teza sa de doctorat intitulată *Probleme ale protecției sociale a copilului și familiei în dificultate (în baza investigațiilor sociologice întreprinse în municipiul Chișinău)*¹⁰. Autoarea a scos în prim-plan factorii de risc care afectează dezvoltarea sănătoasă a familiilor cu copii în municipiul Chișinău, problemele ce țin de protecția drepturilor copiilor, precum și a evidențiat punctele vulnerabile ale sistemului existent de protecție socială a copilului și a familiei. De asemenea, a efectuat o analiză amplă a serviciilor sociale referitoare la familiile cu copii, care au generat un șir de recomandări în domeniul perfecționării sistemului de protecție socială a copilului și familiei aflate în dificultate.

În **România**, instituția juridică a asistenței sociale se bucură de o deosebită atenție, fiind obiectul de cercetare a mai mulți doctoranzi. Nicolae Tudose, în cercetarea sa juridico-economică, intitulată *Asistența socială în România în contextul integrării europene*, face o analiză complexă a instituției asistență socială în România și Uniunea Europeană. În această lucrare autorul a sistematizat și a analizat toate actele internaționale care proclamă dreptul universal la asistență socială, menționând riscurile sociale cu care se confruntă fiecare stat membru și punctele de referință adoptate la nivel european. De asemenea, evidențiază impactul pe care l-a avut integrarea României în cadrul UE pentru domeniul social. Acest fapt a impus o reacție mult mai energică în gestionarea problemelor sociale și implementarea unor măsuri și politici sociale coerente. O opinie împărtășită și de noi este că statul are un rol fundamental în asigurarea bunăstării cetățenilor, căci prin demersurile întreprinse în cazul acordării unor beneficii în bani sau în natură, garantării accesului universal la educație și sănătate și la alte servicii conexe, el poate influența nivelul de trai al anumitor categorii sociale considerate ca fiind defavorizate¹¹. Și statul nostru și-a luat angajamentul în art. 47 din Constituția Republicii Moldova, de a asigura fiecărui om un nivel de trai decent, însă, din păcate, realitatea socială din țară demonstrează nivelul scăzut în respectarea acestei obligații constituționale.

O altă lucrare în domeniu a elaborat cercetătoarea Oana Dobre, intitulată *Securitatea socială în contextul integrării României în Uniunea Europeană*. În cadrul acestui studiu autoarea tratează și problematica asistenței sociale, tipurile de beneficiari, modul de acordare a acesteia, constatând că asistența socială se acordă persoanelor aflate în nevoie ca urmare a lipsei cronice a

¹⁰ Grigoraș Stela. *Probleme ale protecției sociale a copilului și familiei în dificultate (în baza investigațiilor sociologice întreprinse în municipiul Chișinău)*. Teză de doctor. Chișinău 2005

¹¹ Tudose Nicolae. *Asistența socială în România în contextul integrării europene*. Autoreferatul tezei de doctor. Craiova, 2017, p. 3.

mijloacelor de subzistență sau pierderii de venit în urma unei situații de urgență¹². De asemenea în lucrare este analizat minuțios sistemul de securitate socială al Uniunii Europene și principiile de coordonare a sistemelor de protecție socială ale statelor membre la nivelul comunității. Totodată, autoarea a evidențiat direcțiile prioritare ale politicii sociale europene și modul de implementare a politicilor în statele membre. În opinia noastră, această lucrare constituie un imbold semnificativ în dezvoltarea dreptului securității sociale în statul vecin.

Un studiul monografic apărut în anul 2015 cu titlul *Asistența socială în România: răspuns la problemele tranziției* dezvăluie caracterul multifuncțional al domeniului asistenței sociale, elaborat de teoreticienii Elena Zamfir, Simona Maria Stănescu, Daniel Arpinte. Tratatul menționat reprezintă o sinteză a progreselor înregistrate în ultimii 25 de ani de statul român în domeniul asistenței sociale. De asemenea au fost puse în discuție problemele ce țin de finanțarea insuficientă a sistemului de asistență socială, deficitul de personal, dependența populației de ajutoarele sociale, ineficacitatea și regresul serviciilor sociale etc. O opinie care merită atenție din partea noastră este că beneficiile monetare răspund unui deficit economico-monetar, în timp ce serviciile sociale pot reface și deficitul de capacități individuale. Doar aplicarea concomitentă a acestor componente de suport duce la refacerea graduală a celor marginalizați, dar și prevenția unor viitoare riscuri ce pot să apară¹³. De regulă, majoritatea beneficiarilor au nevoie nu doar de un suport financiar, ci și de consiliere psihologică din partea specialiștilor, acordarea simultană a formelor de asistență socială, contribuie la asigurarea unui trai decent și o integrare eficientă în comunitate. Mai mult decât atât, potrivit Comisiei Europene, ajutoarele sociale au un impact favorabil asupra bunăstării persoanelor defavorizate doar dacă sunt acordate împreună cu alte servicii sociale de profesionalizare și integrare, deoarece doar în astfel de condiții persoanele își pot recăpăta încrederea în sine și pot obține o independență financiară față de sistemul de asistență socială.

Un aport considerabil în completarea doctrinei de specialitate, care vin cu o analiză complexă a instituțiilor juridice ale dreptului securității sociale: asistență socială și asigurări sociale, au elaborat cercetătorii români Alexandru Țiclea și Laura Georgescu, intitulat *Dreptul securității sociale*, apărut în anul 2019. Autorii au analizat minuțios fiecare instituție în particular, caracterizând măsurile și acțiunile de asistență socială întreprinse de statul român în vederea susținerii grupurilor sociale marginalizate. Remarcabil este punctul de vedere al autorilor potrivit căruia asistența socială are o vocație universală pentru că nevoia, odată

¹² Dobre Oana. *Securitatea socială în contextul integrării României în Uniunea Europeană*. Teză de doctor. Petroșani, Universitas, 2009, p. 172.

¹³ Zamfir Elena, Simona Maria Stănescu, Daniel Arpinte. *Asistența socială în România: răspuns la problemele tranziției*. Cluj-Napoca, 2015, p. 132.

dovedită, permite accesul tuturor categoriilor de persoane defavorizate, adică al celor aflați în situații dificile din punct de vedere material, la prestații ce se acordă în astfel de situații¹⁴. Într-adevăr, legiuitorul nu prevede nici o limitare a dreptului la asistență socială, acesta fiind prevăzut de legislație, de Constituție, precum și de actele internaționale, iar unica condiție pentru a beneficia de gama de prestații și servicii sociale este aflarea cetățeanului sau a familiei acestuia în situație de vulnerabilitate.

O altă lucrare importantă în domeniul cercetării noastre este cea a autoarei Eufemia Vieru, intitulată *Dreptul securității sociale*, apărută în anul 2016, care tangențial abordează locul și rolul instituției asistență socială în cadrul ramurii de drept a securității sociale. Astfel, autoarea constată că măsurile și acțiunile de asistență socială se realizează astfel încât: să constituie un pachet unitar de măsuri corelate și complementare; serviciile sociale să primeze față de beneficiile de asistență socială; să fie evaluate periodic din punctul de vedere al eficacității și eficienței pentru a fi adaptate și ajustate în mod permanent la nevoile reale ale beneficiarilor; să prevină și să limiteze orice formă de dependență față de ajutorul de stat¹⁵. Așadar, întrucât instituției asistenței sociale îi revine un rol primordial în societatea contemporană, aceasta trebuie să fie fundamentată pe un pachet de legi complexe, care ar reglementa nu doar condițiile de acordare a prestațiilor și serviciilor sociale, ci ar prevedea programe integrale care au drept scop prevenirea situațiilor de risc, fixarea pe piața muncii a beneficiarilor și limitarea oricărei forme de excludere socială.

Un loc relevant în șirul operelor juridice consacrate cercetării asistenței sociale din punct de vedere juridic îi aparține autoarei Mărioara Țichindelean. Apărută în anul 2016, *Legislația asistenței* reflectă statutul juridic al instituției asistență socială. Monografia mai conține un studiu minuțios al cadrului juridic național și internațional care reglementează instituția dată, precum și scoate în prim-plan problemele cu care se confruntă sistemul asistenței sociale, oferind un spectru de propuneri de lege ferenda. Autoarea constată că asistența socială sprijină persoanele aflate în nevoie printr-un ansamblu de pârghii economice și sociale puse la dispoziția autorităților centrale și locale de către legiuitor, rolul acesteia fiind de a susține temporar categoriile de persoane marginalizate din cauza sărăciei, consumului de alcool și droguri, veniturilor reduse, lipsei de locuință, dizabilității etc¹⁶. Susținem această definiție, însă venim și cu o completare: asistența socială sprijină persoanele nu doar economic, social, ci și psihologic,

¹⁴ Țiclea Alexandru, Laura Georgescu. *Dreptul securității sociale. Curs universitar*. Ediția a VIII-a, actualizată. București, Universul Juridic, 2019, p. 20.

¹⁵ Vieru Eufemia. *Dreptul securității sociale. Curs universitar*. București, Pro Universitaria, 2016, p. 63.

¹⁶ Țichindelean Mărioara. *Legislația asistenței sociale*. București, Universul Juridic, 2016, p. 55.

deoarece serviciile sociale oferă și consiliere psihologică, și suport emoțional, recuperare și reintegrare psihologică etc.

Un alt studiu monografic care merită atenție din partea noastră aparține autorilor români S.Ghimpu, A.Țiclea, C.Tufan, *Dreptul securității sociale*. Aceasta reprezintă o investigație și o evaluare meticuloasă a ramurii de drept securitatea socială, în cadrul căreia autorii analizează instituțiile: asigurarea socială (caracteristica pensiilor, indemnizațiilor) și asistența socială (beneficiile sociale, alocațiile, ajutoarele etc.). În opinia autorilor asistența socială trebuie să fie armonizată cu ajutoarele de asigurări și cu salariile¹⁷. Noi susținem în totalitate această opinie, deoarece, la momentul actual, există un decalaj considerabil între salariul mediu pe economie și quantumul prestațiilor sociale, de aceea valoare mizeră a beneficiilor monetare, care uneori sunt umiltoare, nu pot asigura beneficiarilor un minim de existență. Mai mult decât atât, Comisia Europeană recomandă statelor membre ca, la stabilirea quantumului prestațiilor sociale, sau să fie fixat un buget de referință, sau acesta să fie calculat în funcție de salariul mediu pe economie.

Tema examinată de noi a format obiect de studiu și pentru cercetătoarea Simona Ioana Bodogai într-o lucrare complexă dedicată studierii *Asistenței sociale a persoanelor vârstnice. Metode actuale și construcție planificată*, ieșită de sub tipar în anul 2020. În acest sens, autoarea precizează că persoanele care nu obțin suficient sprijin de la nivelurile superioare ale protecției sociale vor primi un ultim suport prin sistemul de asistență socială pe baza determinării nevoilor individuale și a resurselor de care dispun. Funcția de bază al acesteia este de a asigura celor mai săraci dintre săraci un venit minim menit să garanteze subzistența¹⁸. Astfel, constatăm că asistența socială reprezintă o ultimă “plasa de siguranță” pentru persoanele nevoiașe, iar atunci când se epuizează toate drepturile de asigurări sociale, acestea se adresează la organele competente în vederea obținerii unui ajutor în funcție de nevoile lor.

Subiectul tezei noastre de doctorat privind asistența socială a fost riguros analizat și de către savanții din **Rusia**.

O monografie relevantă pentru domeniul nostru de cercetare a elaborat autoarea rusă E.A. Eliseeva în anul 2015, intitulată *Politica socială în țările amplasate în Europa de vest* în care a dezvăluit în profunzime evoluția, principiile și conținutul politicilor sociale implementate la nivelul Uniunii Europene. În urma investigației efectuate, autoarea a ajuns la concluzia: Scopul de bază al statelor sociale este asigurarea stabilității sociale și a protecției sociale adecvate și adaptate la realitățile sociale. Statele trebuie să-și construiască politicile astfel încât să fie luate în

¹⁷ Ghimpu Sanda, A. Țiclea, C. Tufan. *Dreptul securității sociale*. București, ALL Beck, 1998, p. 55.

¹⁸ Bodogai Simona Ioana. *Asistența socială a persoanelor vârstnice. Metode actuale și construcție planificată*. Presa Universitară Clujeană, 2020, p. 55.

considerație interesele tuturor cetățenilor și să le asigure condiții de muncă în conformitate cu noile tendințe. Iar cel mai important lucru este ca fiecare cetățean să se simtă protejat¹⁹. Această afirmație ne face să credem că succesele reformelor implementate cu succes de țările Uniunii Europene trezesc interes chiar și pentru cercetătorii din Federația Rusă, care dedică mai multe studii științifice cercetării aprofundate a practicii europene în domeniul dat.

Prezintă interes și studiul științific realizat de autoarea rusă Svetlana Smali *Asistența socială o funcție importantă a statelor contemporane*, în care este analizată sfera de reglementare a asistenței sociale și identificat locul și rolul acestei instituții importante în cadrul politicilor publice. Mai mult, autoarea analizează cu multă rigurozitate perspectivele de dezvoltare a asistenței sociale în spațiul Rusiei contemporane. În urma studiului efectuat, autoarea deduce că principiile care stau la baza furnizării unei asistențe sociale durabile și eficiente sunt: egalitatea cetățenilor; accesibilitatea, asistența în recăpătarea independenței sociale și financiare; direcționarea echitabilă, cu acordarea priorității persoanelor celor mai nevoiașe; umanitate; bunăvoință; confidențialitate; legalitate în conformitate cu normele internaționale și, cei mai importanți, mai multe măsuri și activități de asistență socială cu caracter preventiv²⁰.

O investigație multilaterală în domeniul vizat a efectuat cercetătorul rus M.V. Kargalovoi pe care a materializat-o în lucrarea *Europa socială în secolul XXI*. În cadrul tratatului au fost examinate problemele sociale existente în spațiul european ce țin de: migrație, ecologia socială, securitatea socială etc., precum și au fost supuse analizei tendințele de modificare a politicilor sociale implementate de statele membre ale Uniunii Europene în sec. al XXI-lea. Autorul dezvăluie minuțios conținutul modelului social european și evidențiază rolul acestuia în dezvoltarea societății europene. Mai mult, în final examinează experiența europeană în domeniul social și perspectivele de implementare a unor practici sociale în Federația Rusă. Autorul menționează că, în conformitate cu legislația comunitară, modelul social european implementat de statele membre ale Uniunii Europene este fundamentat pe principiile: justiția socială; securitatea socială, coeziunea socială; economia competitivă și mediul social prietenos. Modelul social european înregistrează rezultate notabile, deoarece acesta evoluează și se adaptează realităților sociale existente în diferite etape de dezvoltare²¹.

În abordarea subiectului nostru drept pilon de sprijin ne-a servit monografia ieșită de sub tipar în anul 2020, realizată de cercetătorii ruși M.V. Voronțova și V.E. Makarov, intitulată

¹⁹Елисеева Е.А. *Социальная политика в странах западной Европы*. Санкт-Петербург, 2015, с. 219.

²⁰ Смалъ Светлана. *Социальная защита населения как функция современного государства*. Автореферат, Санкт-Петербург, 2009, с. 8.

²¹ Каргаловой М. В., *Социальная Европа в XXI веке*. Москва, 2011, с. 173-174.

Asistența socială și serviciile sociale furnizate populației. În manual sunt descrise problemele ce țin de protecția persoanelor vulnerabile. Este analizat cadrul legislativ de reglementare în baza căruia se acordă privilegiile sociale, indemnizațiile sociale și se prestează serviciile sociale. Analizând aprofundat cadrul normativ din domeniu și opiniile doctrinare existente, autorii au ajuns la concluzia că, asistența socială se furnizează cu scopul de a proteja cetățenii care se află în situații de vulnerabilitate; a proteja resursele sociale și financiare ale beneficiarilor; a asigura solidaritatea socială; a elimina tensiunea existentă în societatea modernă și, cei mai important, a asigura condițiile de dezvoltare armonioasă a fiecărui cetățean²².

La **nivel internațional**, asistența socială reprezintă un domeniu cercetat de către diverși teoreticieni. Analizând literatura de specialitate străină, ne-a trezit interes o lucrare care examinează unul dintre principalele riscuri sociale ce afectează atât populația națională, cât și societatea europeană. Astfel, în anul 2020, a ieșit de sub tipar o monografie extrem de concludentă intitulată *Excluziunea socială în următoarele perioade* (Social exclusion in later life), elaborată de mai mulți cercetători străini Kieran Walsh, Thomas Scarf, Sofie Van Regenmortel, Anna Wanka. Acest tratat examinează excluziunea socială în diferite etape de dezvoltare ale societății, atributele și manifestările cheie ale acestui fenomen atât de negativ pentru dezvoltarea unei societăți sănătoase. Sunt evidențiate și caracterizate mai multe tipuri de excluziune, de exemplu excluziunea economică, civică, socială, de la servicii sociale de calitate etc. Mai mult, sunt analizate perspectivele de direcționare și modernizare a politicilor sociale, astfel încât să amelioreze și, pe cât posibil, să lichideze consecințele negative ale excluziunii sociale. Autorii opiniază că modificările demografice și inegalitățile sociale au avut o dinamică pozitivă în ultimii ani, iar tot mai multe persoane au ajuns la marginea societății. În ciuda acestor circumstanțe, care sugerează necesitatea unei concentrări mai puternice asupra excluderii sociale, cercetările și dezbaterile politice pe această temă au stagnat în ultimii ani. Acest lucru s-a datorat faptului că a lipsit o agendă coerentă care ar conține obiective ambițioase în vederea combaterii riscului social al secolului XXI-lea excluziunea socială²³.

O lucrare amplă în domeniul vizat, constituită din III volume, au efectuat cercetătorii Jean-Micheal Lafleur și Daniela Vintilă în anul 2020, intitulată *Migrația și protecția socială în Europa și dincolo de limitele acesteia. Studiu comparat al accesului la dreptul de bunăstare, volumul I*. Considerăm că în prezent aceasta pare a fi cel mai amplu studiu în domeniul migrației, care conține cercetări empirice și teoretice privind diferite aspecte ale migrației internaționale.

²² Воронцова М.В., Б.Е. Макаров. *Социальная защита и социальное обслуживание населения*. Москва, 2020, с. 20.

²³ Kieran Walsh, Thomas Scarf, Sofie Van Regenmortel, Anna Wanka. *Social exclusion in later life*, volume 28. New York, 2020, p. 33-34.

Această publicație trezește un viu interes, deoarece aici sunt analizate sub aspect comparativ politicile sociale din domeniul migrației, fiind identificate cele mai adecvate practici sociale din domeniul vizat. Mai mult, în particular este analizat accesul migranților și al familiilor acestora la asistența socială, care a devenit un domeniu cheie în întreaga Europă, mai ales în perioada în care excluziunea socială și sărăcia se adâncesc tot mai mult în societățile contemporane, iar statele reduc anual cheltuielile sociale diminuând cuantumul beneficiilor sociale. În urma studiului efectuat, autorii au constatat că sistemele de asistență socială din unele state prezintă forme directe sau indirecte de excludere socială a migranților, deoarece cetățenia rămâne un element important care condiționează accesul la bunăstare. Astfel, în timp ce în unele țări (Austria sau Irlanda), străinii din Uniunea Europeană și din afara Uniunii Europene au dreptul la acces garantat prin scheme de venit minim, în aceleași condiții de eligibilitate ca și cetățenii naționali, în alte state, condiția de ședere împiedică în mod direct dreptul de a solicita asistență socială²⁴.

Al doilea volum al cercetării efectuate de autorii menționați este denumit *Migrația și protecția socială. Studiu comparativ privind serviciile consulare și politicile diasporei*. Acest volum este concentrat în vederea analizei nivelului de implicare a statelor membre ale Uniunii Europene în protecția socială a cetățenilor naționali aflați în străinătate. În special, sunt analizate cinci domenii cheie ale protecției sociale, și anume: sănătatea, ocuparea forței de muncă, brătrânețea, familie și dificultățile economice. Pentru fiecare stat membru autorii examinează îndeaproape politicile de bază prin intermediul cărora instituțiile consulare abordează riscurile sociale care afectează nivelul de trai al diasporei. În cadrul acestei cercetări, autorii au ajuns la concluzia că majoritatea statelor membre nu au nici un program de asistență socială destinat cetățenilor naționali care se află în situație de vulnerabilitate financiară și locuiesc în străinătate. Cu toate acestea, Franța, Spania, Austria și Portugalia oferă sprijin financiar cetățenilor care se află permanent în străinătate pentru a-și ajuta cetățenii care se confruntă cu probleme medicale imprevizibile și/sau dificultăți economice²⁵.

Analizând literatura de specialitate de peste hotare, constatăm că există mai multe studii referitoare la impactul politicilor de asistență socială asupra reducerii sărăciei și excluderii sociale. Cu toate acestea, se cercetează puțin sau chiar deloc modul în care politicile concepute sunt implementate în zonele rurale. O lucrare actuală și de mare importanță pentru domeniul asistenței sociale a efectuat Giovanni Azzini în lucrarea sa intitulată *Asistența socială și politicile*

²⁴ Jean-Micheal Lafleur, Daniela Vintilă. *Migration and Social Protection in Europe and Beyond. Comparing acces to Welfare Entitlements*, volume I, p. 25-26.

²⁵ Jean-Micheal Lafleur, Daniela Vintilă. *Migration and Social Protection in Europe and Beyond. Comparing consular services and diaspora policies*, volume II, p. 25-26.

de sprijin implementate în zonele rurale. În cadrul lucrării autorul italian încearcă să găsească răspuns la întrebarea: sunt concepute corect politicile de protecție socială astfel încât să ajungă la persoanele sărace din zonele rurale? În urma studiului efectuat, în baza datelor disponibile, autorul concluzionează că în prezent numărul de beneficiari de asistență socială din zonele rurale prevalează, ceea ce denotă că persoanele din localitățile locale sunt supuse mai mult riscului de sărăcie și excluziune socială, totodată el constată că încă nu există programe de asistență socială care să fie îndreptate expres spre susținerea persoanelor afectate de sărăcie din zona rurală, fapt ce reprezintă un impediment important în dezvoltarea unei societăți sănătoase și incluzive pentru toți²⁶.

În concluzie, remarcăm că în literatura de specialitate națională și internațională problematica asistenței sociale ocupă un loc important, iar teoreticienii sunt preocupați de dezvoltarea continuă a cadrului legal din domeniul social, astfel încât să răspundă cât mai eficient provocărilor ce stau în fața guvernelor naționale. Deocamdată în doctrina națională nu întâlnim lucrări științifice care ar examina asistența socială prin prisma instrumentelor naționale și europene. De aceea sperăm că studiul nostru va trezi un interes deosebit al autorităților publice, doctoranzilor, cercetătorilor și practicienilor în cazul studierii și creării complexe a cadrului legislativ care reglementează domeniul social, al analizei problemelor cu care se confruntă specialiștii în procesul de implementare a acestuia și a direcțiilor prioritare de dezvoltare.

1.2. Examinarea mecanismelor naționale și internaționale care garantează dreptul la asistență socială

Importanța asistenței sociale ca instrument principal de combatere a sărăciei și de promovare a incluziunii sociale este recunoscută mondial. În condițiile globalizării și intensificării riscurilor sociale, la nivel internațional au fost adoptate un șir de documente de importanță majoră, care angajează statele să asigure tuturor cetățenilor un minimum de existență și să adopte politici sociale care ar garanta un nivel de trai decent și ar combate orice formă de excluziune socială.

Un document de referință în domeniul social, ratificat în anul 1998 de către Republica Moldova, este Declarația Universală a Drepturilor Omului. Normele art. 25 stabilește că orice persoană are dreptul la un nivel de viață corespunzător asigurării sănătății sale, bunăstării proprii

²⁶ Giovanni Azzini. *Social assistance and productive support policies implementation in rural areas.* Rome, 2020, p. 26.

și a familiei, cuprinzând hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare, are dreptul la asigurare în caz de șomaj, de boală, de invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în alte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență ca urmare a unor împrejurări independente de voința sa²⁷. Astfel, statele se angajează să asigure condiții ca fiecare cetățean să se simtă protejat, iar în cazul în care se confruntă cu diverse situații de vulnerabilitate, să dispună de dreptul de a solicita un sprijin financiar din partea instituțiilor abilitate cu funcții sociale. Mai mult, această normă se referă și la adecvarea prestațiilor sociale, a căror quantum trebuie să fie stabilit astfel încât beneficiarii să poată depăși situația de dificultate și să-și recapete independența față de sistemul de protecție și asistență socială.

Un document edificator care proclamă dreptul la un nivel de trai adecvat și enumeră elementele necesare unei vieți decente este Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale. Conform art.11, „Statele recunosc dreptul oricărei persoane la un nivel de trai suficient pentru ea însăși și familia sa, inclusiv hrană, îmbrăcăminte și locuință suficiente, precum și la îmbunătățirea continuă a condițiilor sale de viață”²⁸. Această normă este transpusă în Constituția Republicii Moldova care, prin intermediul legislației sociale, este implementată în practică.

Republica Moldova în anul 2001 alături de alte 43 de state membre ale Consiliului Europei și-au luat angajamentul să asigure dreptul la asistență socială în conformitate cu normele prevăzute de Carta socială europeană, revizuită (1996). Normele Convenției prevăd obligația statelor de a asigura ca fiecare cetățean să poată obține, prin servicii competente cu caracter public sau privat, orce sfat și orce ajutor personal necesar pentru a preveni, îndepărta sau atenua starea de nevoie de ordin personal și de ordin familial²⁹. Prin ratificarea acestui document important, Republica Moldova și-a luat un angajament politic de promovare și asigurare a drepturilor sociale în domeniul asistenței sociale, asumându-și obligația de perfecționare continuă a sistemului de asistență socială astfel încât să fie cât mai aproape de standardele și valorile europene. Ratificarea acestui document a jucat un rol crucial în dezvoltarea drepturilor sociale în Republica Moldova, mai mult, acest document a constituit punct de plecare în vederea dezvoltării și evoluării sistemului de asistență socială național.

²⁷ Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la New York la 10.12.1948. Ratificată prin Hotărârea Sovietului Suprem nr. 217 din 28.07.1990. *Tratate internaționale*, vol. I, Chișinău, 1998.

²⁸ *Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale*, adoptat la New York la 16 decembrie 1966, în vigoare de la 3 ianuarie 1976. Ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217 din 28 iulie 1990. *Veștile*, 1990, august, nr. 8, în vigoare pentru Republica Moldova din 26 aprilie 1993. *Tratate internaționale*, vol. 1, Chișinău, 1998, p.18-30.

²⁹ *Carta socială europeană, revizuită*, adoptată la Strasbourg la 03.05.1996. Ratificată parțial prin Legea nr. 484-XV din 28.09.2001. În: MO al RM nr.130 din 26.10.2001.

Un instrument juridic internațional, care asigură o asistență socială adaptată nevoilor de bază ale persoanelor cu dizabilități, a fost ratificat în anul 2010: Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități. Prin această măsură legislativă, țara noastră și-a exprimat intenția de a dezvolta politicile sociale în domeniul dizabilității, inclusiv de a asigura o protecție socială corespunzătoare persoanelor care aparțin acestui grup social vulnerabil. Normele Convenției stabilesc obligația statelor de a asigura persoanelor cu dizabilități un standard adecvat de viață pentru ele și familiile lor, inclusiv la alimentație, îmbrăcăminte, locuință adecvată și la îmbunătățirea continuă a condițiilor de trai și de a lua măsuri adecvate pentru a proteja și promova exercitarea acestui drept fără discriminare pe criteriul de dizabilitate³⁰. Odată cu ratificarea acestei Convenții, au fost înregistrate unele progrese privind incluziunea persoanelor cu dizabilități, dezvoltarea serviciilor sociale destinate persoanelor cu nevoi speciale și incluziunea pe piața muncii a acestora. Însă, cu regret, datele statistice și unele cercetări sociologice scot în evidență mai multe probleme care apar în procesul de implementare a acestor politici sociale cum ar fi: finanțarea precară a reformelor sociale, nivelul redus de informare și conștientizare a problemei de către instituțiile de stat etc. O măsură legislativă importantă în domeniul vizat va avea loc și în anul acesta (adică în 2021), în care este preconizată ratificarea Protocolului opțional al Convenției menționate, care reprezintă un instrument prin intermediul căruia persoanele cu dizabilități își pot revendica mai eficient drepturile. Ratificarea acestui protocol va reafirma angajamentul Republicii Moldova la nivel internațional de a proteja drepturile persoanelor cu dizabilități. Acest document le dă dreptul persoanelor cu dizabilități care se consideră că sunt victime ale încălcărilor Convenției de a se adresa Comitetului pentru drepturile persoanelor cu dizabilități. Protocolul mai prevede condițiile de înaintare a cererilor, dar și condițiile de interacțiune a Comitetului cu statul parte, precum și cu reclamatul.

Un acord important prin intermediul căruia statele se obligă să protejeze și să promoveze drepturile copilului este Convenția cu privire la drepturile copilului. Art. 27 stabilește că statele părți vor adopta măsurile corespunzătoare, ținând seama de condițiile naționale și în limita mijloacelor lor, pentru a ajuta părinții și alte persoane care au în grijă un copil să valorifice acest drept și a oferi în caz de nevoie asistență materială și programe de sprijin destinate, în principal, satisfacerii nevoilor de hrană, îmbrăcăminte și locuință³¹. Astfel, semnarea acestui Tratat internațional în anul 1998 de către Republica Moldova a constituit un imbold important în

³⁰ *Convenția cu privire la drepturile persoanei cu dizabilități*, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 13 decembrie 2006. Semnată la Chișinău pe 30 martie, în vigoare din 21 octombrie 2010. Tratat internațional nr. 50 art. 320

³¹ *Convenția cu privire la drepturile copilului*, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 20 noiembrie 1989. În vigoare din 20 septembrie 1990. Ratificată de RM la 12 decembrie 1990, în vigoare din 25 februarie 1993. Tratat internațional nr. 1 art. 52

dezvoltarea statutului juridic al copiilor în țara noastră. Analizând ultimele modificări legislative, putem constata că, anual, beneficiile și serviciile sociale destinate familiilor cu copii sunt modernizate, cuantumul indemnizațiilor adresate familiilor cu copii sporește, toate strategiile și programele naționale conțin prevederi care duc la promovarea drepturilor copiilor.

Un document internațional important în domeniul securității sociale este Convenția OIM 102/1952 cu privire la securitatea socială (standarde minime), adoptată la cea de-a 35-a sesiune a Conferinței Generale a OIM. Convenția reglementează o serie de aspecte sociale cum ar fi: îngrijirea medicală, asigurarea pentru boală, șomajul, vârsta înaintată etc. Deocamdată, statul nostru nu a ratificat acest document important, însă cu siguranță realitățile sociale va condiționa semnarea și implementarea normelor acestuia în legislația Republicii Moldova.

Un pas important în dezvoltarea politicilor sociale care reglementează problema îmbătrânirii a fost semnarea a două documente importante adoptate în cadrul celei de-a II-a Adunări Generale a ONU referitoare la problemele îmbătrânirii (Madrid, 2002): Declarația Politică și Planul internațional de acțiuni de la Madrid privind îmbătrânirea. Odată cu semnarea acestor acte internaționale Republica Moldova s-a angajat să activeze în trei direcții principale: a) să asigure că persoanele în etate sunt participanți activi la procesul de dezvoltare economică și socială, având acces egal la oportunitățile prevăzute; b) să asigure sănătatea și bunăstarea persoanelor în etate, numărul cărora va crește, și să le acorde serviciile sociale necesare; c) să creeze un mediu care să permită și să susțină persoanele în etate - condiții necesare pentru trai. Semnarea acestor acte internaționale a servit drept punct de referință pentru adoptarea unor strategii și politici naționale îndreptate spre integrarea și dezvoltarea în plan social, ocupațional și spiritual a persoanelor de vârsta a treia.

Un pas important în dezvoltarea durabilă a direcțiilor: economie, societate și mediu, a fost adoptarea în 2015 a Declarației Summit-ului privind dezvoltarea durabilă, prin intermediul căreia Republica Moldova s-a angajat să implementeze Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă. Astfel, Republica Moldova, alături de alte 192 de state membre ale ONU, s-a angajat să elimine toate formele de sărăcie, să combată inegalitățile și să asigure nediscriminarea în toate domeniile de intervenție. Acest document întruchipează idealul țărilor de a crea o societate echitabilă, egală și pașnică. Primul obiectiv de dezvoltare durabilă fiind „eradicarea sărăciei în toate formele și în orice context”, inclusiv prin implementarea unor sisteme naționale ample de protecție socială, prin garantarea drepturilor la resursele economice și a accesului la serviciile de bază, prin consolidarea capacității persoanelor sărace și vulnerabile de a lupta împotriva sărăciei, prin mobilizarea de resurse din diferite surse, inclusiv prin cooperare internațională, și prin crearea unor cadre normative solide, sensibile la chestiuni legate de gen, care să sprijine investițiile

considerabile în măsurile de eradicare a sărăciei³². Pentru realizarea angajamentelor din cadrul Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă cu privire la reducerea sărăciei și asigurarea unei bunăstări incluzive, autoritățile își propun o abordare mai comprehensivă. Aceasta se va baza, pe lângă oferirea prestațiilor sociale, pe împuternicirea și impulsivarea acumulării de venituri din surse durabile – activitate salarială și cea economică. În acest sens, politicile publice vor încuraja oamenii, în special categoriile vulnerabile, să își realizeze aspirațiile profesionale atât în calitate de angajați, cât și în calitate de angajatori, ceea ce va duce la dezvoltarea unei economii robuste, incluzive și prospere³³.

Anul 2014 a adus modificări considerabile în sistemul de drept moldovenesc când, prin Legea nr. 112 din 2 iulie 2014, a fost ratificat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, document care a pus baza legală a relațiilor Republicii Moldova cu Uniunea Europeană. Odată cu semnarea acestui acord, statul nostru și-a luat angajamentul de a asigura o politică socială echilibrată și ajustată la condițiile perioadei în care trăim. Art. 32 din Acord prevede că statul trebuie să asigure „o politică socială, care să vizeze sporirea nivelului de protecție socială, inclusiv în domeniul asistenței sociale și al asigurărilor sociale, precum și modernizarea sistemului de protecție socială în ceea ce privește calitatea, accesibilitatea și viabilitatea financiară”. Astfel, politicile publice trebuie să fie îndreptate spre asigurarea unui nivel adecvat de bunăstare și securitate socială tuturor membrilor societății. Armonizarea cadrului normativ al Republicii Moldova la sistemul european și ridicarea nivelului de trai al cetățenilor aflați în situații de dificultate reprezintă provocarea de bază pentru toate instituțiile Republicii Moldova.

Astfel, remarcăm că acestea sunt cele mai importante documente internaționale ratificate de Republica Moldova, care tangențial reglementează și instituția juridică asistență socială. În opinia noastră, fiecare act internațional semnat de statul nostru a contribuit esențial la dezvoltarea și promovarea drepturilor sociale ale cetățenilor Republicii Moldova. Semnarea acestor documente oferă posibilitatea statului nostru de a beneficia de practici bune din domeniul social care sunt implementate de ani de zile cu succes în statele din Uniunea Europeană și în alte țări din lume. Mai mult decât atât, având ca obiectiv major integrarea în Uniunea Europeană, este foarte important să promovăm aceste documente prin perfecționarea cadrului normativ național privind susținerea persoanelor marginalizate, asigurarea unui nivel de bunăstare adecvat

³² Rezoluția Adunării Parlamentare Euro-Latinoamericane: *Combaterea sărăciei în cadrul obiectivelor de dezvoltare durabilă ale Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă, întocmită în baza raportului Comisiei pentru afaceri sociale, tineri și copii, schimbări interumane, educație și cultură*. Montevideo 2016. p. 4 https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/assembly/plenary_sessions/montevideo_2016/adopted_docs/poverty/1105474ro.pdf

³³ *Raport de evaluare națională voluntară privind implementarea Agendei 2030*. Chișinău, 2020, p. 40. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/vnr_2020_ro.pdf

populației, utilizarea eficientă a resurselor financiare, modernizarea cadrului instituțional etc. în conformitate cu experiența europeană avansată. Practica mondială denotă că ratificarea documentelor internaționale enunțate anterior, care promovează standardele sociale la nivel european și mondial contribuie la dezvoltarea cadrului legislativ național, modernizează practicile sociale și contribuie considerabil la îmbunătățirea nivelului de trai al populației.

Datorită faptului că în cadrul studiului științific efectuat vom analiza reglementarea juridică a asistenței sociale în *Uniunea Europeană*, este necesar să trecem în revistă cele mai importante documente care la nivel european constituie puncte de referință în vederea elaborării și dezvoltării politicilor sociale naționale. În studiul efectuat, ne vom referi doar la câteva documente care au contribuit cel mai mult la dezvoltarea drepturilor sociale pe teritoriul Uniunii Europene.

Asistența socială a cunoscut un parcurs îndelungat de dezvoltare cadrul comunității europene. Primul act normativ care a pus bazele asistenței sociale în spațiul european este Tratatul de la Roma din 1957, care prevede: asigurarea unui progres economic și social continuu în scopul îmbunătățirii standardului de viață al persoanelor, în contextul creării Comunității Economice Europene și prin intermediul Fondului Social European³⁴. Astfel, îmbunătățirea condițiilor de muncă, sporirea nivelului de trai și soluționarea problemelor legate de egalitatea de gen (gender) au constituit obiective de bază ale Uniunii Europene încă din anul 1957. De atunci, dezvoltarea dimensiunii sociale s-a desfășurat în paralel cu dezvoltarea economică, garantându-se drepturi sociale egale în toate țările membre. După cum afirmă factorii de decizie din cadrul comunității, „în spațiul european creșterea economică merge mână în mână cu progresul social”.

Importanța acută a asistenței sociale s-a evidențiat odată cu aderarea la Uniunea Europeană a trei state slab dezvoltate din punct de vedere economic și social (Grecia 1981, Portugalia, Spania, 1986). Diferența economică și socială a noilor state membre a scos în evidență o multitudine de probleme sociale care au impus necesitatea adoptării mai multor acte legislative la nivel european, acte care urmau să reglementeze drepturile sociale ale cetățenilor europeni. Astfel, au fost adoptate: Actul Unic European (1986), Carta Comunitară a Drepturilor Sociale Fundamentale ale Lucrătorilor (1989); Acordul de Politică Socială (1991), Carta Albă “Politica Socială Europeană” (1994). Aceste documente au dus la reconceptualizarea de

³⁴ Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene, de la Roma 1957, p. 4-5
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=legissum:xy0023>

ansamblu a manierei în care problematica socială era abordată printr-o serie de schimbări majore³⁵:

- extinderea preocupărilor comunității europene în materie de competențe, dar mai ales de intervenție socială;
- introducerea unor noi concepte în cadrul politicii sociale respective precum sănătatea, siguranța socioprofesională și economică a populației, egalitatea de șanse independent de gen;
- recunoașterea, extinderea și încurajarea rolului și a drepturilor partenerilor sociali din statele membre în materie de intervenție socială.

Un document care a contribuit considerabil la dezvoltarea instituției asistenței sociale în comunitatea europeană, dar și în Republica Moldova, este Carta Socială Europeană, adoptată în anul 1989. Actul dat pune accentul în principal pe drepturile de asistență socială care cuprind: dreptul la asistență socială și servicii medicale gratuite și dreptul de a beneficia de servicii de asistență socială la o calitate corespunzătoare, în deplină concordanță cu nevoile individuale.

De-a lungul timpului au urmat mai multe măsuri legislative care au contribuit la dezvoltarea drepturilor sociale ale cetățenilor europeni. Însă importanța primordială a asistenței sociale a fost recunoscută la nivel european în anul 1992, când Consiliul Europei a emis Recomandarea Consiliului 92/441/CEE din 24 iunie privind criteriile comune referitoare la resursele suficiente și asistența socială în sistemele de protecție socială. Prin intermediul acestui document, instituțiile europene de comun acord cu statele membre s-au angajat să susțină persoanele care nu dispun de mijloace financiare în vederea asigurării unui minim de existență. Astfel, statele membre se obligă să recunoască dreptul fundamental la asistență socială, să asigure persoanele nevoiașe cu resurse suficiente pentru a trăi în mod compatibil cu demnitatea umană, să întreprindă măsuri în vederea combaterii oricărei forme de excluziune socială și să-și adapteze sistemele de protecție și asistență socială în conformitate cu nevoile persoanei și principiile europene.

Adoptarea Strategiei de la Lisabona în anul 2000 a remarcat un pas important în dezvoltarea și perfecționarea politicilor sociale în Uniunea Europeană. Astfel, aceasta stabilește obiective ambițioase și strategice pentru următorii 10 ani cu referire la: modernizarea modelului social prin investiția în resurse umane, lupta împotriva excluziunii sociale, edificarea unui stat european de bunăstare activă, iar în lupta cu excluziunea socială comunitatea trebuie să joace un

³⁵ Tudose Nicolae. *Asistența socială în România în contextul integrării europene*. Teză de doctor. Craiova, 2017, p. 116.

rol activ și totodată fiecare dintre statele membre trebuie să întreprindă măsurile de rigoare pentru a ajunge la o Europa Socială de Succes.

În 2006, la nivelul UE se adoptă un nou cadru în vederea consolidării protecției sociale și incluziunii sociale, care viza trei domenii politice: eradicarea sărăciei și excluziunii sociale; pensii viabile, adecvate; sănătate și îngrijire accesibilă, calitativă și durabilă.

Comunitatea Europeană, în ultimii ani, a adoptat mai multe măsuri legislative în vederea lichidării consecințelor negative ale problemelor sociale existente în societatea europeană și a asigurării unui management eficient al riscurilor sociale. În acest sens, a fost adoptată, în anul 2010, Strategia Europa 2020, care a stabilit un obiectiv comun în materie de combatere a sărăciei și a excluziunii sociale: reducerea cu 25% a numărului de europeni care trăiesc sub pragul sărăciei și scoaterea din sărăcie a peste 20 de milioane de oameni. În vederea realizării cu succes a acestui obiectiv ambițios a fost formulat un deziderat incontestabil, și anume: sporirea eforturilor statelor membre de a reduce sărăcia care trebuie să fie concentrate pe promovarea unei integrări depline în societate și pe extinderea oportunităților de angajare, adică eforturile trebuie să se concentreze pe garantarea egalității de șanse, inclusiv prin accesul la servicii publice abordabile, durabile și de înaltă calitate. Pentru a combate excluderea socială, este necesară promovarea participării la piața forței de muncă, trebuie să fie îmbunătățite sistemele de protecție socială și politicile de instruire de-a lungul vieții și de incluziune activă, cu scopul de a crea oportunități în diferite etape ale vieții oamenilor și de a-i proteja pe aceștia de riscul excluziunii. Sistemele de beneficii trebuie să fie concentrate pe garantarea securității venitului în perioada de tranziție profesională și reducerea sărăciei, în special pentru grupurile cele mai expuse riscului excluziunii sociale. Statele trebuie să promoveze un mod activ de economie socială și inovare socială în sprijinul celor mai vulnerabili³⁶. După o evaluare aprofundată a Strategiei Europa 2020, obiectivul privind sărăcia nu a fost realizat, iar măsurile legislative întreprinse nu au fost suficiente în vederea înregistrării progreselor în acest sens. Conform datelor prezentate de instituțiile europene în anul 2019, 21% din populația Uniunii Europene, echivalentul a 92,4 milioane de persoane, au fost expuse riscului de sărăcie sau excluziune socială, cifră ușor în scădere față de 2018 (21,6 %), însă acest obiectiv nu a fost realizat, mai mult decât atât, unele date atestă o creștere a numărului de persoane aflate în situație de deprivare materială severă.

³⁶ *Propunere de decizie a Consiliului privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre, partea a II-a a orientărilor integrate, Europa 2020, Orientarea numărului 10.*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010PC0193&from=IT>

În vederea realizării obiectivului de reducere a sărăciei, Comisia Europeană a lansat în 2010 Platforma Europeană împotriva Sărăciei și Excluziunii Sociale, care conține trei scopuri de bază în domeniul asistenței sociale: realizarea coeziunii economice, sociale și teritoriale la nivelul UE; garantarea respectării drepturilor fundamentale ale persoanelor care suferă de pe urma sărăciei și a excluziunii sociale, asigurându-le totodată un trai demn și un rol activ în societate; sprijinirea integrării acestora în comunitate, formarea și inserția profesională, precum și accesul la protecție socială³⁷. Acest document strategic reprezintă un angajament comun al statelor membre în colaborare cu instituțiile europene să lupte cu riscul social, recunoscut global, și anume sărăcia și excluziunea socială. Astfel, statele membre și-au asumat obligația de a adopta un set de politici în vederea **prevenirii sărăciei**, care este cea mai eficientă metodă de combatere a sărăciei în rândul cetățenilor europeni și **intervenției timpurii**, pentru a evita situațiile în care persoanele afectate de sărăcie să ajungă în situații de sărăcie severă. Mai mult, documentul stabilește că la combaterea sărăciei și excluziunii sociale trebuie să se țină cont de creșterea economică și ocuparea forței de muncă, dar și de o protecție socială modernă și eficientă. În plus, acordarea protecției sociale inovatoare trebuie să se combine cu un set extins de politici sociale, inclusiv educație direcționată, asistență socială, asigurare de locuință, sănătate, reconciliere a vieții de familie cu cea activă și politici orientate către familie, toate domeniile în care sistemele de asistență socială au încercat până acum să intervină prin programe reziduale³⁸. Astfel, asistența socială în prezent nu trebuie să se rezume doar la acordarea unor beneficii monetare generoase, ci și la unele servicii sociale calitative.

Urmând calea dezvoltării unei Europe sociale mai puternice, a fost necesară lansarea unui Pilon european al drepturilor sociale. Acesta a fost adoptat în vederea creșterii ocupării forței de muncă, extinderii drepturilor sociale ale cetățenilor europeni și coordonării economice și sociale mai echilibrate. Pilonul european al drepturilor sociale este menit să ofere drepturi noi și mai eficiente pentru cetățeni. Această exigență are la bază 20 de principii esențiale, structurate în trei categorii: egalitatea de șanse și accesul la piața muncii; condiții de muncă echitabile: protecția socială și incluziunea socială. În prezent, acesta reprezintă actul principal în baza căruia se apreciază nivelul de respectare al drepturilor sociale în cadrul statelor membre. Pilonul oferă un mod de a evalua dacă legislația Uniunii Europene este concepută și gestionată astfel încât să fie adecvată scopului și să răspundă noilor provocări. Lansarea Pilonului este însoțită de un prim set

³⁷ Platforma europeană împotriva sărăciei și a excluziunii sociale. Un cadru european pentru coeziunea socială și teritorială. Luxemburg 2011, p.12-13
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64919609-e0ad-4e76-9970-00f4490f92ef/language-ro/format-PDF/source-search>

de inițiative legislative legate de echilibrul dintre viața profesională și cea personală, accesul la protecția socială și informații pentru lucrători. Acestea vor fi urmate de noi inițiative în domeniile acoperite de principiile și drepturile incluse în pilon, lansate în cadrul procesului de pregătire și dezbateră a programului anual de lucru al Comisiei³⁹. Pilonul european al drepturilor sociale consolidează cadrul politic existent doar dacă este implementat printr-o foaie de parcurs ambițioasă folosind toate instrumentele posibile pentru a realiza drepturile sociale proclamate la nivelul Uniunii Europene. În acest sens stabilim că anual statele, în funcție de situația economică și socială, nivelul de dezvoltare, problemele sociale existente etc., beneficiază de recomandări pentru realizarea cu succes a normelor stabilite de Pilonul european, iar la finele anului sunt evaluate progresele înregistrate în domeniul protecției și asistenței sociale.

Mai mult decât atât, la nivel european sunt elaborate mai multe recomandări ale instituțiilor europene adoptate cu scopul consolidării dimensiunii sociale a Uniunii Europene: Recomandarea Comisiei Europene cu privire la incluziunea activă a persoanelor excluse de pe piața muncii din 3 octombrie 2008; Avizul Consiliului Uniunii Europene privind consolidarea protecției venitului minim pentru combaterea sărăciei și a excluziunii sociale în pandemia COVID-19 și dincolo de aceasta din 9 octombrie 2020; Documentul Comitetului pentru protecție socială al UE privind constituirea unui Cadru european de calitate pe bază voluntară pentru servicii sociale; Comunicarea Comisiei Europene „Servicii de interes general, inclusiv servicii sociale de interes general: un nou angajament european” din 2007; Rezoluția referitoare la rolul venitului minim în lupta împotriva sărăciei și în promovarea unei societăți incluzive în Europa etc.

În continuare vom analiza cadrul legislativ național care reglementează asistența socială în **Republica Moldova**. În această ordine de idei, reiterăm că dreptul la asistență socială se atribuie categoriei de drepturi social-economice ale cetățeanului și se regăsește în art. 47 din Constituția Republicii Moldova care prevede: „Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare”⁴⁰. Art. 47 din Constituția Republicii Moldova proclamă una dintre cele mai importante funcții și obligații ale statului: de a lua măsuri ca orice om să aibă un nivel de trai decent. Astfel, într-un stat democratic modern dreptul la un nivel de trai decent se garantează fiecărui om, indiferent de capacitatea lui de a lucra, de a participa la viața socială etc. În Comentariul

³⁹ Comunicarea Comisiei Europene privind instituirea unui Pilon european al drepturilor sociale. nr.250 din 26 aprilie 2017, 11p.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0250&from=RO>

⁴⁰ *Constituția Republicii Moldova* din 29.07.1994. În: MO al RM nr. 34/373 din 22.06.1995.

Constituției Republicii Moldova, autorii prevăd că dezvoltarea omului liber nu este doar problema lui personală sau a familiei lui, ci o componentă esențială a politicii de stat. Numai dacă există rezultate bune în domeniul asistenței sociale, se poate spune că statul își realizează obligația constituțională de a apăra drepturile și libertățile omului, de a crea condiții materiale, politice, juridice și de alt gen pentru exercitarea drepturilor și libertăților, pentru implementarea lor în viață.⁴¹ În literatura de specialitate și în legislația Republicii Moldova nu vom găsi o definiție a nivelului de trai decent, însă norma constituțională stabilește că acesta trebuie să asigure fiecărui om bunăstarea, enunțând și principalele elemente ale unui asemenea trai: hrana, îmbrăcămintea, asistența medicală și serviciile sociale necesare. Astfel, prin norma constituțională statul se angajează să asigure un minim de existență, inclusiv și remunerarea cetățenilor în cuantum, ce ar permite procurarea elementelor menționate ale traiului decent⁴². În opinia noastră, în vederea realizării acestei funcții importante a statului, este necesar ca instituțiile statului să întreprindă măsuri concrete în vederea creării locurilor de muncă, bine plătite care să asigure bunăstarea populației, să evalueze permanent situațiile generatoare de sărăcie, să acorde suport financiar corespunzător grupurilor sociale vulnerabile (vârstnici, familii monoparentale, familii cu mulți copii, persoane cu dizabilități) care nu-și pot asigura individual un nivel de trai corespunzător.

În scopul transpunerii art. 47 din Constituția Republicii Moldova a fost adoptată Legea asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003, care constituie cel mai important act normativ ce reglementează raporturile de asistență socială. Prezenta Lege are drept scop determinarea principiilor și obiectivelor asistenței sociale, stabilirea dreptului la asistență socială, a prestațiilor și serviciilor de asistență socială destinate beneficiarilor, prevede formele de asistență socială, organizarea și funcționarea sistemului de asistență socială din Republica Moldova și modalitatea de finanțare a acestuia. Adoptarea acestei Legi a constituit o etapă importantă în determinarea locului și a rolului deosebit de important al acestei instituții în cadrul sistemului de drept moldovenesc. Astfel, din anul 2003, sunt stabilite legislativ măsurile și acțiunile statului pentru a promova procesul de incluziune socială și a gestiona riscurile sociale cu care se confruntă societatea. De atunci și până în prezent, din cauza situațiilor de criză, apariția unor noi riscuri “moderne” precum: migrația în masă, abandonul copiilor, șomajul, insecuritatea personală,

⁴¹ Comentariul Constituției Republicii Moldova, p. 175.

https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf

⁴² Sacara Ana. *Mecanisme de asigurare a dreptului la asistență socială*. În: Conferința științifico-practică internațională „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, ed. a VI-a Academia de Administrare Publică, Chișinău 2020, p. 198

consumul de droguri, alcool etc., aceasta a suferit mai multe modificări. În opinia noastră, normele acestei Legi sunt prea generale și nu prevăd soluții reale în vederea soluționării problemelor sociale și prevenirii riscurilor sociale. Considerăm că Legea menționată trebuie completată cu articole care ar prevedea: măsuri active de susținere a populației vulnerabile; mecanisme de monitorizare a situațiilor economice și sociale ale persoanelor care au beneficiat de una dintre formele asistenței sociale; măsuri care ar ajuta persoana să se integreze în societate etc.

La momentul actual cadrul de reglementare a asistenței sociale este foarte complex și conține o multitudine de acte normative care reglementează diverse prestații sociale, astfel, în acest sens, remarcăm: Legea privind drepturile copilului; Legea cu privire la ajutorul social; Legea Fondului republican și a fondurilor locale de susținere socială a populației; Legea cu privire la protecția socială specială a unor categorii de populație; Legea privind alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni; Legea cu privire la veterani; Legea privind protecția socială a cetățenilor care au suferit de pe urma catastrofei de la Cernobîl; Legea cu privire la incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de stabilire și de plată a alocațiilor lunare de stat unor categorii de populație; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la alocațiile nominale de stat pentru merite deosebite față de stat; Legea privind prestațiile sociale pentru copii; Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului cu privire la condițiile de stabilire și plată a indemnizațiilor pentru copiii adoptați și cei aflați sub tutelă, curatelă; Hotărârea cu privire la stabilirea și plata indemnizației zilnice pentru copii; Regulamentul cu privire la modul de stabilire și plată a indemnizațiilor pentru unele categorii de copii și tineri; Hotărârea de Guvern pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului social etc.

Legea de căpătâi în domeniul organizării și funcționării serviciilor sociale în Republica Moldova este Legea cu privire la serviciile sociale care stabilește cadrul general de creare și funcționare a sistemului integrat de servicii sociale (primare, specializate, cu specializare înaltă), cu determinarea sarcinilor și responsabilităților autorităților administrației publice centrale și locale, ale altor persoane juridice și fizice abilitate cu asigurarea și prestarea serviciilor sociale, precum și protecția drepturilor beneficiarilor de servicii sociale. De asemenea, în Lege sunt indicate principiile care stau la baza prestării serviciilor sociale și procedura de acordare a serviciilor sociale la nivel de comunitate sau în anumite instituții rezidențiale. În scopul implementării eficiente a acestui act normativ, au fost adoptate un șir de Hotărâri de Guvern care reglementează diverse aspecte ale serviciilor sociale: Hotărârea Guvernului nr. 1034 din

31.12.2014 cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru al Serviciului de îngrijire socială la domiciliu și a Standardelor minime de calitate; Legea nr. 81 din 28.02.2003 privind cantinele de ajutor social; Hotărârea nr. 1246 din 16.10.2003 despre aprobarea Regulamentului-tip cu privire la funcționarea cantinelor de ajutor social; Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Programului național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale; Regulamentul-cadru de funcționare a internatului psihoneurologic pentru persoanele adulte cu dizabilități mintale din subordinea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, aprobat prin Ordinul Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale nr. 44 din 09.06.2008; Regulamentul-cadru de funcționare a casei-internat pentru copii cu deficiențe mintale, aprobat prin Ordinul Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale nr. 45 din 13.06.2008; Hotărârea de Guvern nr. 898 din 30.12.2015 pentru aprobarea Regulamentului-cadru cu privire la organizarea și funcționarea Serviciului de asistență socială și protecție a victimelor traficului de ființe umane și a standardelor minime de calitate; Hotărârea de Guvern nr. 87 din 31.01.2002; Hotărârea de Guvern nr. 567 din 26.07.2011; Regulamentul de activitate al Centrului de recuperare a pensionarilor și invalizilor „Speranța” din or. Vadul lui Vodă, aprobat prin Ordinul Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale nr. 31 din 19.08.1999, Regulamentul de activitate al centrului de reabilitare a pensionarilor și invalizilor „Victoria”, aprobat prin Ordinul Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale nr. 209 din 01.10.2007; Regulamentul de funcționare al Azilului republican pentru invalizi și pensionari din mun. Chișinău, aprobat prin Ordinul Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale în 05.01.2004; Hotărârea de Guvern nr. 1018 din 13.09.2004 cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru al Centrului de plasament temporar al copilului; Hotărârea de Guvern nr. 450 din 28.04.2006 privind aprobarea Standardelor minime de calitate privind îngrijirea, educarea și socializarea copilului din Centrul de plasament temporar; Hotărârea de Guvern nr. 823 din 04.07.2008 privind aprobarea Standardelor minime de calitate pentru serviciile sociale prestate în centrele de plasament pentru copiii cu dizabilități; Hotărârea de Guvern nr. 824 din 04.07.2008 privind aprobarea Standardelor minime de calitate pentru serviciile sociale prestate în centrele de zi pentru copiii cu dizabilități; Hotărârea de Guvern cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Centrului de zi pentru persoanele vârstnice și a Standardelor minime de calitate, Hotărârea pentru aprobarea Regulamentului-cadru cu privire la serviciul de asistență parentală profesionistă, Hotărârea pentru aprobarea Standardelor minime de calitate privind îngrijirea, educarea și socializarea copilului din Centrul de plasament temporar, Hotărârea pentru aprobarea Standardelor minime de calitate privind îngrijirea, educarea și socializarea copiilor din instituțiile de tip rezidențial,

Hotărârea cu privire la aprobarea Standardelor minime de calitate pentru casele de copii de tip familial etc.

Pe lângă cadrul legal național și internațional vast care reglementează direct sau indirect instituția asistenței sociale, există și un set de programe destinate susținerii categoriilor sociale vulnerabile (copii, persoane cu dizabilități, vârstnici, familiile cu venituri mici etc.).

În anul 2014 au fost aprobate Programul pentru integrarea problemelor îmbătrânirii în politici și Planul de acțiuni privind implementarea îmbătrânirii active (2018-2021)⁴³ care la momentul actual constituie documente complexe, care conțin atât informații cu privire la contextul național de îmbătrânire, cât și politici generale concrete de încadrare a persoanelor vârstnice în viața socială, economică, politică și culturală. Analizând conținutul programului, putem remarca că acesta este adaptat procesului continuu de îmbătrânire a populației, iar scopul de bază îl constituie asigurarea unei societăți pentru toate vârstele și asigurarea unui trai decent prin integrare și abordare participativă a tuturor membrilor societății. Studiile în domeniul îmbătrânirii demonstrează necesitatea implicării vârstnicilor în viața socială, deoarece ameliorează vizibil starea lor fizică și psihică, respectul de sine și pofta de viață, totodată contribuind la dezvoltarea comunităților. De asemenea, asigurarea accesului la piața muncii a vârstnicilor contribuie considerabil la fortificarea economiei făcând-o mai puternică și mai incluzivă. Astfel, putem spune că în ultimii ani în Republica Moldova a fost elaborat și aprobat un cadru legal-normativ comprehensiv care acoperă mai multe aspecte ale îmbătrânirii. Subiectul îmbătrânirii ocupă un loc tot mai sigur pe agenda politică și socioeconomică a guvernării. Multitudinea de legi și hotărâri ale Guvernului referitoare la protecția socială, pensii și sănătate confirmă că Guvernul s-a angajat să reducă sărăcia în rândul persoanelor vârstnice⁴⁴.

Un document național de planificare strategică, care vine în susținerea și promovarea drepturilor familiilor cu copii, reprezintă Strategia pentru protecția copilului și familiei 2014-2020⁴⁵ ce conține un șir de măsuri în vederea îmbunătățirii situației sociale a familiilor cu copii. În general, Strategia este îndreptată spre trei segmente de îmbunătățire a politicilor în domeniul protecției copilului, și anume: violența față de copil, reformarea sistemului de îngrijire a copilului și armonizarea vieții de familie cu activitatea profesională. Deși Strategia constituie un important angajament în acest domeniu, în ea totuși lipsesc un șir de măsuri importante care ar

⁴³Hotărârea nr. 406 din 02.06.2014 cu privire la aprobarea *Programului pentru integrarea problemelor îmbătrânirii în politici*. În: MO al RM nr. 153-159 din 13.06.2014.

⁴⁴*Raport privind evaluarea implementării de către Republica Moldova a planului internațional de acțiuni de la madrid privind îmbătrânirea 2012-2016*, p. 5.

⁴⁵ Hotărârea nr. 434 din 10.06.2014 cu privire la aprobarea *Strategiei pentru protecția copilului și familiei*. În: MO al RM nr. 160-166 din 20.06.2014

coordona și conlucra cu alte ministere și instituții publice abilitate cu atribuții de prevenire a sărăciei în rândurile copiilor⁴⁶. Din conținutul Strategiei deducem că familia reprezintă veriga cea mai importantă a societății, iar în cazul în care familia nu se poate întreține din venituri câștigate, instituțiile de asistență socială vor acorda sprijin financiar, psihologic și de altă natură în funcție de necesitățile acestora ca să împiedice instituționalizarea copiilor⁴⁷. Obiectivul general al Strategiei îl constituie asigurarea condițiilor necesare pentru creșterea și educația copiilor în mediul familial. Astfel, putem constata că în ultimii ani numărul copiilor instituționalizați a scăzut considerabil, iar instituțiile statului acordă tot mai multă atenție în sprijinirea familiilor cu copii prin acordarea prestațiilor sociale și serviciilor sociale la nivel de comunitate.

Un program important pentru Republica Moldova în domeniul dizabilității a fost aprobat în 2017 prin Hotărârea de Guvern nr. 723 din 08.09.2017 cu privire la Programul național de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități pentru anii 2017-2022 și Planul de acțiuni privind implementarea acestuia. Programul are drept scop dezvoltarea direcțiilor strategice de acțiune la nivel național întru asigurarea drepturilor persoanelor cu dizabilități și a participării lor efective și depline la viața societății⁴⁸. Unul dintre cele mai importante obiective ale Programului este îmbunătățirea accesului persoanelor cu nevoi speciale la măsuri de protecție socială. Documentul dat are scopul de a dezvolta servicii accesibile și incluzive care să răspundă necesităților reale ale persoanelor cu diferite tipuri de dizabilități. Prin adoptarea acestui program, autoritățile își propun sporirea accesului la măsurile de protecție socială a persoanelor cu dizabilități, facilitarea accesibilității la infrastructuri, transporturi, informație și comunicații, accesul la servicii medicale, promovarea educației incluzive a copiilor, precum și creșterea ratei de încadrare în câmpul muncii a persoanelor cu dizabilități.

După cum am mai spus, obiectivul de bază al asistenței sociale este lupta cu sărăcia și excluziunea socială. În Republica Moldova sunt în derulare mai multe programe care au drept scop să protejeze populația de flagelul sărăciei și să asigure tuturor membrilor societății un trai decent. Astfel, în anul 2015 a fost adoptată Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020” în care obiectivul principal este declarat asigurarea dezvoltării economice calitative și, implicit, reducerea sărăciei. În viziunea guvernului, Strategia menționată se deosebește considerabil de

⁴⁶ Popescu Constanța. *Politici de susținere a familiilor cu copii: viziuni de politici în Uniunea Europeană și propuneri pentru Republica Moldova*. Chișinău, 2014, p. 8.

⁴⁷ Sacara Ana. *Politici sociale de susținere a familiilor cu copii*. În: Conferința științifico-practică internațională „Relevanța și calitatea formării universitare: competențe pentru prezent și viitor”, consacrată celor 75 de ani de la fondarea universității bălțene. Universitatea de Stat „Alecu Russo”, Bălți 2020, p. 280

⁴⁸ Raportul doi și trei combinat al Republicii Moldova, *Implementarea Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități*. Chișinău, 2020, p. 54

documentele strategice adoptate anterior, deoarece factorii de decizie abordează problema reducerii sărăciei prin prisma înlăturării impendimentelor care frânează creșterea economică, calitativă și incluzivă. În acest context putem menționa că, deși în domeniul dezvoltării economice s-au înregistrat progrese modeste, totuși în ceea ce privește reducerea sărăciei datele statistice arată că rata acesteia este în continuă descreștere, astfel rata sărăciei absolute în anul 2018 a constituit 23% fiind în descreștere cu 4.7 puncte procentuale față de anul 2017⁴⁹.

Actualmente în baza Agendei 2030, se desfășoară un proces de elaborare a Strategiei de dezvoltare Moldova 2030, care reprezintă un document important de planificare strategică pentru dezvoltarea economică, politică și socială a țării. Strategia urmărește orientarea politicilor publice spre problemele, interesele și necesitățile oamenilor, fiind elaborată în conformitate cu normele Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă și Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană. Scopul Strategiei este de a spori calitatea vieții cetățenilor, reducerea migrației tinerilor, crearea noilor locuri de muncă. Viziunea Strategiei Moldova 2030 este ca până în anul 2030 Republica Moldova să devină un stat dezvoltat în care oamenii să dorească să trăiască, să vadă posibilitatea să-și asigure un nivel de trai decent, o țară unde statul poate oferi locuri de muncă bine plătite, unde părinții pot asigura un loc bun de trai pentru ei și copiii lor. Statul nostru promovează modernizarea și ajustarea sistemului de asistență socială a persoanelor sărace la standardele europene, întreprinzând un set de măsuri concrete în asigurarea unui minim de existență, precum și în prevenirea și excluderea persoanelor aflate sub pragul sărăciei.

Analizând totalitatea strategiilor adoptate la nivel național, care se fundamentează pe obiective ambițioase privind combaterea sărăciei și asigurarea unui nivel minim de trai, putem concludiona că politica socială îndreptată spre protecția populației de riscul sărăciei trebuie să fie concentrată pe prevenirea situațiilor în care cetățenii nu-și pot asigura independent un nivel de trai decent. În acest sens, susținem opinia experților europeni care menționează că principalul instrument în combaterea sărăciei este crearea locurilor de muncă, doar în așa condiții statele pot lupta cu flagelul societății sărăcia și excluziunea socială.

În concluzie, ținem să menționăm că cadrul normativ care reglementează instituția asistenței sociale este unul variat și complex. Avem o multitudine de legi și hotărâri care legiferează dreptul la asistență socială sub diverse forme: alocații, indemnizații, compensații, ajutoare, prestații în natură, servicii sociale etc., de aceea, în viziunea noastră, este necesară sistematizarea acestui cadru legislativ într-un Cod al asistenței sociale, care ar reglementa excesul de raporturi juridice de asistență socială. Acesta în primul rând va ușura accesul la

⁴⁹ <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6698>

informație al cetățenilor despre tipurile de beneficii sociale care le sunt garantate constituțional și va ajuta specialiștii din domeniul social să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu calitativ și eficient. În altă ordine de idei, totuși subliniem că s-au realizat mulți pași semnificativi, meniți să contribuie la îmbunătățirea sistemului de asistență socială din Republica Moldova. În ultimul deceniu s-au înregistrat multe eforturi pentru a consolida legislația în domeniul asistenței sociale, dar mai este necesar de întreprins încă multe acțiuni pentru a ajunge la standardele internaționale, mai ales pentru a asigura implementarea rezultativă, monitorizarea adecvată și aplicarea efectivă a acestor legi.

1.3. Repere istorice privind constituirea și dezvoltarea asistenței sociale în Moldova

Asistența socială este un fenomen vechi ca și istoria omenirii, deoarece întotdeauna au existat persoane defavorizate din punct de vedere fizic, social sau material care s-au aflat în imposibilitatea de a-și purta independent de grijă. Astfel, sărăcia, copiii abandonați, problemele de sănătate, vârstnicii neputincioși etc. reprezintă probleme sociale care de-a lungul timpului urmează să fie rezolvate prin intermediul mecanismelor legislative. Sistemul de asistență socială din țara noastră, ca și în majoritatea țărilor din lume, are o istorie îndelungată, a apărut încă în antichitate odată cu survenirea primelor forme de asistență socială, care se manifestau prin diverse ajutoare, donații adresate acelor categorii sociale care erau considerate nevoiașe. În acea perioadă fundamentele principiului solidarității sociale au fost puse de biserică, care organiza diverse activități de ajutorare a persoanelor sărace. De-a lungul anilor, aceste activități de asistență socială s-au dezvoltat, ajungând la instituirea unui cadru legislativ care reglementează modalitatea de furnizare, administrare și finanțare a acestora⁵⁰.

În cadrul studiului realizat, ne vom strădui să trecem în revistă cele mai importante documente care au favorizat dezvoltarea sistemului de asistență socială și au pus bazele juridice ale instituției asistență socială. Studiarea problemei apariției și dezvoltării asistenței sociale în Moldova este însoțită de numeroase dificultăți, generate de necesitatea delimitării perioadelor istorice⁵¹. După cum am spus, în timpurile mai îndepărtate misiunea de caritate o avea biserica, iar în perioada secolelor XIX-XX deosebim câteva etape principale, fiecare având contribuția sa

⁵⁰ Sacara Ana. *Repere istorice privind constituirea și dezvoltarea asistenței sociale în Moldova*. În: Conferința științifico-practică internațională „Teoria și practica administrării publice”, Academia de Administrare Publică, Chișinău 2021, p. 341

⁵¹ Bulgaru Maria, M Dilion. *Asistența socială în perioada de tranziție: probleme și modalități de soluționare*. Chișinău, Editura USM, 2000, p. 134.

specifică în constituirea identității asistenței sociale: perioada dominației Imperiului Rus; perioada interbelică (1918-1940, când Basarabia își dezvoltă serviciile sociale în componența României); perioada regimului socialist (după 1940); perioada existenței Republicii Moldova ca stat suveran și independent (după 1991)⁵².

Prima dimensiune a istoriei protecției sociale din Basarabia începe cu adoptarea unor diverse acte de caritate din partea statului (sub formă de ukazuri, legi sau decrete) din partea anumitor organizații, persoane fizice, comitete obștești; medicina de zemstvă. Aceasta reprezintă o etapă considerabilă în evoluția sferei sociale din Moldova⁵³.

În sec. al XIX-lea conducerea guberniei Basarabia emite un șir de decrete care cuprind anumite obligații ale comercianților, moșierilor de a oferi conform „ukazurilor” un suport material celor nevoiași; Legea regională din Basarabia privind îngrijirea socială, care a fost adoptată în baza Decretului senatului executiv al Rusiei din 16 septembrie prevede obligația guvernatorului Basarabiei să tuteleze și să finanțeze din bugetul guberniei casele de copii, spitalele și organizațiile obștești de caritate; Decretul din 8 ianuarie 1843, emis de către țarul rus către „uprava” medicală a guberniei, prevedea obligația conducerii guberniei de a ajuta populația care a suferit în urma secetei cu o anumită cantitate de porumb; Dispoziția privind răspândirea surorilor de caritate în spitalele militare și de zemstvă.

La începutul sec. al XIX-lea, în spitalele militare au apărut surorile de caritate. Ele îngrijeau de răniți, acordându-le totodată și susținere morală prin intermediul diferitelor confesiuni religioase. Apariția acestui serviciu era mai mult decât binevenit, deoarece se soluționau concomitent două probleme stringente: problema îngrijirii medicale (asigurarea cu cadre medicale); oferirea unor locuri de muncă pentru văduve și femeile știutoare de carte⁵⁴.

Decretul cu privire la formarea comitetelor pentru acordarea locurilor de muncă veteranilor de război (1874) a fost emis de către țarul Rusiei și prevedea formarea, structura și statutul acestor comitete. De obicei, în cadrul lor activau soțiile marilor funciari din Basarabia.

De asemenea, a fost adoptat Decretul cu privire la subsidiile pentru familiile refugiate (14 octombrie 1875), care prevedea obligația conducerii de a acorda ajutor bănesc din bugetele locale persoanelor refugiate din alte regiuni ale guberniei. În acest context, începând cu anul 1900, la cererea insistentă a țarului rus, bisericilor li se permite să colecteze donații pentru

⁵² Bulgaru Maria, M. Dilion (coord.), *op. cit.*, p. 50.

⁵³ Neamțu George. *Tratat de asistență socială*. Ediția II. Iași, Polirom, 2011, p. 1197.

⁵⁴ Romandaș Nicolai, Ludmila Proca, Ina Odinoakaia, *op. cit.*, p. 3-4.

diverse categorii de persoane nevoiașe (în săptămâna Paștelui – pentru orbi; în săptămâna Crăciunului – pentru persoane cu dizabilități)⁵⁵.

În această perioadă au fost înființate mai multe instituții (școli, orfelinate, spitale) care acordau ajutor persoanelor în dificultate. Un prim pas în dezvoltarea instituțională a asistenței sociale, la propunerea Organizației Militarilor Răniți și Bolnavi, a fost înființată Organizația Bisericească „Maria Magdalena”, în cadrul căreia militarii răniți se bucurau de îngrijiri medicale oferite de femeile bolnave de inimă. Ulterior instituții similare au fost instituite în Bender și Comrat.

În anul 1876, în Chișinău activa Casa de copii, unde erau adăpostiți copiii rămași fără ocrotire părintească. Pe lângă serviciile de îngrijire, aceștia beneficiau de servicii de educație, astfel în cadrul instituției copiii învățau limba rusă, matematica, scrisul, cântul, citeau Biblia etc., iar în afara orelor de studiu băieții învățau profesia de cizmăre, iar fetele coseau îmbrăcăminte în atelierele specializate.

Potrivit raportului cu privire la activitățile desfășurate pe teritoriul Basarabiei, Comitetul Romanov a acordat, de asemenea, ajutor și județului Bender prin: întreținerea și înzestrarea cu tehnică a două orfelinate – din orașul Bender și Comrat; cazarea în apartamente și întreținerea materială a copiilor orfani și semiorfani care învățau la școala primară; acordarea a 10 burse copiilor orfani care învățau în colegiul din Taraclia⁵⁶.

Pentru ajutorarea celor mai vulnerabile categorii de persoane (copii, bătrâni) au fost deschise mai multe aziluri, precum Azilul comunal de fete, deschis de Clara Lihtanski, care a funcționat pînă în anul 1940. Pavel Crușevan a organizat Societatea de binefacere „Bessarabeț” și un azil de fete dotat cu brutărie și mai multe ateliere. Ioan Covalgi (1867-1929), fost ofițer de husari, a fondat Azilul pentru femeile în etate etc.

A doua perioadă de evoluție a asistenței sociale în Moldova o constituie perioada interbelică (1918-1940, când Basarabia își dezvoltă serviciile sociale în componența României). În această perioadă au fost elaborate numeroase legi și acte normative în domeniul asistenței sociale, însoțite de numeroase acțiuni de caritate, întreprinse pentru cei nevoiași. Așadar, în aprilie 1921 se adoptă o Lege și un Regulament cu privire la lichidarea vagabondajului și cerșetoriei și protecția copilului, care prevăd implicarea nemijlocită a asistenței sociale în combaterea cerșetoriei și vagabondajului. Conținutul acestei legi prevede expres obligația comunității de a anihila fenomenele sociale nefaste și a prevedea un fond special în scopul acordării asistenței sociale la nivelul comunității.

⁵⁵ Proca Ludmila, *op. cit.*, p. 46.

⁵⁶ Bulgaru Maria, M. Dilion (coord.). *Concepte fundamentale ale asistenței sociale*. Chișinău, USM, 2000, p. 184.

În anul 1937, a fost adoptată Legea cu privire la organizarea Eforiei Generale a invalizilor, văduvelor și orfanilor de război și foștilor luptători. Această lege reprezenta un act normativ important care acorda atribuții de bază Eforiei Generale în domeniul asistenței sociale. Instituția dată efectua control și supraveghere asupra respectării legislației în domeniu și acorda protecție invalizilor, orfanilor de război, foștilor luptători și văduvelor.

În timpul războiului, asistența s-a impus (după retragerea României de pe teritoriul Basarabiei) cu și mai mare urgență. În mod special, în Chișinău au fost întreprinse următoarele acțiuni: ajutorarea familiilor concentraților, protecția copiilor între 2-7 ani, asistența fetelor orfane, asistența băieților orfani, ajutorarea vagabonzilor, sprijinul bătrânilor și invalizilor⁵⁷.

În anul 1940 a fost înființat Comitetul de doamne din buna societate, condus de dna Elena Cristi, cu scopul de a aduna fonduri, obiecte și îmbrăcăminte de la oameni pentru a acorda ajutor copiilor săraci din școlile timpului. La 30 martie 1940, primarul or. Chișinău a emis o Ordonanță cu privire la ajutorarea familiilor nevoiașe ale concentraților. Mai târziu, pe 11 aprilie, s-a emis Ordonanța nr. 18, prin care se precizau persoanele care aveau dreptul la ajutor, fiind determinată modalitatea de organizare a acțiunilor de ajutorare⁵⁸.

Unul dintre cele mai importante momente în istoria asistenței sociale a fost deschiderea în cei mai grei ani de după război a cursurilor de asistență socială, eveniment despre care ne informează Monitorul Municipal de Chișinău din 7 iunie 1943⁵⁹.

A treia etapă în dezvoltarea asistenței sociale începe cu revenirea Basarabiei în sfera de influență a Rusiei (1944). În această perioadă au fost întreprinse mai multe măsuri și acțiuni de asistență socială îndreptate spre ajutorarea copiilor, bătrânilor și invalizilor.

La 26 martie 1946, Comisariatul Norodnic al Asistenței Sociale al RSSM a fost reorganizat în Ministerul Asistenței Sociale al RSSM, având următoarele funcții: conducerea secțiilor de asistență socială orășenești și raionale; conducerea și colaborarea cu comisiile de expertiză medico-sanitare; conducerea și controlul asupra activităților în Casele pentru invalizi și copiii invalizi; amplasarea în câmpul muncii a invalizilor; deservirea pensionarilor; controlul asupra stabilirii corecte a pensiilor⁶⁰.

În perioada acestei etape s-au adoptat un șir de acte normative care au avut un impact considerabil în dezvoltarea asistenței sociale precum: Legea nr. 100 cu privire la aprobarea Regulamentului Societății orbilor din RSSM din 28 februarie 1962, Legea cu privire la aprobarea Regulamentului Societății surzilor din RSSM din 14 aprilie 1962, Legea cu privire la aprobarea

⁵⁷ Romandaș Nicolai, Ludmila Proca, Ina Odinoakaia, *op. cit.*, p. 3.

⁵⁸ Bulgaru Maria, M. Dilion (coord.), *op. cit.*, p. 186.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 60.

⁶⁰ Odinoakaia Ina, *op. cit.*, p.58.

Regulamentului Ministerului Asistenței Sociale al RSSM din 1972. Cu toate acestea, caracteristic pentru perioada regimului comunist era negarea problemelor sociale, fiind promovată ideea precum că „societatea comunistă nu are probleme ce ar necesita asistență socială comunitară”. Astfel, serviciile sociale acordate se axau prioritar pe problemele bătrânilor și ale persoanelor cu handicap⁶¹.

În perioada regimului comunist, politicile sociale erau îndreptate spre protecția familiilor cu copii. Actele normative din domeniul special prevedeau un șir de compensații, înlesniri și indemnizații pentru dezvoltarea armonioasă a familiei și copilului, însă lipseau în totalitate serviciile sociale care aveau scop prevenirea situațiilor de risc. În această perioadă sistemul asistenței sociale era într-o subdezvoltare cronică. Sistemul de organizare și de administrare a asistenței sociale era centralizat (birocratic). Republica Moldova nu dispunea de un cadru legislativ propriu în domeniul asistenței sociale. Efectul acestei situații a fost reducerea la minimum a serviciilor de asistență socială și deprofesionalizarea completă a acestora⁶².

Această etapă a luat sfârșit odată cu destrămarea URSS în anul 1990 **și proclamarea independenței Republicii Moldova**. Începutul anilor 90 a adus mari provocări pentru Guvernul Republicii Moldova care avea misiunea să reformeze sistemul asistenței sociale în condițiile unei restricții bugetare și a unor așteptări din partea populației care erau deprinși cu un sistem de protecție socială generos. În perioada de tranziție, în fața asistenței sociale au fost puse sarcini dificile și greu de realizat din cauza sărăciei acerbe în rândul populației și a riscurilor sociale apărute. În legătură cu schimbările politice și condițiile social-economice precare a început să se dezvolte legislația care reglementează furnizarea asistenței sociale diferitelor categorii de cetățeni.

Ca răspuns la problemele apărute, în anii 1990-1992, pentru a stabili o gestionare eficientă a riscurilor sociale existente în țara noastră, au fost adoptate: Hotărârea nr. 373 din 3 octombrie 1990 cu privire la măsurile suplimentare în vederea ocrotirii sociale a familiilor cu copii; Legea din 24 decembrie 1991 privind protecția socială a persoanelor handicapate; Legea din 30 ianuarie 1992 privind protecția socială a cetățenilor care au avut de suferit de pe urma catastrofei de la Cernobîl; Decretul din 17 ianuarie 1992 cu privire la unele măsuri de protecție socială a populației. Chiar dacă au început să fie susținute financiar persoanele nevoiașe, marea majoritate a prestațiilor sociale erau compensațiile și suportul financiar categorial, din aceste considerente nu au fost înregistrate progrese notabile în vederea îmbunătățirii condiției sociale și economice a persoanelor afectate de sărăcie. Din fondurile statale se alocu foarte puține resurse

⁶¹ Romandaș Nicolai, Ludmila Proca, Ina Odinoakaia, *op. cit.*, p. 5.

⁶² Donos Evlampie, *op. cit.*, p. 10.

financiare pentru susținerea persoanelor marginalizate, iar cele mai multe forme de asistență socială erau finanțate din mijloacele donatorilor străini.

În acea perioadă sistemul de asistență socială nu avea un caracter unitar, el fiind exprimat prin plăți recompensatorii pentru veterani, invalizi și copiii în situații de risc. În cele mai dese cazuri acestea aveau o acoperire financiară redusă, iar accentele în cadrul serviciilor sociale erau puse pe îngrijiri instituționale. Această stare de lucruri a generat incapacitatea financiară a sistemului, acumulând datorii de luni de zile la plata pensiilor și prestațiilor sociale și creșterea considerabilă a cererii pentru instituționalizare⁶³. Astfel, în așa condiții a apărut necesitatea acută de reformare a sistemului de protecție și asistență socială cu scopul de a stabili competențele clare în domeniul vizat și obiective ambițioase de constituire a unui sistem de asistență socială durabil, eficient și echitabil.

În anii 90 schimbările esențiale în organizarea asistenței sociale sau manifestat prin următoarele:

- s-a extins setul tipurilor de ajutor; ele au devenit mai diverse, pe lângă cele tradiționale au apărut unele noi (ajutorul material temporar sub formă bănească și în natură, serviciile cantinelor gratuite etc.);
- au apărut noi structuri instituționale abilitate cu acordarea asistenței sociale (Fondul republican pentru susținerea socială a populației cu filiale în teritoriu, Comisia de stat pentru repartizarea ajutorului umanitar de pe lângă Guvernul Republicii Moldova);
- au fost extinse funcțiile structurilor teritoriale de stat pentru acordarea asistenței grupurilor social vulnerabile ale populației (ajutorarea persoanelor solitare în etate din partea secțiilor de deservire socială)⁶⁴.

Un pas important în vederea dezvoltării drepturilor de asistență socială a fost ratificarea Cartei Sociale Europene, revizuite, care a contribuit la armonizarea cadrului legal național în conformitate cu normele sociale conținute în documentul social european, scoțându-se în evidență drepturile fundamentale ale omului: politice, sociale, cetățenești și altele. În consecință, a apărut necesitatea adoptării unei strategii care ar transpune normele europene în cadrul legislativ național. În anul 1999, normele ramurei de drept al protecției sociale, au fost divizate, și grupate în două instituții de bază: asistența socială și asigurarea socială ca instituții distincte, iar această distincție a oferit oportunitatea dezvoltării cadrului legislativ al acestor instituții.

⁶³ George Neamțu, *op., cit.*, p. 1200-1201.

⁶⁴ *Evaluarea eficienței asistenței sociale acordat unor categorii de populație prin intermediul programului de compensații nominative*. Centrul de investigații strategice și reforme. Chișinău, 2003. p. 5-7

Astfel, în anul 1999 a fost adoptată Strategia de reformare a sistemului de asistență socială⁶⁵, care a avut drept obiectiv principal *crearea cadrului juridic, administrativ-organizatoric și financiar*, însă aceste obiective ambițioase nu au fost realizate nici până în prezent, iar problemele existente în anul 1999 s-au acutizat și multiplicat din cauza fenomenului migrației în masă, adâncirea sărăciei și a altor probleme sociale stringente, cărora factorii de decizie nu le-au acordat importanța cuvenită. În anul 2003, asistența socială furniza circa 15 tipuri de prestații sociale, dintre care 13 se acordau în baza apartenenței la o anumită categorie socială, și doar două erau direcționate spre familiile cu venituri mici (ajutoarele materiale și prestațiile familiilor cu copii). Statisticile arătau că o persoană putea beneficia chiar de 11 tipuri de beneficii de asistență socială, iar persoanele care se aflau în situație de dificultate nu puteau accede nici la un suport financiar, deoarece nu treceau testul eligibilității. Serviciile sociale erau subdezvoltate din cauza faptului că erau subfinanțate, lipsea un cadru normativ eficient, iar toate eforturile erau îndreptate spre instituționalizarea persoanelor vulnerabile.

Astfel, pentru a stabili un sistem al asistenței sociale echitabil și eficient, a fost adoptată Strategia de creștere economică și reducere a sărăciei 2004-2006, care a stabilit două obiective ambițioase în domeniul asistenței sociale: eficientizarea sistemului de prestații sociale prin direcționarea acestora către cei mai săraci și dezvoltarea sistemului de servicii sociale alternative instituționalizării⁶⁶. Însă nu putem considera că după implementarea acestui document strategic problemele care afectau sistemul asistenței sociale s-au diminuat, direcționarea eficientă a prestațiilor sociale a continuat să rămână o problemă a sistemului care persistă până în ziua de astăzi. Continuarea reformelor inițiate în anul 1999, modernizarea sistemului asistenței sociale și orientarea acestuia spre incluziunea socială a tuturor segmentelor de populație afectate de riscurile sociale au devenit obiective majore promovate de Strategia națională de dezvoltare 2008-2011. Obiectivele stabilite de Strategia menționată au fost transpuse în mai multe strategii și programe sectoriale. Astfel, a fost adoptat Programul de eficientizare a sistemului de asistență socială pe anii 2008-2010⁶⁷, care a eliminat compensațiile nominative ineficiente și a direcționat prestațiile sociale spre cei nevoiași. În opinia noastră, problema prestațiilor categoricale persistă și până în prezent, deoarece din bugetul alocat finanțării formelor asistenței sociale 60% este direcționat spre plata prestațiilor categoricale, însă obiectivul primordial al asistenței sociale este atenuarea sărăciei și promovarea incluziunii sociale, din aceste considerente în primul rând

⁶⁵ Hotărârea nr. 416 din 28.05.1999 pentru aprobarea *Strategiei de reformă a sistemului de asistență socială*. În: MO al RM nr. 078 din 22.07.1999. Promulgat: 28.05.1999.

⁶⁶ Legea nr. 389 din 02.12.2004 privind *Strategia de creștere economică și reducere a sărăciei 2004-2006*. În: MO al RM nr. 5-12 din 14.01.2005.

⁶⁷ Hotărârea de Guvern nr. 1360 din 07.12.2007 cu privire la aprobarea *Programului de eficientizare a sistemului de asistență socială pe anii 2008-2010*. În: MO al RM nr. 194-197 din 14.12.2007.

trebuie să fie satisfăcute și asigurate necesitățile persoanelor aflate în situații de vulnerabilitate financiară.

În vederea creării și îmbunătățirii serviciilor sociale a fost adoptat Programul național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pe anii 2008-2012, prin intermediiul căruia a fost inițiat procesul de dezvoltare a serviciilor sociale prin: integrarea serviciilor sociale pentru toate grupurile de beneficiari într-un sistem unic; racordarea serviciilor sociale cu prestațiile sociale; integrarea la nivelul abordării comprehensive a familiei; unificarea metodologiei de lucru a sistemului; integrarea de ordin multidisciplinar la nivelul grupului⁶⁸.

În acest sens, de-a lungul timpului au fost adoptate mai multe strategii sectoriale pe anumite tipuri de categorii de beneficiari (Strategia națională privind protecția copilului și familiei⁶⁹; Strategia națională privind reforma sistemului rezidențial de îngrijire a copilului pe anii 2007-2012⁷⁰; Strategia de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități⁷¹) care, în opinia noastră, nu au înregistrat progrese notabile din cauza faptului că în domeniul asistenței sociale a lipsit o Strategie complexă cu obiective și priorități clare. Considerăm că dezvoltarea asistenței sociale a fost nestructurată, necoordonată, având o evoluție fluctuantă, de aceea noi credem că dezvoltarea și perfecționarea asistenței sociale este posibilă doar prin adoptarea unor politici sociale coerente și unitare bazate pe obiective și priorități prevăzute pentru toate categoriile de persoane vulnerabile.

Concluzii la Capitolul I

Ca urmare a analizei investigațiilor științifice ale instituției asistență socială putem formula următoarele concluzii:

1. Deși actualmente asistența socială are o importanță incontestabilă în societatea noastră, aceasta nu a constituit obiect de cercetare distinct pentru cercetătorii naționali. Tema abordată a fost examinată parțial în cadrul ramurii protecției sociale, însă multe aspecte importante ale acestei instituții au rămas în umbră, din aceste considerente avem drept scop efectuarea unei analize vaste, complexe și multiaspectuale a conceptului juridic de asistență socială în calitate de instituție juridică a dreptului protecției sociale în vederea completării doctrinei naționale.

⁶⁸ Hotărârea de Guvern nr. 1512 din 31.12.2008 pentru aprobarea *Programului național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pe anii 2008-2012*. În: MO al RM nr. 7-9 din 20.01.2009.

⁶⁹ Hotărârea de Guvern nr. 727 din 16.06.2003 despre aprobarea *Strategiei naționale privind protecția copilului și familiei*. În: MO al RM nr. 123 din 20.06.2003.

⁷⁰ Hotărârea de Guvern nr. 784 din 09.07.2007 pentru aprobarea *Strategiei naționale și a Planului de acțiuni privind reforma sistemului rezidențial de îngrijire a copilului pe anii 2007-2012*. În: MO al RM nr. 103-106 din 20.07.2007.

⁷¹ Legea nr. 169 din 09.07.2010 pentru aprobarea *Strategiei de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități 2010-2013*. În: MO al RM nr. 200-201 din 12.10.2010.

2. Până la proclamarea independenței Republicii Moldova, în perioada comunistă, din cauza situației politico-ideologice din URSS, problemele sociale erau negate, iar programele sociale erau îndreptate mai mult spre susținerea familiilor cu copii, iar serviciile sociale adresate persoanelor aflate în nevoie lipseau în totalitate.

3. Cercetările insuficiente ale asistenței sociale ca instituție juridică sunt condiționate de „vârsta fragedă” a acestei instituții. Astfel, după Proclamarea Independenței nu a fost făcută o delimitare clară între asigurările sociale și asistența socială. Dezvoltarea asistenței sociale în Republica Moldova a debutat odată cu adoptarea în anul 1999 a Strategiei de reformare a sistemului de asistență socială care a scos în evidență necesitatea dezvoltării acestei instituții și a stabilit principiile fundamentale de organizare și funcționare a sistemului de asistență socială în Republica Moldova.

4. Intenția de a dezvolta cadrul legislativ în domeniul asistenței sociale a Republicii Moldova este justificată prin semnarea mai multor acte internaționale importante care proclamă și garantează dreptul la asistență socială fiecărui cetățean.

5. În urma semnării diverselor documente internaționale în materia drepturilor sociale, statul nostru și-a luat angajamentul de a moderniza și perfecționa legislația Republicii Moldova în domeniul protecției sociale. Astfel, în prezent sunt în derulare mai multe programe și strategii naționale care vin în susținerea și protecția suplimentară a grupurilor vulnerabile, precum: copiii, vârstnicii, persoanele cu dizabilități, familiile cu venituri mici etc.

6. Au fost înregistrate mai multe inițiative legislative în vederea respectării și promovării drepturilor sociale, în special dreptul la asistență socială. Prin strategiile adoptate observăm intenția și voința autorităților de a dezvolta și perfecționa legislația asistenței sociale. În acest sens au fost înregistrate progrese, însă, pentru a ajunge la standardele europene și mondiale în domeniul asistenței sociale, este necesară revizuirea în ansamblu a complexului de măsuri legislative și comasarea lor într-o Strategie națională integrată de dezvoltare a asistenței sociale, care să conțină obiectivele și prioritățile clare pe termen lung, urmărind să fie monitorizată și la nivel național.

*Asistența socială a ieșit din fãgașul sentimentalismului
generos și al simplelor bune intenții pentru
a pãși în domeniul unei acțiuni sociale și etice ordonate și temeinic motivate,
cu scopul exclusiv de a servi societatea nu prin cãrți și teorie,
ci prin gãsirea adevãrului social în mijlocul grelelor conflicte ale vieții.*

Dimitrie Gusti

2. REGLEMENTAREA JURIDICĂ A FORMELOR DE ASISTENȚĂ SOCIALĂ

2.1. Considerațiuni generale privind instituția asistență socială din Republica Moldova: noțiune, scop și obiective

În societatea contemporană, protecția socială a cetățenilor ocupă un loc important în cadrul politicilor publice, iar elementul cheie al tuturor reformelor sociale și direcția principală a politicii sociale în stat este *asistența socială*. Aceasta constituie mecanismul principal prin care instituțiile abilitate cu funcții sociale se angajează să prevină, să limiteze și să înlăture efectele negative ale situațiilor generatoare de riscuri sociale, care pot duce persoanele vulnerabile la marginea societății.

Pentru a realiza o lucrare care să trateze multiaspectual problemele din domeniul asistenței sociale, este necesar să cercetăm acest fenomen din două perspective: teoretic și practic. Vom debuta studiarea laturii teoretice cu identificarea celor mai relevante noțiuni ale asistenței sociale, propuse de cercetătorii autohtoni și străini și care ne va ajuta să conturăm o definiție proprie și să scoatem în evidență particularitățile juridice ale asistenței sociale. Mai mult, ne propunem să determinăm scopul și obiectivele urmărite de legiuitor în procesul acordării diverselor forme ale asistenței sociale și necesitatea îmbunătățirii cadrului normativ pentru a răspunde cât mai concludent provocărilor puse în fața acestei instituții.

Termenul *asistență* este de origine engleză *assistance*, ceea ce înseamnă sprijin, ajutor, iar utilizat în domeniul protecției sociale acest termen obține calificativul „social”, obținând sintagma asistență socială⁷². Doctrinarii M. Bulgaru, N. Sali, T. Gribincea susțin că asistența socială trebuie privită prin prisma a două dimensiuni: *dimensiunea economică*; *dimensiunea*

⁷² Odinoakaia Ina, *op. cit.*, p. 19.

*socială și psihosocială luate împreună*⁷³. În acest context, noi dorim să adăugăm la acestea și dimensiunea juridică a instituției asistenței sociale, realizând o cercetare a naturii ei juridice.

Teoreticienii naționali și cei străini abordează asistența socială din mai multe puncte de vedere: ca știință, sistem, profesie, instituție juridică, instituție sociologică etc.

Astfel, în calitate de **știință**, asistența socială cercetează procesele și fenomenele sociale generate de relațiile dintre oameni, care țin nemijlocit de activitatea vitală a indivizilor, grupurilor sau comunităților ce s-au pomenit în situații defavorizate⁷⁴.

Ca profesie, asistența socială promovează schimbarea socială, soluționarea problemelor din cadrul relațiilor umane; sprijină activizarea capacităților oamenilor către funcționarea de sine stătătoare în societate în scopul sporirii nivelului lor de bunăstare, iar alți autori, consideră asistența socială drept un pilon important în stabilirea circumstanțelor problematice la diferite niveluri (indivizi, grupuri, comunități)⁷⁵.

Ca instituție juridică, cercetătorul autohton, N. Romandaș, consideră că asistența socială reprezintă o totalitate de norme juridice ce reglementează realizarea de către stat a unui ansamblu de servicii sociale, în bani sau în natură, servicii medicale, diverse forme de recuperare socială și profesională, servicii de plasare în câmpul muncii, servicii sociale acordate familiei, bătrânilor invalizilor etc., cu scopul prevenirii sau înlăturării unor evenimente considerate riscuri sociale⁷⁶. Noi susținem pe deplin această afirmație, deoarece autorul propune o definiție mai vastă, care încorporează toate elementele specifice ale instituției juridice asistență socială.

Autoarea Ina Odinoakaia consideră că asistența socială în sens juridic constituie o instituție a dreptului securității sociale, care grupează ansamblul de norme juridice ce reglementează raporturile sociale născute între o persoană sau familie afectată de consecințele economice negative ale pierderii potențialului fizic, statutului ocupațional sau social (boală, accident, dizabilitate, îmbătrânire, deces, maternitate, șomaj, inadaptare socială etc.) și organele competente în acordarea prestațiilor și/sau serviciilor sociale⁷⁷.

Autoarele autohtone A. Chisari, L. Proca, examinând asistența socială în calitate de instituție a dreptului securității sociale opinează că aceasta constituie o totalitate de norme juridice menite să reglementeze relațiile sociale ce apar între persoana sau familia aflată în

⁷³Bulgaru Maria, N. Sali, T. Gribincea. *Asistența socială în contextul transformărilor din Republica Moldova*. Chișinău, „Cu drag” S.R.L., 2008, p. 20-21.

⁷⁴ Bulgaru Maria. *op. cit.*, p. 210.

⁷⁵ Sagebiel Juliane, Ana Munteanu, Bettina Sagebiel. *Societatea civilă și asistența socială*. Timișoara, Editura Universității de Vest, 2016, p. 6.

⁷⁶ Romandaș Nicolai, *op. cit.*, p. 3-4.

⁷⁷ Odinoakaia Ina. *op. cit.*, p. 3.

dificultate și organul abilitat în legătură cu acordarea diferitelor prestații și/sau servicii sociale celor dintâi⁷⁸.

Teoreticienii români consideră că asistența socială, prin intermediul reglementărilor juridice, pune în aplicare programe naționale și regionale în vederea susținerii unor ajutoare, indemnizații, alocații și servicii sociale destinate familiilor cu copii, vârstnicilor, copiilor, adulților cu deficiențe și altor persoane aflate în dificultate⁷⁹.

Doctrinarii ruși afirmă că asistența socială reprezintă un sistem de relații sociale, măsuri și garanții sociale, menite să protejeze orice membru al societății de riscurile sociale care pot să apară inopinat în viața oricărui individ și să-i afecteze nivelul de bunăstare, sănătatea și viața, care în consecință îi pot provoca imposibilitatea de a-și realiza potențialul de muncă⁸⁰.

Astfel, majoritatea autorilor recunosc că asistența socială reprezintă un instrument important de ajutorare a persoanelor aflate în situație de criză, însă în literatura de specialitate teoreticienii opiniază că asistența socială nu este doar promotoare de resurse în situații de criză, ci este implicată în întreg procesul de dezvoltare socială și asistare a persoanelor/grupurilor vulnerabile pentru a se adapta schimbărilor cerute de dezvoltarea socială⁸¹. În doctrina autohtonă și cea străină autorii unanim evidențiază importanța acestei instituții în menținerea unei societăți incluzive, sănătoase și prospere, iar numeroasele cercetări asupra acestui domeniu confirmă faptul că atât teoreticienii cât și practicienii sunt preocupați de dezvoltarea și reliefaarea celor mai relevante măsuri de asistență socială, care pot avea un impact decisiv asupra nivelului de bunăstare a beneficiarilor. Analizând literatura de specialitate străină, observăm că în ultimii ani se modifică vectorul politicilor sociale. Astfel, dacă un secol în urmă autoritățile erau preocupate de dezvoltarea unor programe care se limitau doar la simpla ajutorare a persoanelor afectate de diverse riscuri sociale, în prezent activitățile de asistență socială sunt concentrate spre reintegrarea beneficiarilor în societate și chiar antrenarea acestora în câmpul muncii, fapt ce-i ajută să-și recapete independența față de sistemul de asistență socială și să participe activ la viața socială.

O definiție strict juridică a asistenței sociale este stabilită în Legea nr. 547/2003 cu privire la asistență socială, care prevede că: asistența socială reprezintă o componentă a sistemului național de protecție socială, în cadrul căruia statul și societatea civilă se angajează să prevină, să limiteze sau să înlăture efectele temporare sau permanente ale unor evenimente considerate

⁷⁸Chisari Aliona. *Reglementări juridice privind asistența socială a copilului și a familiei cu copii în Republica Moldova*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2006, p. 117.

⁷⁹Pașa Florin, L. Pașa. *Asistența socială în România*. Iași, Polirom, 2004, p. 51.

⁸⁰Замараева З. П., *Социальная защита: учебное пособие*. Пермь, 2009, с. 10-12.

⁸¹Smale G., Tuson G., Statham D., *Social Work and Social Problems. Working towards social inclusions and social changes*. Palgrave, 2000, p. 86.

riscuri sociale, care pot genera marginalizarea ori excluderea socială a persoanelor sau familiilor aflate în dificultate⁸². În viziunea noastră, definiția legală a asistenței sociale trebuie completată. Considerăm că aceasta trebuie să conțină și măsuri active de ajutorare a persoanelor care aparțin unui grup social vulnerabil. Într-un stat de drept, asistența socială nu trebuie să se limiteze doar la acordarea unui suport financiar, aceasta trebuie să prevadă și măsuri concrete de susținere, cum ar fi: consilierea ocupațională, cursuri referitoare la obținerea unei calificări etc. ce ar oferi beneficiarilor oportunități pentru a-și dobândi independent resursele financiare necesare care i-ar asigura un nivel adecvat de bunăstare. În acest context, este oportun vechiul proverb chinezesc: *dacă-i dai un pește unui om, îl hrănești pentru o zi, dacă îl înveți să pescuiască, îl hrănești pentru o viață*.

Examinând totalitatea definițiilor prezentate în doctrina de specialitate națională și străină, constatăm că toate sunt pertinente și elucidează diverse trăsături caracteristice ale asistenței sociale, ele nu se exclud, ci, dimpotrivă, se completează reciproc. Multitudinea de definiții în sens larg și în sens restrâns ne indică asupra faptului că această instituție este complexă și multidimensională, iar teoreticienii sunt preocupați de cercetarea acestui domeniu atât de important. În această ordine de idei, ca urmare a analizei realizate, considerăm că asistența socială, într-un stat modern și democratic, *reprezintă o instituție juridică a dreptului protecției sociale, care constă în furnizarea măsurilor de ajutorare a persoanelor sau familiilor care se află în situație de dificultate, iar prin intermediul serviciilor sociale și a prestațiilor sociale acordate separat sau în comun le asigură acestora unui nivel adecvat de bunăstare și recăpătare a independenței față de sistemul de asistență socială*.

În opinia unor autori ruși, în ultimul secol toate statele lumii prezintă un interes deosebit în ceea ce privește protecția persoanelor afectate de diverse riscuri sociale, aceasta fiind condiționată de mai multe cauze printre care putem enumera⁸³:

- statul declarat civilizată, conform Declarației Universale a Drepturilor Omului și în conformitate cu principiul umanismului, este obligat să asigure un nivel de trai decent cetățenilor și familiilor acestora;
- susținerea social-economică a persoanelor nevoiașe îmbunătățește situația economică a acestora și diminuează situația tensionată din societate;
- o societate prosperă poate fi doar în cazul în care statul acordă o asistență socială adecvată. Deoarece dezvoltarea economică se află într-o strânsă interdependență cu

⁸² *Legea asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003. În: MO al RM nr. 42-44 din 12.03.2004.*

⁸³ Пантелеева Т. С., Г.А. Червякова. *Экономические основы социальной работы*, Учебник, 3-е изд. Москва, Академия, 2012, с. 17-19.

dezvoltarea socială, cu cât se investește mai mult în dezvoltarea dimensiunii sociale, cu atât statul înregistrează mai multe progrese economice.

În acest sens, observăm că asistența socială joacă un rol important în cadrul societăților civilizate, iar rezultatele înregistrate în domeniul social au o influență considerabilă asupra dezvoltării armonioase a statului. Acest element important al politicilor sociale sprijină dezvoltarea umană, ajută oamenii să aibă acces la oportunitățile societății moderne și înlesnește participarea la concurența de pe piața forței de muncă. Conform experienței europene, statele nu pot înregistra progrese în domeniul economic dacă nu există un sistem de asistență socială eficient care să sprijine cele mai afectate pături sociale și să-i ajute să-și recapete propriile resurse.

Scopul de bază al asistenței sociale este indicat la nivel internațional în Carta socială europeană, revizuită (163-1996), adoptată la 3 mai 1996 la Strasbourg, care prevede că scopul acordării asistenței sociale este de a sprijini persoanele care nu dispun de resurse suficiente și care nu sunt în măsură să și le procure prin propriile mijloace sau să le primească dintr-o altă sursă, în special prin prestațiile rezultate dintr-un regim de securitate socială⁸⁴. Scopul asistenței sociale este prevăzut indirect și în Codul deontologic al asistentului social, art. 23, care stipulează că „asistentul social trebuie să fie activ în depistarea problemelor, să folosească cunoștințele profesionale pentru a asista persoanele, grupurile și colectivitățile aflate în dificultate să atingă un prag acceptabil de normalitate”. Conform normelor prevăzute, scopul asistenței sociale constă în protecția persoanelor aflate în situații de dificultate, dar, analizând formele asistenței sociale, observăm că unele prestații (compensațiile, alocațiile veteranilor de război și indemnizațiile la nașterea copilului etc.) sunt furnizate persoanelor care nu întotdeauna se află în stare de nevoie. Prin includerea acestor prestații în sfera asistenței sociale, legiuitorul a avut ca scop protecția categoriilor sociale care se află în situație relativă de risc, dar ar putea ajunge în situație de dificultate. Din aceste considerente, în opinia noastră, asistența socială tinde spre crearea unei societăți prospere și incluzive pentru toate grupurile sociale vulnerabile/famiiliile și cetățenii solitari care se confruntă cu diverse riscuri sociale sau care sunt în situații de risc ce ar putea duce la situații de vulnerabilitate.

În general, obiectivul de bază al asistenței sociale este de a sprijini pe cei aflați în dificultate să obțină condițiile necesare unei vieți decente, ajutându-i să-și dezvolte propriile capacități și competențe pentru o dezvoltare corespunzătoare⁸⁵. Astfel, obiectivul primordial al

⁸⁴ *Carta socială europeană*, revizuită (163-1996), adoptată la 3 mai 1996 la Strasbourg, ratificată parțial de RM prin Legea nr. 484 din 28.09.2001. Publicată: 26.10.2001 în MO nr.139. art 159

⁸⁵ Zamfir Elena, S. Stănescu, D. Arpinte, *op. cit.*, p. 111.

asistenței sociale poate fi realizat doar prin soluționarea mai multor deziderate: dezvoltarea unui sistem performant de asistență socială în conformitate cu cerințele societății moderne; adoptarea și realizarea programelor și a strategiilor care au drept scop protecția persoanelor marginalizate; identificarea categoriilor de persoane aflate în diferite situații de vulnerabilitate; descoperirea problemelor sociale care afectează nivelul de trai al cetățenilor; stabilirea direcțiilor prioritare de dezvoltare a domeniului social; adaptarea permanentă a practicilor sociale în conformitate cu nevoile concrete ale cetățenilor; promovarea strategiilor și programelor de prevenire a situațiilor generatoare de riscuri sociale.

Astfel, asistența socială, prin finalitatea sarcinilor ei, are vocația de a sprijini populația săracă și vulnerabilă să-și refacă potențialul de integrare normală în comunitate și să-și dobândească independența economică față de sistemul de asistență socială. Considerăm că cel mai important deziderat al asistenței sociale în societățile moderne este *prevenirea situațiilor de dificultate*. Prevenția include un complex de măsuri preventive ce condiționează funcționarea integrală a familiei și previne apariția problemelor sociale⁸⁶. În statele cu o democrație avansată, politicile sociale prevăd o multitudine de strategii și programe care au drept scop prevenirea riscurilor sociale și nu înlăturarea consecințelor negative ale acestora. Prevenirea riscurilor sociale implică resurse financiare reduse și evită excluderea socială. Din aceste considerente, ar fi oportun, ca la nivel național să fie adoptate politici sociale care să cuprindă măsuri active prin intermediul cărora să fie combătute cauzele ce duc la apariția riscurilor sociale, și nu a efectelor adverse ale acestora care duc persoanele vulnerabile la marginea societății.

Autoarea Zamfir Elena evidențiază că în cadrul sistemului de asistență socială sunt incluse trei mari tipuri de activități⁸⁷:

- ajutor în bani sau în natură acordate persoanelor sau familiilor sărace care se situează sub nivelul de trai acceptat: burse pentru copiii familiilor cu venituri scăzute, alocații pentru copii, mese gratuite pentru săraci etc.;
- finanțarea unor instituții ce se ocupă de persoanele care au nevoie de îngrijire specială permanentă: orfelinate pentru copii, instituții pentru bătrâni etc.;
- furnizarea de servicii specializate celor în nevoie: suportul social și psihologic, plasamentul familial sau adopția pentru copii, sprijinirea mamelor tinere și singure aflate în situații dificile, oferirea de locuințe pentru familiile sărace în nevoi, diferite tipuri de consultații (educaționale, marital etc.).

⁸⁶ Virlan Maria. *Asistența socială – un răspuns la problematica grupurilor de risc*. Chișinău, 2013, p. 27.

⁸⁷ Zamfir Elena. *Mecanismele producerii bunăstării în economia de piață*, în vol.: Zamfir E., Zamfir C. (coord.). *Politici Sociale. România în context European*, p. 36-40.

În opinia noastră, șirul acestor activități desfășurate de asistența socială poate fi completat. Astfel, pe lângă activitățile de acordare a suportului financiar și prestarea unei game de servicii sociale de îngrijire specială, asistența socială mai prevede și activități de prevenire a riscurilor sociale. În această ordine de idei, remarcăm că legislația socială prevede un set de măsuri și activități care sunt îndreptate spre prevenirea și combaterea sărăciei și a excluziunii sociale. Un exemplu elocvent ar fi serviciile sociale comunitare care sunt constituite în vederea prevenirii precoce a problemelor sociale și intervenția timpurie la soluționarea acestora. Mai mult decât atât, considerăm că asistența socială nu trebuie să conțină activități tipizate pentru persoanele vulnerabile, ci ele trebuie individualizate, fiind necesară identificarea unor soluții personalizate, ținându-se cont de specificul și particularitatea fiecărui caz concret.

În acest context, credem că în cadrul legislativ al domeniului asistenței sociale trebuie să fie incluse trei tipuri de suport social de bază: de prevenire, de asistență și de promovare. În această ordine de idei, **suportul de prevenire** ar fi oportun de furnizat persoanelor care, din cauza anumitor factori de ordin material, ele pot deveni în viitorul apropiat persoane financiar vulnerabile. În acest caz suportul de prevenire va diminua dinamica persoanelor supuse diferitelor riscuri sociale. **Suportul de asistență** va susține persoanele care deja aparțin unui grup social vulnerabil, iar problemele sociale îi afectează calitatea vieții prin intermediul furnizării prestațiilor și serviciilor sociale. **Suportul de promovare** va ajuta beneficiarii de asistență socială să iasă din situațiile de risc și să fie reintegrați în societate recăpătându-și independența față de serviciile și prestațiile sociale oferite de sistemul de asistență socială. Constatăm că în legislația asistenței sociale din Republica Moldova lipsesc prevederile care ar reglementa măsurile de promovare a beneficiarilor de asistență socială, astfel noi nu dispunem de politici sociale active care ar ajuta persoanele să se angajeze în câmpul muncii, să obțină o calificare profesională etc.

Societatea contemporană este în continuă schimbare, apar noi probleme sociale și noi riscuri sociale moderne (consumul de droguri, alcool, trafic de persoane, copii abandonati), care necesită o abordare promptă și eficientă din partea factorilor de decizie. Din aceste considerente, cadrul legal care reglementează domeniul social trebuie să fie adaptat noilor tendințe. În această ordine de idei, autorii români menționează că în sistemul de asistență socială întâlnim atât domenii tradiționale de intervenție, cât și domenii moderne, iar problematica socială apărută de-a lungul timpului a impus, pe lângă *domeniile tradiționale de intervenții*: asistența socială a familiei, asistența socială a persoanelor vârstnice, asistența socială a persoanelor cu dizabilități etc., și *domenii moderne de intervenții*: asistența socială a persoanelor dependente de drog,

asistența socială a persoanelor cu HIV-SIDA, asistența socială a copiilor străzii, probațiune⁸⁸. Astfel, societatea în care trăim reclamă un management inteligent, focusat pe depistarea problemelor sociale, gestionarea, monitorizarea, rezolvarea acestora și nu în ultimul rând prevenirea lor.

În literatura de specialitate sunt evidențiate unele trăsături caracteristice care individualizează instituția asistenței sociale în contextul politicilor sociale. În primul rând, ea este o componentă esențială a securității sociale, făcând parte din sistemul complex de protecție socială a tuturor membrilor societății care ajung în stare de nevoie pentru a li se asigura un nivel de trai minim impus de demnitatea umană. În al doilea rând, prin sistemul de acte normative care reglementează materia dată se pun în aplicare programe de protecție socială utilizate de puterea publică pentru promovarea politicilor sociale. În al treilea rând, se poate constata că în cazul asistenței sociale, finanțarea se realizează de la bugetul de stat, bugetele locale din și din alte surse, cu condiția ca subvențiile să nu cadă sub minimumul de existență⁸⁹.

Deci, ca urmare a cercetării realizate, putem evidenția următoarele caracteristici definitorii, care delimitează instituția juridică a asistenței sociale de alte instituții de drept:

- **Reprezintă o instituție juridică a dreptului protecției sociale.** La etapa actuală instituția asistență socială împreună cu instituția asigurări sociale reprezintă părți componente ale ramurii de drept protecție socială, care, pe de o parte, se completează reciproc, iar pe de altă parte, trebuie diferențiate. Aceste instituții se deosebesc prin: scop, sursa de finanțare, beneficiari, forme și modalitatea de acordare⁹⁰. Sub aspect juridic raporturile de asistență socială sunt deosebite de cele de asigurări sociale, ultimele având o sferă de cuprindere mai redusă datorată calității de asigurat și care, la rândul lor, sunt condiționate de un anumit statut, de exemplu cel de salariat. Aria de cuprindere a raporturilor de asistență socială este mai extinsă, în funcție de situația de nevoie, sărăcie, adică a celor aflați în situații dificile din punct de vedere material⁹¹. Totodată asistența socială are vocația și este finanțată pe principiul solidarității naționale. O altă distincție este faptul că asigurările sociale se furnizează în formă bănească, iar asistența socială: în formă bănească, în natură și în servicii sociale⁹². În literatura de specialitate se duc discuții aprige referitoare la impactul acestor instituții asupra bunăstării sociale, unele

⁸⁸Buzducea Doru. *Asistența socială: structură, istorie și dezbateri recente*. Revista de cercetare și intervenție socială, Editura Lumen, 2008, p. 15-33.

⁸⁹ Țop Dan, Lavia Savu. *Regimul juridic al asistenței sociale*. Tîrgoviște, 2004, p. 6.

⁹⁰ Sacara Ana. *Analiza dimensiunii juridice a asistenței sociale*. În: Conferința științifico-practică internațională „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, ed. a VII-a Academia de Administrare Publică, Chișinău 2021, p. 312

⁹¹ Sacara Ana. *Natura juridică a raportului de asistență socială*. În: Conferința științifico-practică internațională „Teoria și practica administrării publice”, ed. a Academia de Administrare Publică, Chișinău 2020, p. 272-273

⁹² Vîrlan Maria. *Asistența socială între teorie și practică*. Chișinău, 2016, p. 7.

voci afirmă că pilonul de bază în lupta cu sărăcia sunt asigurările sociale, iar asistența socială este văzută ca un instrument complementar de sprijin material, iar alții afirmă că anume instituția asistenței sociale reprezintă mecanismul principal prin care statul luptă cu insuficiența resurselor financiare și excluderea socială. Organismele internaționale consideră, că „asistența socială este singura latură a protecției sociale care reușește gestionarea rapidă a problemelor ce decurg din deprivarea materială extremă, în timp ce mecanismele asigurărilor sociale se constituie în instrumente de rebalansare pe termen mediu și lung a dezichilibrilor sociale existente pe piață”⁹³. Noi considerăm că anume instituția asistenței sociale reprezintă pârghia principală ce oferă păturilor sociale vulnerabile resursele economice care să le permită o viață în acord cu normele considerate acceptabile în societate.

- ***Se acordă subiecților speciali - persoanelor socialmente vulnerabile.*** Asistența socială, în societatea modernă, reprezintă un drept universal al tuturor persoanelor și se acordă în conformitate cu legislația națională și internațională. Constituția Republicii Moldova stipulează garantarea dreptului la asistență socială ca drept universal, iar Legea asistenței sociale reafirmă garantarea acestui drept, dar și a dreptului la informare privind conținutul și modalitățile de acordare a prestațiilor sociale pe tot teritoriul țării. Coroborând această noțiune cu unul dintre principiile de bază ale asistenței sociale, și anume principiul universalității, la o primă vedere s-ar putea înțelege că asistența socială poate fi solicitată de oricine, indiferent de starea materială și de alte condiții sociale și economice ale solicitantului, însă constatăm că pentru a accede la formele asistenței sociale, este necesar să fie îndeplinite un set de condiții de eligibilitate, printre care nevoia socială și apartenența la un grup vulnerabil. Astfel, dreptul la asistență socială are o vocație universală: odată dovedită nevoia permite accesul tuturor categoriilor de persoane defavorizate din punct de vedere material la prestațiile care se acordă în situații de dificultate⁹⁴. Conform normelor legale, beneficiar de asistență socială reprezintă persoana sau familia defavorizată căreia, în temeiul cererii, anchetei sociale și al actelor constatatoare, i se acordă prestații și/sau servicii sociale. Din definiția legală constatăm că beneficiarii de asistență socială sunt de două tipuri: individuali și colectivi, astfel legislația asistenței sociale prevede prestații sociale care sunt acordate unui membru al familiei (alocații, compensații, indemnizații) și prestații sociale care sunt acordate exclusiv familiei (ajutorul social, ajutorul pentru perioada rece a anului). Solicitanții asistenței sociale, din cauza problemelor economice, sociale sau de sănătate, nu pot să-și asigure independent pe o perioadă de timp un nivel normal de bunăstare,

⁹³ Organisation for Economic Co-operation and Development –Promoting Pro-Poor Growth Social Protection, OECD Publishing, 2009, p. 20. <https://www.oecd.org/>

⁹⁴ Țiclea Alexandru, Laura Georgescu. *op. cit.*, p. 20.

fără un suport fizic, moral, psihologic și economic din partea autorităților statului. Suportul, de obicei, se acordă pe o perioadă determinată de timp, până când persoanele își soluționează problemele cu care se confruntă și pot reveni la o viață normală, independentă și autosuficientă.

Legiuitorul moldav, în Legea nr. 547/2003, determină 10 grupuri vulnerabile care, din cauza unor factori sociali de risc combinați, au nevoie de asistență și suport. Considerăm că situația economică precară împiedică acordarea unei asistențe sociale durabile și eficiente unui mare număr de beneficiari. În temeiul legislației, asistența socială se furnizează următoarelor grupuri sociale: copiii și tinerilor ale căror sănătate, dezvoltare și integritate fizică, psihică sau morală sunt prejudiciate în mediul în care locuiesc; familiilor care nu-și îndeplinesc în mod corespunzător obligațiile privind îngrijirea, întreținerea și educarea copiilor; familiilor fără venituri sau cu venituri mici, (*aici merge vorba chiar și despre salariați, conform Anexei nr. 15 la prezentul studiu, atestăm că beneficiari ai ajutorului social și ajutorului pentru perioada rece a anului sunt unii salariați care dispun de un venit stabil lunar, dar nu-și pot asigura un nivel de bunăstare adecvat, fiind nevoiți să apeleze la serviciile asistenței sociale pentru a depăși situația financiară precară*); familiilor afectate de violența intrafamilială; persoanelor fără familie care nu pot gospodări singure, și care necesită îngrijire și supraveghere sau sînt incapabile să facă față nevoilor sociomedicale; familiilor cu trei și mai mulți copii; familiilor monoparentale cu copii; persoanelor vârstnice; persoanelor cu dizabilități și altor familii aflate în dificultate⁹⁵.

În perioada pandemică generată de virusul COVID 19, s-a conturat încă o categorie vulnerabilă, migranții. Astfel, un număr mare de cetățeni naționali și-au pierdut locurile de muncă, fiind nevoiți să se întoarcă în țara. În aceste condiții, migranții reîntorși de peste hotare au rămas fără surse de existență, și necesitau suport financiar și consiliere privind integrarea pe piața muncii.

Din textul legii, reiese că măsurile de asistență socială sunt furnizate persoanelor aflate în dificultate, însă aceasta vine în contradicție cu legislația care reglementează tipurile de prestații sociale categoriale care nu sunt acordate persoanelor aflate în dificultate, ci sunt îndreptate spre persoanele care aparțin unei anumite categorii sociale, de exemplu veteranii de război.

- ***Se acordă persoanelor care se confruntă cu diverse riscuri sociale.*** Condiția de bază pentru a beneficia de serviciile sociale oferite de către stat este confruntarea cetățenilor sau a familiilor acestora cu diverse riscuri sociale. Trăim într-o societate modernă, în care există o multitudine de riscuri sociale, ceea ce impune aplicarea unor noi mecanisme, îndreptate spre identificarea, controlarea și cei mai important prevenirea acestora. Definiția legală a riscului social

⁹⁵ Legea asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003. În: MO al RM nr. 42-44 din 25.12.2003.

este prevăzută de normele Legii nr. 547/2003 care prin risc social desemnează „pericolul pentru persoană sau familie de a fi afectată de consecințele economice negative ale pierderii potențialului fizic, statutului ocupațional sau social (boală, accident, dizabilitate, îmbătrânire, deces, maternitate, șomaj, inadaptare socială etc.)”. Doctrinarii ruși E. Maciuliskaia și C. Dobromîslov menționează că trăsăturile distinctive care ne permit să calificăm anumite evenimente drept riscuri sociale sunt: condiționarea de către sistemul economic și de către organizarea socială a muncii; consecințele de natură economică, rezultate din pierderea surselor de venit sau survenirea unor cheltuieli suplimentare; interesul din partea statului și a societății de a neutraliza și preveni consecințele survenirii acestor riscuri⁹⁶. Caracteristic pentru riscurile sociale este faptul că persoana/familia nu poate anihila independent efectele survenirii lor, fiindcă sunt generate de condiții obiective de natură social-economică și sunt dependente de activitatea de muncă⁹⁷. Autoarea autohtonă Ina Odinoakaia consideră că, în funcție de sistemul în baza căruia are loc finanțarea riscului social, acestea se clasifică în riscuri asigurate și riscuri neasigurate⁹⁸. Pentru noi prezintă interes riscurile neasigurate, care reprezintă niște evenimente impredictibile, ale căror consecințe economice afectează negativ starea financiară a persoanei și familiei. Astfel, riscurile neasigurate reprezintă elementul principal al asistenței sociale, deoarece în bază acestuia se furnizează prestații și servicii sociale cetățenilor care se află în diverse situații de vulnerabilitate.

În viziunea noastră, societatea moldovenească este afectată de sărăcie și inegalitatea veniturilor. Sărăcia constituie o lipsă de venituri și de suficiente resurse materiale pentru o viață în demnitate; acces inadecvat la serviciile de bază, precum asistența medicală, locuința și educația; excluziunea de pe piața muncii și munca de slabă calitate⁹⁹. Ultimele date disponibile arată că ponderea persoanelor sărace în Republica Moldova este în continuă creștere. Estimările la nivel național și cele ale Băncii Mondiale arată o tendință similară atât pentru sărăcia din zonele urbane, cât și cele rurale. Mai mult decât atât, din cauza situației pandemice din ultimul an numărul persoanelor aflate în sărăcie extremă va crește considerabil. Cei mai expuși la sărăcie sunt copiii, vârstnicii și adulții cu dizabilitate. Totodată, statisticile diferitelor studii indică faptul că romii sunt una dintre cele mai sărace categorii ale populației din Moldova¹⁰⁰.

⁹⁶Мачульская Е.Е., К. В. Добромислов. *Право социального обеспечения: Учебное пособие + Практикум*. Москва, Книжный Мир, 2006, с.13.

⁹⁷ Ina Odinoakaia. *Riscul social - generatorul raporturilor de protecție socială*. În Revista națională de drept nr. 7 din 2009, p. 29-30.

⁹⁸ *Ibidem*, op. cit, p. 97.

⁹⁹ *Platforma europeană de combatere a sărăciei și a excluziunii sociale: un cadru european pentru coeziune socială și teritorială*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:RO:PDF>

¹⁰⁰ *Raport privind situația tinerilor din Moldova și interacțiunea acestora cu Obiectivele de Dezvoltare Durabilă*. Chișinău, 2020, p. 15-18.

În prezent, inegalitatea veniturilor este o problemă socială acută pentru Republica Moldova, cauzele acesteia fiind determinate de mai mulți factori: menținerea salariilor la un nivel scăzut, în special în sectorul agrar; caracterul temporar al ocupării și lucrul în sectorul informal; insecuritatea veniturilor individuale; scăderea reală a valorii veniturilor în urma devalorizării salariilor și plăților sociale¹⁰¹. Problemele sociale nerezolvabile în timp împing persoanele vulnerabile la marginea societății și generează excluziunea socială, care reprezintă un risc social recunoscut la nivel european și mondial.

• ***Se acordă sub formă de servicii sociale și prestații sociale.*** Asistența socială reprezintă un mecanism important care contribuie la îmbunătățirea calității vieții unor categorii sociale considerate drept vulnerabile. Aceasta este îndreptată spre asigurarea unui trai decent prin oferirea prestațiilor și serviciilor sociale. Așadar, în vederea prevenirii și anihilării riscurilor sociale instituțiile de stat cu funcții sociale acordă cetățenilor care se află în stare de nevoie mai multe prestații și servicii sociale cu scopul atenuării inegalităților existente, al integrării normale în societate și recăpătării propriei autonomii. Dacă funcția de bază a asistenței de tip financiar este, de regulă, recuperatorie, cea a serviciilor sociale este atât de recuperare cât și de prevenție. Pentru eficiența unui sistem de asistență socială integrat, coerent, cele două componente sunt complementare, ele se influențează reciproc, dezvoltarea lor realizându-se concomitent. Cele două elemente asigură doar împreună, prin funcțiile lor, refacerea graduală a celor marginalizați, dar și prevenția unor viitoare riscuri ce pot să apară¹⁰². Astfel, considerăm că furnizarea prestațiilor și a serviciilor sociale persoanelor care se află în nevoie contribuie eficient la dezvoltarea unei societăți sănătoase și asigură stabilitatea socială.

• ***Instituțiile statului cu funcții sociale reglementează cadrul legal de instituire, administrare, finanțare, monitorizare și evaluare a formelor asistenței sociale.*** Asistența socială se află în responsabilitatea instituțiilor publice specializate ale autorităților administrației publice centrale și locale, a organizațiilor societății civile, iar prin sistemul de acte normative, care o reglementează, pune în acțiune programe utilizate de puterea publică pentru aplicarea politicilor publice¹⁰³. În Republica Moldova sistemul de asistență socială este gestionat, din punct de vedere organizațional, structural și funcțional, de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale. Astfel, în materie de asistență socială, acesta realizează mai multe funcții: de elaborare și promovare a politicilor sociale; de control, monitorizare și evaluare a aplicării unitare a legislației asistenței sociale etc. Un rol deosebit de important în acordarea asistenței

¹⁰¹ Analiza situației populației în Republica Moldova. Chișinău 2016. p. 32.

https://moldova.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/PSA_RO.pdf

¹⁰² Zamfir Elena, S. Stănescu, D. Arpinte, *op. cit.*, p. 132.

¹⁰³ Bulgaru Maria, *op. cit.*, p. 98.

sociale îl au autoritățile publice locale (APL) de nivelurile întâi și doi, care nemijlocit organizează și furnizează asistență socială pe teritoriul Republicii Moldova. Competențele APL în domeniul asistenței sociale sunt prevăzute de Legea cu privire la asistența socială și Legea administrației publice locale. În opinia noastră, competențele APL în domeniul asistenței sociale sunt superficiale și nu au delimitare bine definită, de aceea avem o suprapunere de atribuții, care provoacă transferul de responsabilități de la o instituție la alta. Odată cu reformarea sistemului de asistență socială se conturează o nouă categorie de subiecți ai raporturilor de asistență socială – prestatorii privați, a căror precizare o găsim în Legea nr 123 cu privire la serviciile sociale (art. 8) care, în calitate de prestatori privați de servicii sociale enumeră „asociații și fundații, instituții private cu caracter necomercial și alte forme organizate ale societății civile; organizații comerciale și persoane fizice” care se pot organiza și presta servicii sociale numai dacă sunt acreditate legal. Un rol important în dezvoltarea cadrului normativ al asistenței sociale îl are societatea civilă, care contribuie la perfecționarea politicilor sociale și armonizarea lor cu necesitățile și nevoile populației. Autoritățile publice în procesul adoptării cadrului normativ consultă și asociațiile obștești care examinează și avizează proiectele actelor normative în domeniul asistenței sociale.

- **Formele asistenței sociale sunt finanțate din bugetul de stat.** Conform cadrului legislativ în vigoare, serviciile și prestațiile sociale sunt finanțate din bugetul de stat, bugetele locale, din fondul de susținere a populației, precum și din alte fonduri extrabugetare: donații, sponsorizări, chiar și contribuțiile beneficiarilor în cazul serviciilor sociale. În prezent, nu avem un act normativ care să reglementeze procedura și condițiile de finanțare, ceea ce reprezintă un aspect negativ al procesului de finanțare. Cel mai mare impediment în organizarea și funcționarea eficientă a sistemului de asistență socială este alocarea resurselor insuficiente pentru finanțarea măsurilor și acțiunilor de asistență socială. În viziunea noastră, finanțarea necorespunzătoare reprezintă o piedică serioasă în calea dezvoltării sistemului de asistență socială, fiind o frână în dezvoltarea și perfecționarea formelor de asistență socială. Conform datelor prezentate de Banca Mondială în Anexa nr. 17, constatăm că, din regiune, Republica Moldova alocă cei mai puțini bani pentru finanțarea asistenței sociale, astfel ne pomenim în situația în care avem o rată de sărăciei destul de mare și cheltuieli tot mai mici. Ponderea în PIB a cheltuielilor sociale ne indică asupra asumării gradului de responsabilitate a statului în vederea ajutorării grupurilor sociale vulnerabile. Conform acelorași date în Republica Moldova cheltuielile totale de asistență socială constituie 2,7 din PIB, care în proporție de 95% sunt

destinate plăților sociale¹⁰⁴. Aceste date sunt alarmante, deoarece chiar cele mai slab dezvoltate țări din Uniunea Europeană înregistrează rezultate mai bune în acest sens. Astfel, datele prezentate de MSMșiPS arată că anual numărul total de beneficiari ai prestațiilor sociale înregistrează o creștere considerabilă, ceea ce denotă că tot mai mulți membri ai societății se află în situații de vulnerabilitate și necesită ajutor de ordin material, financiar, psihologic etc. din partea instituțiilor de stat. Totodată, trebuie să conștientizăm că finanțarea corespunzătoare a asistenței sociale reprezintă o investiție în bunăstarea actuală și a societății viitoare, care va evita blocajele sociale și va contribui la menținerea unei societăți solidare.

Rolul crucial al asistenței sociale a fost sesizat de majoritatea statelor lumii în perioada pandemiei COVID-19, care a dus la diminuarea substanțială a veniturilor populației și a contribuit la răspândirea rapidă a sărăciei. Țările care dispun de sisteme de asistență socială eficiente și durabile au gestionat eficient situația precară în care s-au pomenit cetățenii. Datorită politicilor sociale eficiente, statele au reacționat prompt, adoptând mai multe programe sociale, lărgind aria de cuprindere a asistenței sociale, astfel încât un număr cât mai mare de cetățeni să beneficieze de sprijin financiar din partea instituțiilor abilitate cu funcții sociale. Starea de urgență instituită în Republica Moldova în legătură cu situația pandemică la nivel național și cel global a amplificat problemele deja existente în domeniul protecției și asistenței sociale, care, nefiind soluționate la timp prin măsuri adecvate, a condus la deteriorarea situației în domeniul drepturilor omului, accentuarea inegalității în societate și a afectat și mai mult persoanele vulnerabile¹⁰⁵. Nu putem contesta faptul că și în Republica Moldova au fost înregistrate mai multe măsuri legislative care au venit în susținerea persoanelor vulnerabile în această perioadă grea, însă provocările sociale din țara noastră sunt dificil de gestionat, deoarece cadrul normativ nu este adaptat realităților sociale și nu există o finanțare corespunzătoare, care ar permite furnizarea unor servicii sociale integrate și acordarea unor prestații sociale adecvate astfel încât să aibă un impact considerabil asupra nivelului de bunăstare al cetățenilor.

În concluzie, deducem că instituția asistenței sociale în calitate de parte componentă importantă a ramurii dreptului protecției sociale, realizează protecția persoanelor marginalizate printr-o gamă de prestații și servicii sociale menite să asigure un nivel adecvat de bunăstare. În societatea contemporană aceasta ocupă un rol important, realizând funcții importante în stat, de aceea instituțiile cu funcții sociale trebuie să acorde o atenție deosebită dezvoltării acestei

¹⁰⁴ Hotărârea Guvernului nr. 377 cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea *Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”*, din 10 iunie 2020. p.86

https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/strategia_nationale_de_dezvoltare_moldova_2030-t.pdf

¹⁰⁵ *Raportul privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2020*. Chișinău, 2020, p. 50.

instituții și armonizării practicilor sociale în conformitate cu standardele europene și internaționale. Mai mult, considerăm că asistența socială reprezintă un atribut al tuturor statelor dezvoltate, iar rezultatele înregistrate în domeniul social, ne atenționează asupra asumării responsabilității statului în protejarea persoanelor care se află în nevoie.

2.2. Natura juridică a prestațiilor de asistență socială furnizate persoanelor nevoiașe

Asistența socială reprezintă o verigă importantă a sistemului național de protecție socială, prin intermediul căreia statul își asumă angajamentul de a proteja și a susține persoanele și familiile care se află în situații de risc sau vulnerabilitate. Natura vulnerabilității ține de: starea materială precară, starea fizică și de sănătate, statutul familial (familii monoparentale, orfani), expunere la situații de violență etc.

Dreptul la asistență socială reprezintă un drept fundamental, consfințit în Constituția Republicii Moldova, care garantează persoanelor și grupurilor sociale în dificultate, în urma lipsei cornice a mijloacelor financiare, un minimum de existență astfel încât să fie depășită situația de risc. În conformitate cu principiul instituției asistenței sociale, „flexibilitatea măsurilor de asistență socială, aducerea lor în concordanță cu necesitățile reale ale persoanei sau ale familiei aflate în dificultate”, măsurile de asistență socială sunt adaptate situației particulare de viață a fiecărui individ iar susținerea se face în funcție de necesitățile acestuia. Așadar, asistența socială se acordă în baza analizei situației fiecărui caz în parte, evaluării trebuințelor beneficiarului și testării condițiilor de trai, mijloacelor, resurselor, posibilităților individuale de a soluționa problemele apărute¹⁰⁶. De asemenea constatăm că dreptul de a beneficia de formele asistență socială nu este condiționat de achitarea contribuțiilor anterioare ca în cazul asigurărilor sociale. De regulă, sprijinul se stabilește pe o perioadă determinată, până când beneficiarii își găsesc resursele sociale, economice, psihologice pentru a putea duce o viață normală.

Conform normelor legale, sistemul asistenței sociale este format din două componente de bază: *servicii sociale* și *prestații sociale*, iar instituția asistență socială reglementează cadrul legal de instituire, administrare, finanțare, monitorizare și evaluare a acestora. Măsurile de asistență socială sunt acordate în scopul dezvoltării capacităților individuale sau colective pentru asigurarea nevoilor sociale, asigurarea unui trai decent și promovarea principiilor de incluziune și coeziune socială. Autorii străini, R. G. Wilinon, K. Pickett, C. Chafer susțin necesitatea suportului statului pentru grupurile sociale dezavantajate sau pentru reducerea inegalității

¹⁰⁶ Sacara Ana. *Reperu privind noțiunea de asistență socială*. În: Conferința științifico-practică „Rolul științei în reformarea sistemului juridic și politico-administrativ”, ed. a V-a USCH, Cahul 2019, p. 163

sociale, argumentul principal fiind unul pragmatic: *lipsa intervenției determină creșterea problemelor sociale, fapt care înseamnă un cost semnificativ plătit de către societate pentru atenuarea acestora*¹⁰⁷. Noi susținem pe deplin opinia autorilor citați, deoarece nesoluționarea problemelor sociale în timp duce la o acutizare a acestora și în consecință la multiplicarea lor, sau chiar la crearea blocajelor sociale. Din aceste considerente, instituțiile statului trebuie să reacționeze prompt și eficient prin intermediul mecanismelor și instrumentelor disponibile în vederea soluționării și prevenirii consecințelor acestora.

În prezent, sistemul de asistență socială din Republica Moldova este unul complex, care prevede o gamă largă de prestații în formă monetară, majoritatea prestațiilor sociale fiind furnizate în baza principiului categorial, neavând scopul de a reduce sărăcia. Aceste prestații sunt acordate pentru merite deosebite față de stat, de aceea la oferirea lor nu are importanță nivelul de bunăstare al beneficiarilor și nici veniturile familiei. După părerea noastră, acestea rămân inefficiente în reducerea sărăciei și combaterea situațiilor generatoare de riscuri sociale. Axarea pe categorii a majorității prestațiilor de asistență socială a dus la apariția unui sistem de protecție socială bazat pe drepturi, caracterizat prin cost-ineficiență și performanță slabă la capitolul echitate. Din cauza prevalenței transferurilor pe categorii, sistemul de asistență socială nu oferă prioritate celor mai pauperizate segmente sociale¹⁰⁸. Mai mult decât atât, în condițiile unei restrângerii bugetare, Republica Moldova trebuie să dezvolte un sistem de prestații sociale direcționat pe sprijinirea persoanelor nevoiașe, deoarece avem o societate afectată profund de sărăcie care diminuează nivelul de bunăstare al cetățenilor, iar consecințele negative ale programelor sociale inefficiente vor fi resimțite și în viitor.

În ultimii ani, furnizarea asistenței sociale persoanelor care din motive întemeiate nu-și pot asigura un nivel adecvat de bunăstare se construiește în baza principiilor solidarității sociale și a direcționării eficiente. Când ne referim la direcționarea eficientă nu avem în vedere anumite categorii sociale, ci ne referim expres la persoanele și familiile nevoiașe care au o nevoie stringentă de asistență din partea instituțiilor abilitate cu funcții sociale. Un rol considerabil în sporirea direcționării eficiente a asistenței sociale l-a avut Banca Mondială, care a inițiat mai multe proiecte îndreptate spre sporirea eficienței prestațiilor sociale. Astfel, cu aportul Băncii Mondiale în anul 2008 a fost instituit ajutorul social care este îndreptat spre cele mai vulnerabile păături sociale. Programul dat a fost elaborat în baza experienței internaționale, care a avut un

¹⁰⁷ D. Dorling, *Injustice: Why social inequality persists*, The policy Press, 2011, p. 29-30.

¹⁰⁸ Davolas Maria Eugenia, Bethany Brown. *Raportul Băncii Mondiale, Abordarea securității economice a persoanelor vârstnice în Moldova prin prisma drepturilor omului*. 2017, p. 41-45.

impact considerabil în vederea ajutorării persoanelor vulnerabile și a identificării celor mai afectate segmente ale populației.

Contrar exigențelor Legii nr. 547/2003, până în anul 2008, după cum am mai spus, politica de asistență socială se baza pe un sistem de acordare a prestațiilor sociale în temeiul principiilor categoriale, care a avut efecte limitate, deoarece ajutoarele n-au fost orientate în totalitate spre cele mai nevoiașe familii și grupuri sociale, întrucât la stabilirea acestora nu se ținea cont de nivelul bunăstării¹⁰⁹. Astfel, în anul 2008, sistemul prestațiilor sociale a fost supus modernizării și au fost introduse prestații sociale selective care prevăd persoanele supuse sărăciei și sunt acordate în urma testării mijloacelor de trai ale familiei. Testarea mijloacelor cuprinde procesul de stabilire a tuturor veniturilor individuale sau familiale. Deci, în cazul testării mijloacelor de trai, asistenței sociali, prin aplicarea anchetei sociale, *evaluatează veniturile* bănești, care pot proveni din asigurări sociale de stat, indemnizații, ajutoare cu caracter permanent și din alte creanțe legale etc., precum și *evaluatează bunurile mobile și imobile* care se află în proprietatea ori în folosința solicitantului.

Conform doctrinei române, prestațiile sociale sunt definite ca forme de transfer prin care se realizează alocarea de bunuri și servicii către indivizi sau familie prin respectarea unui set de reguli (afilierea la un sistem de asigurări, existența unor anumite criterii și pot fi acordate în bani (pensii, indemnizații de șomaj, alocații pentru copii, ajutor social etc.) sau în natură (rechizite pentru elevii din familiile cu venituri mici etc.).¹¹⁰ Noi considerăm că prestațiile sociale de asistență socială pot fi sume bănești necontributorii sau prestații în natură, finanțate din bugetul de stat ce se acordă persoanelor care se află în diverse situații de dificultate sau anumitor grupuri sociale care întrunesc condițiile de eligibilitate prevăzute de legislația în vigoare. Acestea sunt furnizate în scopul asigurării unui standard minim de trai, al susținerii familiilor cu copii și al garantării exercitării de către persoanele cu dizabilități a drepturilor și libertăților prevăzute de legislația în vigoare. Furnizarea prestațiilor sociale este condiționată de aflarea solicitanților în starea de nevoi sociale, a căror satisfacere contribuie la asigurarea unui nivel adecvat de bunăstare.

La nivel internațional, asistența și protecția socială este de trei tipuri¹¹¹:

¹⁰⁹ Hotărârea Curții de Conturi privind Raportul auditului performanței „Sînt administrate eficient fondurile Programelor de ajutor social și direcționate către păturile defavorizate ale populației?”. În: MO al RM nr. 27-34 din 07.02.2014.

¹¹⁰ Popescu L., A. Rebeleanu. *Structura serviciilor sociale. Program de formare în practica asistenței sociale*. MMS și F, p. 11-19.

¹¹¹ Dilion Marcela, Vadim Pistrinciuc. *Rolul autorităților publice locale în asigurarea protecției și asistenței sociale a populației* (Ghid teoretico-practic). Chișinău, 2008, p. 59.

- I. Ajutoare bănești care sunt îndreptate spre acoperirea unui deficit în veniturile de bază. Aceste plăți sunt disponibile după testarea veniturilor și a resurselor familiilor („prestații acordate în urma testării mijloacelor”).
- II. Ajutoare bănești îndreptate spre satisfacerea unor nevoi speciale care sunt acordate individual sau familiei, însă nu pentru toată populația (prestații categoriale).
- III. Plățile unice care se fac în cazul unor situații excepționale. Aceste plăți pot fi acordate la discreție, pe când plățile de la pct. I și II reieșind din reguli.

În doctrina autohtonă întâlnim o clasificare potrivit căreia asistența socială include beneficiile noncontributive, acestea fiind specificate în:

- **Beneficii categoriale, sau universale.** În această categorie de beneficii intră o serie de transferuri care sunt determinate doar de detectarea simplei nevoi, fără condiția vreunei contribuții oarecare. Aceste transferuri nu sunt în general determinate de situația financiară a destinatarului. Cele mai importante dintre ele sunt: alocațiile familiale – alocații pentru copii, pentru mamele cu mulți copii, pentru persoanele cu handicap, pentru invalizii de război etc.
- **Beneficii focalizate pe testarea mijloacelor.** În acest caz sprijinul este acordat doar persoanelor aflate efectiv în nevoie și este determinat de nivelul resurselor disponibile ale fiecărei persoane în parte¹¹².

Prin prisma legislației naționale, constatăm că prestațiile sociale pot fi clasificate în două categorii: *prestații monetare* – care sunt acordate în formă bănească, în temeiul apartenenței la o anumită categorie socială (alocații, compensații, indemnizații) sau în baza testării venitului persoanei sau al familiei (ajutorul social și ajutorul pentru perioada rece a anului); și *prestații în natură* – care reprezintă un suport social din partea statului sub forma unor înlesniri, gratuități, reduceri și scutiri (înlesniri fiscale, asigurarea cu spațiu locativ și produse alimentare etc.).

În funcție de beneficiarii acestora, prestațiile sociale pot avea: *caracter individual*, furnizate unui membru din familie, de exemplu compensațiile, alocațiile etc. și *caracter familial*, acordate familiei în întregime pentru a-i asigura un nivel adecvat de bunăstare, un exemplu elocvent ar fi ajutorul social și ajutorul pentru perioada rece a anului.

Prestațiile sociale sunt programe acordate tuturor, în conformitate cu principiul solidarității sociale fără obligația achitării vreunei contribuții sociale ca în cazul asigurării sociale. Sistemul prestațiilor sociale din Republica Moldova cuprinde: compensații, alocații, indemnizații, ajutor social, material și de altă natură. În prezent, sfera de prestații sociale oferite

¹¹² Bulgaru Maria. *op.cit.* p. 41.

de legiuitorului moldav este reglementată de mai multe acte normative. În continuare vom examina tipologia, modul de acordare și valoarea prestațiilor sociale prevăzute de sistemul de asistență socială din Republica Moldova.

I. **Compensațiile** reprezintă prestații de asistență socială acordate în formă monetară, pe o perioadă determinată sau nedeterminată, finanțată din bugetul statului, fiind adresate persoanelor cu nevoi speciale și altor persoane care aparțin anumitor categorii sociale (veterani de război, persoanele participante la lichidarea consecințelor avariei de la Cernobâl) și se furnizează în baza principiului categorial. Conform normelor legale, la momentul actual, sistemul de asistență socială prevede două tipuri de compensații: *compensații sociale* și *compensații de transport*.

Compensațiile sociale reprezintă un suport financiar, acordat în baza apartenenței la o anumită categorie socială, fără a fi evaluate veniturile și bunurile persoanei sau ale familiei acesteia. De acest sprijin monetar beneficiază invalizii de război, persoanele cu dizabilități care au participat la lichidarea urmărilor avariei de la Cernobâl și familiile care și-au pierdut întreținătorul în urma catastrofei de la Cernobâl.

Astfel, invalizii de război cărora li s-a acordat grad de dizabilitate în urma războiului dispun de dreptul de a solicita *compensație în locul biletelor de tratament sanatorial gratuit*. În temeiul Regulamentului cu privire la modul de stabilire și de plată a compensațiilor bănești în locul biletelor de tratament sanatorial gratuit invalizilor de război¹¹³ persoanele eligibile, la alegere, în locul biletelor de tratament, pot solicita o compensație bănească o dată la doi ani.

O altă categorie socială, care beneficiază de dreptul de a solicita compensanții sociale, sunt cetățenii care au avut de suferit de pe urma catastrofei de la Cernobâl. Astfel, în temeiul legislației în vigoare, categoria nominalizată beneficiază de câteva tipuri de compensații sociale:

- *compensații în schimbul biletelor de tratament balneosanitorial*. Persoanele care s-au îmbolnăvit și au suferit de boală actinică și persoanele cu dizabilități au dreptul de a fi asigurați anual, peste rînd, cu bilete gratuite (în cazul indicațiilor medicale) la instituțiile balneosanatoriale, aflate pe teritoriul Republicii Moldova, precum și la sanatoriile amplasate pe teritoriul Ucrainei, iar în cazul în care nu există posibilitatea acordării acestor bilete, de a primi o compensație bănească în mărimea costului biletului, în condițiile stabilite de Guvern¹¹⁴. De această compensație beneficiază și copiii părinților care au avut de suferit de pe urma catastrofei de la Cernobâl;

¹¹³ Hotărârea de Guvern nr. 868 din 28 iulie 2004 cu privire la *Regulamentul cu privire la modul de stabilire și de plată a compensațiilor bănești în locul biletelor de tratament sanatorial gratuit invalizilor de război*. În: MO al RM nr. 138-146 din 13.08.2004.

¹¹⁴ Legea nr. 909 din 30.01.1992 *privind protecția socială a cetățenilor care au suferit de pe urma catastrofei de la Cernobâl*. În: MO al RM nr. 280 din 31.12.2012.

- *compensație bănească lunară în schimbul asigurării cu produse alimentare și suplimente persoanelor participante la lichidarea consecințelor avariei de la Cernobâl și la experiențele nucleare, ale avariilor cu radiație ionizată și a consecințelor lor la obiectivele atomice civile sau militare.* De acest tip de compensație beneficiază cetățenii care s-au îmbolnăvit și au suferit de boală actinică cauzată de avaria de la Cernobâl, precum și persoanele cu dizabilități a căror dizabilitate se află în legătură cauzală cu această catastrofă;
- *compensație unică pentru prejudiciu adus sănătății persoanelor cu dizabilități din rândul participanților la lichidarea consecințelor catastrofei de la Cernobâl și la experiențele nucleare, ale avariilor cu radiație ionizată și a consecințelor lor la obiectivele atomice civile sau militare.* Acest tip de compensație se achită tuturor persoanelor cu dizabilități, indiferent de data stabilirii dizabilității. Suma calculată pentru fiecare beneficiar se plătește pe parcursul a 4 ani în rate a câte 25 la sută anual. Compensația stabilită și neplătită în legătură cu decesul beneficiarului se plătește soțului supraviețuitor, copiilor sau părinților acestuia pentru anul respectiv;
- *compensație unică familiilor ce și-au pierdut întreținătorul în urma catastrofei de la Cernobâl.* Această prestație se acordă soților care nu s-au recăsătorit și copii lor până la atingerea vârstei de 18 ani, iar în cazul în care aceștia își continuă studiile în instituțiile de învățământ la cursurile de zi - până la absolvirea instituției respective, însă cel mult până la atingerea vârstei de 23 de ani. Compensația unică se acordă în mărime de 15 salarii medii lunare pe republică pentru anul precedent decesului întreținătorului. Numărul de beneficiari și quantumul compensațiilor sociale pentru anii 2018-2019 în baza informațiilor furnizate de Casa Națională de Asigurări Sociale sunt prezentate în Anexa nr. 1;
- *compensații de transport.* După cum am menționat anterior, legislația națională prevede și compensațiile de transport adresate persoanelor cu dizabilități, care reprezintă o plată în bani pentru compensarea cheltuielilor pentru serviciile de transport¹¹⁵. Astfel, Legea cu privire la incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități¹¹⁶ vine cu un set de garanții suplimentare pentru această categorie de cetățeni. Compensația pentru serviciile de transport se acordă persoanelor cu dizabilități locomotorii, persoanelor cu dizabilități severe și accentuate, copiilor cu dizabilități, la locul de reședință, din bugetul de stat, prin transferuri cu destinație specială către bugetele unităților administrativ-teritoriale de

¹¹⁵ Hotărârea de Guvern privind aprobarea *Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a compensației pentru transport*. nr. 1413 din 27.12.2016. În: MO al RM nr. 478- 490 din 30.12.2016.

¹¹⁶ *Legea cu privire la incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități* nr. 60 din 30 ianuarie 2012. În: MO al RM nr. 155-159 din 27.07.2012.

nivelul al doilea¹¹⁷. Categoriile de beneficiari și valoarea compensațiilor pentru servicii de transport sunt prezentate în Anexa nr. 2.

II. **Alocațiile.** Următoarea categorie de prestații sociale categoricale, care se acordă în baza apartenenței la o anumită categorie socială, fără testarea mijloacelor de trai sunt alocațiile. Prin prisma legislației Republicii Moldova, identificăm următoarele tipuri de alocații: alocația socială de stat; alocația lunară de stat unor categorii de populație; alocația nominală de stat pentru merite deosebite față de stat¹¹⁸. Acest, program de alocații sociale de stat a fost implementat în anul 1999 ca urmare a punerii în aplicare a noii legislații de pensionare, bazată pe riscuri asigurate și contribuții care au exclus pensiile sociale stabilite prin legislația veche¹¹⁹. În continuare le vom caracteriza succint:

- *alocația socială de stat* reprezintă suma de bani achitată lunar sau o singură dată din bugetul de stat persoanelor care nu îndeplinesc condițiile pentru obținerea dreptului la pensie conform Legii privind pensiile de asigurări sociale de stat nr. 156 din 14.10.1998¹²⁰. Alocațiile sociale se acordă titularilor care nu realizează venituri asigurate și nu se află la întreținerea deplină a statului. Cadrul juridic care reglementează modul de stabilire și plată a alocațiilor sociale de stat îl constituie Legea cu privire la alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni nr. 449 din 14.07.1999. Astfel, în vederea protejării celor mai vulnerabile categorii sociale, în temeiul Legii sus-menționate, se acordă alocații următoarelor categorii de persoane:
- *alocația socială de stat pentru persoanele cu dizabilități severe, accentuate și medii, inclusiv pentru cei din copilărie* care se stabilește pentru persoanele ce nu beneficiază de pensii din bugetul asigurărilor sociale și nu se află la întreținerea statului;
- *alocația socială de stat pentru copii în cazul pierderii întreținătorului* se acordă dacă persoana decedată nu întrunea condițiile pentru a obține dreptul la pensie din bugetul asigurărilor sociale de stat. De acest tip de alocație beneficiază copiii până la atingerea vârstei de 18 ani, iar în cazul în care aceștia își continuă studiile în instituțiile de învățământ la cursurile de zi până la absolvirea instituției respective, însă cel mult până la atingerea vârstei de 23 de ani;
- *alocația socială de stat pentru persoane vârstnice* se stabilește cetățenilor care au atins vârsta de pensionare, în conformitate cu art. 41 din Legea cu privire la sistemul public de

¹¹⁷ Raportul social al Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale pentru anul 2018, p. 151.

¹¹⁸ Proca Ludmila. *Ce sunt prestațiile sociale*. Revista națională de drept, nr. 3 din 2015, p. 26.

¹¹⁹ Romandăș Nicolai, Ludmila Proca, Ina Odinoakaia, *op. cit.*, p. 185.

¹²⁰ *Legea privind alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni* nr. 499 din 14.07.1999. În: MO al RM nr. 106-108 din 30.09.1999.

pensii nr.156 din 14.10.1998, dar nu are un stagiul de cotizare de minimum 15 ani și nu se află la întreținerea deplină a statului. Numărul de beneficiari și cuantumul mediu al alocațiilor sociale sunt prezentate în Anexa nr. 3;

- *alocația socială de stat pentru îngrijire, însoțire și supraveghere.* Art. 14 din Legea sus-menționată prevede că de dreptul la alocație se bucură persoanele care îngrijesc, însoțesc și supraveghează: un copil cu dizabilități severe în vârstă de până la 18 ani; persoanele cu dizabilități severe din copilărie; persoanele cu dizabilități severe nevăzătoare. Informația cu privire la categoriile de beneficiari și valoarea medie a prestației este conținută în Anexa nr. 4.

Analizând datele furnizate de CNAS în Anexa nr. 5 referitoare la dinamica valorii alocațiilor sociale de stat din anii 2015-2019, constatăm că anual cuantumul acestora a fost majorat, însă valoarea rămâne totuși foarte mică: ea nu constituie nici 50% din coșul minim de consum. Din aceste considerente majoritatea persoanelor cu dizabilități sunt afectate de sărăcie. Aceeași problemă este scoasă în vizor și de Comitetul pentru drepturile persoanelor cu dizabilități care constată că „alocațiile sociale acordate sunt insuficiente pentru a acoperi un nivel de trai adecvat”¹²¹. Deși anual cuantumul prestațiilor sociale este reestimează, valoarea acestora este insuficientă pentru a acoperi coșul minim de consum și a diminua nevoile sociale pe termen scurt și mediu, cum ar fi creșterea echitabilă a nivelului de trai al beneficiarilor de alocații sociale.

În conformitate cu Legea cu privire la protecția socială suplimentară a unor categorii de populație, nr.121 din 03.05.2001, acestora, începând cu 1 mai 2001 li se acordă *alocații lunare de stat*. Scopul acestor alocații este definit ca un ajutor suplimentar din partea statului pentru aportul adus la apărarea integrității teritoriale a statului în timpul conflictului armat. Alocațiile lunare de stat stabilite pentru persoanele cu dizabilități și participanții de război sunt acordate în baza principiului categorial, fără testarea necesităților, astfel presupunându-se că acoperă grupurile expuse riscului de ordin material și social¹²². Categoriile de beneficiari și cuantumul alocațiilor lunare sunt prezentate în Anexa nr. 6.

Potrivit legislației în vigoare, veteranilor se instituie *alocații lunare pentru merite deosebite față de stat* în baza normelor prevăzute de Regulamentul cu privire la modul de stabilire și de plată a alocațiilor nominale de stat pentru merite deosebite față de stat¹²³. Au dreptul la alocație nominală beneficiarii de pensii sau alocații sociale de stat încadrați în

¹²¹ *Observațiile finale referitoare la raportul inițial al Republicii Moldova*, p. 8-12.

<https://msmps.gov.md/wp-content/uploads/2020/07/Observatiile-si-Recomandarile-Comitetului-ONU-pentru-drepturile-pers-cu-dizabilitati-2017-rom.pdf>

¹²² Romandaș Nicolai, Ludmila Proca, Ina Odinoakaia, *op. cit.*, p. 190.

¹²³ Hotărârea de Guvern nr. 1291 din 27.10.2004 *cu privire la alocațiile nominale de stat pentru merite deosebite față de stat*. În: MO al RM nr. 221-222 din 31.10.2003.

următoarele categorii: a) persoanele decorate cu distincții de stat în temeiul Legii nr. 1123 din 30 iulie 1992 cu privire la distincțiile de stat ale Republicii Moldova; b) persoanele decorate cu distincții de stat ale fostei U.R.S.S., echivalate cu distincțiile de stat ale Republicii Moldova. Categoriile de beneficiari și cuantumul alocațiilor lunare sunt prezentate în Anexa nr. 7;

- *alocație lunară pentru îngrijirea, însoțirea și supravegherea persoanelor cu dizabilități severe imobilizate care au avut de suferit de pe urma catastrofei de la Cernobîl.* Persoanele care îngrijesc de persoanele imobilizate li se achită o alocație lunară în mărime de 500 lei. Pentru a putea beneficia de această alocație, persoana nu trebuie să se afle la întreținerea deplină a statului și să nu fie beneficiară de asistență socială personală.

III. Prestațiile adresate familiilor cu copii. Este o altă categorie de prestații sociale care contribuie la îmbunătățirea calității vieții familiilor cu copii în Republica Moldova. Acest tip de beneficii monetare reprezintă una dintre cele mai importante și eficiente prestații sociale cu caracter universal care constă într-un sprijin financiar sub formă de plăți unice sau periodice adresat familiilor cu copii în vederea acoperirii cheltuielilor ce țin de îngrijirea acestora. În anul 2016 la data de 23 decembrie a fost aprobată Legea nr. 315 privind prestațiile sociale pentru copii care stabilește tipurile de prestații sociale acordate familiilor cu copii în scopul asigurării unui sprijin financiar minim din partea statului. Conform normelor constituționale și celor internaționale în materia drepturilor copiilor, dreptul la prestații sociale este garantat: familiilor cu copii, copiilor rămași fără ocrotire părintească și copiilor în situații de risc. Datorită caracterului universal al dreptului la prestațiile sociale adresate familiilor cu copii, de prestații sociale beneficiază atât copiii cetățenilor Republicii Moldova, cât și copiii cărora li s-a recunoscut statutul de apatrid în Republica Moldova, precum și copiii străini domiciliați în Republica Moldova.

Indemnizația unică la nașterea copilului reprezintă un ajutor bănesc universal, acordat mamei la naștere sau altor reprezentanți legali. Valoarea acestui sprijin monetar se stabilește în cuantum egal cu valoarea monetară a coșului minim de bunuri necesare la nașterea copilului, calculată pentru anul precedent nașterii copilului. Cuantumul indemnizației unice la nașterea copilului se aprobă anual de Guvern¹²⁴. Cuantumul anual se aprobă în baza datelor prezentate de Institutul de Cercetări Juridice și Politice ale Academiei de Știință a Moldovei. Indemnizația la nașterea copilului se acordă la cerere atât persoanelor asigurate, cât și cele neasigurate. Acordarea dreptului la plata indemnizației pentru copiii nou-născuți se realizează în baza cererii și a altor acte doveditoare depuse la Casa teritorială de asigurări sociale.

¹²⁴ *Raportul social al Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale pentru anul 2018*, Chișinău, 2019, p. 110.

Indemnizația lunară pentru îngrijirea copilului persoanei neasigurate până la vârsta de 2 ani reprezintă o sumă bănească constantă, periodică care se acordă persoanelor neasigurate indiferent de nivelul de bunăstare al familiei sau al veniturilor. Începând cu 1 ianuarie 2017, persoanele neasigurate se bucură de dreptul de a primi indemnizație până la vârsta de 2 ani al copilului, până la această dată indemnizația era acordată până la vârsta de un an și jumătate. Cuantumul acestei indemnizații constituie 30% din baza de calcul stabilită de art. 7 din Legea nr. 289 din 22.07.2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, dar nu mai puțin de 740 lei.

În vederea susținerii financiare a familiilor în care s-au născut copii gemeni sau mai mulți copii dintr-o naștere, începând cu 1 ianuarie 2017 se stabilește **indemnizația lunară pentru îngrijirea copiilor gemeni sau pentru mai mulți copii născuți dintr-o sarcină, până la vârsta de 3 ani**. Copiii născuți dintr-o sarcină beneficiază de o indemnizație lunară suplimentară până la atingerea vârstei de 3 ani. De acest tip de indemnizație beneficiază atât persoanele asigurate, cât și cele neasigurate. Cuantumul indemnizației constituie 50% din mărimea indemnizației lunare pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 2 ani pentru persoanele neasigurate. Informația generală cu privire la numărul beneficiarilor și valoarea medie a prestațiilor sociale adresate familiilor cu copii este prezentată în Anexa nr. 10.

Conform informației prezentate de Biroul Național de Statistică în Anexa nr. 9, rata sărăciei absolute este foarte ridicată în rândul familiilor cu trei și mai mulți copii. Din aceste considerente este necesar să fie revizuite cuantumul prestațiilor sociale adresate familiilor cu mulți copii, mai mult decât atât, ar fi binevenit să fie incluse facilități suplimentare în scopul protejării copiilor de flagelul societății moldave sărăcia. Investițiile în copii și în familiile acestora creează efecte pozitive pe termen lung pentru întreaga societate, din aceste motive, pentru a avea o societate sănătoasă și prosperă în viitor este necesar să investim în prezent.

Chiar dacă în baza informațiilor prezentate de Anexa nr. 11 prestațiile sociale au un impact pozitiv asupra reducerii sărăciei în rândul familiilor cu copii, Comitetul ONU pentru drepturile copilului vine cu o recomandare în vederea *reducerii sărăciei în rândul copiilor, copiilor cu dizabilități, gospodăriilor cu un singur părinte, familiilor din mediul rural, familiilor cu mai mult de trei copii prin majorarea prestațiilor sociale*¹²⁵.

Reiterând, putem menționa că acestea sunt tipurile de prestații sociale acordate persoanelor neasigurate cu scopul susținerii financiare a familiilor în care s-au născut copii. La

¹²⁵ *Observații finale cu privire la raportul periodic combinat al patrulea și al cincilea al Republicii Moldova*, Chișinău 2017, p. 10-12.

https://www.unicef.org/moldova/sites/unicef.org.moldova/files/2019-08/INT_CRC_COC_MDA_29111_E_EngRom.pdf

nivel raional și local din fondurile locale pot fi acordate suplimentar și alte prestații pentru a susține familiile cu copii. Un exemplu elocvent în acest sens este Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia, în care există mai multe programe sociale care vin în susținerea suplimentară a categoriilor sociale vulnerabile. Un program eficient, cu un impact considerabil asupra bunăstării familiilor cu copii este „Susținerea familiilor cu copii”, în baza căruia familiile cu copii pot beneficia de câteva tipuri de indemnizații: indemnizație unică la naștere care constituie pentru primul copil 4500 lei, iar pentru al doilea și următorii copii cuantumul este de 6000 lei. O alta indemnizație care constituie un ajutor considerabil din partea autorităților este indemnizația pentru gemeni în sumă de 20 000 lei, iar indemnizația pentru tripleți constituie 50 000 lei.

Pentru realizarea art. 9 din Legea asistenței sociale, legiuitorul în anul 2018 a stabilit un set de garanții copiilor adoptați și celor aflați sub tutelă/curatelă, care pot beneficia de următoarele tipuri de prestații sociale: *indemnizația unică la plasament* în serviciile de tip familial: tutelă-curatelă, asistență parentală profesionistă și casa de copii de tip familial pentru copii cu vârsta până la un an; *indemnizație lunară pentru întreținerea copilului adoptat*. Pentru copiii adoptați și cei aflați sub tutelă/curatelă, părinților adoptivi, tutorilor, curatorilor li se plătesc lunar indemnizații lunare pentru alimentație, procurarea îmbrăcăminte, încălțăminte, obiectelor de igienă personală; *indemnizația zilnică* pentru copil reprezintă o sumă fixă de bani acordată zilnic unui copil pentru gestionarea individuală¹²⁶. Copiii care sunt plasați în serviciul social de tutelă/curatelă, la „Asistența parentală profesionistă”, la „Casa de copii de tip familial”, la „Casa comunitară pentru copii în situații de risc” sau la „Centrul de plasament pentru copiii separați de părinți” beneficiază de o indemnizație zilnică; copiilor cărora li se acordă asistență parentală profesionistă și casă de copii de tip familial li se acordă *indemnizație unică la împlinirea vârstei de 18 ani*¹²⁷. Valoarea prestațiilor este prezentată în Anexa nr. 12.

În conformitate cu normele Legii privind prestațiile sociale pentru copii, în scopul motivării și susținerii financiare a copiilor rămași fără ocrotire părintească care își continuă studiile în instituțiile de învățământ din Republica Moldova, copiii rămași temporar fără ocrotire părintească și tinerilor care până la împlinirea vârstei de 18 ani care dețin statutul de copil fără ocrotire părintească, care își continuă studiile în instituții de învățământ profesional tehnic și în instituții de învățământ superior¹²⁸, beneficiază de la 1 ianuarie 2021 de următoarele tipuri de

¹²⁶ Hotărârea de Guvern nr. 378 din 25.04.2018 cu privire la stabilirea și plata indemnizației zilnice pentru copiii. În: MO al RM nr. 133-144 din 27.04.2018.

¹²⁷ Hotărârea de Guvern, nr. 1278 din 26.12.2018 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la tipurile, cuantumul și condițiile specifice de acordare a indemnizațiilor pentru creșterea și îngrijirea copiilor plasați în serviciile de tutelă/curatelă, asistență parentală profesionistă și casă de copii de tip familial. În: MO al RM nr. 513-525 din 28.12.2018.

¹²⁸ Legea privind prestațiile sociale pentru copii nr. 315 din 23.12.2016. În: MO al RM nr. 19-23 din 20.01.2017.

prestații sociale: indemnizații în vederea continuării studiilor; indemnizație unică la absolvirea școlii de tip internat; indemnizație lunară pentru întreținere; indemnizație lunară pentru locațiunea locuinței; indemnizație unică pentru efectuarea cercetărilor, editarea tezei și lucrării de diplomă în ultimul an de studii; indemnizație unică la absolvirea instituției de învățământ¹²⁹. Valoarea prestațiilor sunt prezentate în Anexa nr. 13. În viziunea noastră, această măsură legislativă este foarte importantă și va avea un impact favorabil atât în prezent, cât și în viitor. Educația are un impact semnificativ asupra reducerii sărăciei, iar odată ce vom asigura condiții ca copiii să beneficieze de instruire corespunzătoare, să poată obține o profesie, în viitor vom avea adulți echilibrați, care își vor putea asigura independent un nivel adecvat de bunăstare. Statisticile naționale și europene arată că persoanele slab calificate sunt cele mai expuse riscului de sărăcie și excluziune socială.

IV. Ajutorul social. În anul 2008, sistemul prestațiilor sociale a fost supus modernizării, fiind excluse câteva tipuri de prestații sociale nominative și au fost introduse prestații sociale furnizate în baza testării mijloacelor financiare ale solicitantului și familiei acestuia. De atunci, cel mai important instrument prin care instituțiile statului încearcă să combată riscul social de deprivare materială a persoanelor aflate în situații de dificultate este ajutorul social. Ajutorul social este o prestație bine ținută, care are drept scop susținerea financiară a familiilor care se confruntă cu riscul social sărăcia. Datele statistice arată că în anul 2019 rata sărăciei absolute în Republica Moldova a constituit 25,2% în creștere cu 2,2% față de 2018. În același timp, rata sărăciei extreme a fost de 10,7% în creștere cu 2% față de 2018¹³⁰. În baza unor estimări furnizate de Banca Mondială, în Republica Moldova sărăcia extremă poate să ajungă și până la 13%, deoarece gospodăriile se confruntă cu consecințele negative ale crizei provocate de pandemia COVID-2019, care a dus la pierderea job-urilor și a altor venituri. Societatea moldovenească este afectată grav de sărăcie, însă dispune doar de două mecanisme orientate spre lichidarea consecințelor negative ale ei. Conform cadrului normativ ajutorul social are două componente: ajutorul social propriu-zis și ajutorul pentru perioada rece a anului. Atât ajutorul social propriu-zis cât și ajutorul pentru perioada rece a anului reprezintă prestații sociale selective și se acordă în urma testării mijloacelor de trai ale persoanei și familiei. Testarea mijloacelor de trai se efectuează prin intermediul evaluării bunăstării familiei. Conform prevederilor legale la evaluarea bunăstării familiei în vederea stabilirii dreptului la ajutor social

¹²⁹ Hotărârea de Guvern nr. 132 din 04.03.2020 privind aprobarea *Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a indemnizațiilor pentru unele categorii de copii și tineri*. În: MO al RM nr. 84 din 14.03.2020.

¹³⁰ *Raportul privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova, în anul 2020*. Chișinău, 2020, p. 50.

se iau în considerare componența familiei și bunurile mobile și imobile pe care le are în proprietate sau folosință familia, utilizându-se un set de caracteristici care identifică bunăstarea.

Ajutorul social a fost inițiat în Republica Moldova prin Legea cu privire la ajutorul social nr. 133 din 13.06.2008 și a devenit principalul mijloc de sprijinire a familiilor defavorizate. Potrivit normelor legale ajutorul social reprezintă o plată lunară în bani acordată familiilor defavorizate¹³¹. Ajutorul pentru perioada rece a anului reprezintă o formă de susținere socială în perioada rece a anului a familiilor aflate în situație de risc social¹³². Pentru a solicita ajutorul social, familia trebuie să dispună de un venit mai mic decât cel garantat de către stat; membrii familiei să aparțină unui statut ocupațional și să treacă testul bunăstării. Calculul ajutorului social este bazat pe o contabilizare strictă prin anchetă socială a bunurilor și a valorilor. Formula de calcul penalizează chiar și deținerea unor bunuri de strictă necesitate¹³³.

Comparativ cu alte prestații sociale, ajutorul social și ajutorul pentru perioada rece a anului se acordă exclusiv familiei. Astfel, acest sprijin monetar se utilizează în folosul familiei și este adresat familiilor în scopul satisfacerii necesităților privind alimentația, vestimentația, locuința, igiena, îngrijirea medicală, educația și școlarizarea obligatorie a copiilor conform acordului de cooperare încheiat cu structura teritorială de asistență socială¹³⁴. O problemă identificată de specialiști este că programele de stat ce vin să susțină familiile vulnerabile prin ajutor social ca prestație financiară nu își ating obiectivul pe motiv că beneficiarii acestuia îl cheltuiesc irațional, inclusiv pe băuturi alcoolice¹³⁵. În viziunea noastră, problema aceasta poate fi exclusă doar în cazul în care în fișa de post a asistentului social comunitar va fi introdusă obligația de a monitoriza familiile care primesc ajutor social pentru a le consulta cum să gestioneze aceste finanțe. O soluție în acest sens a fost găsită de Italia, care acordă ajutor minim garantat persoanelor nevoiașe sub formă de *card social*, cu care acestea pot achiziționa doar alimente și strictul necesar. În opinia noastră, introducerea acestei practici în Republica Moldova va elimina totalmente cheltuielile iraționale ale beneficiarilor de prestații sociale. Experții naționali opinează că problema referitoare la cheltuielile iraționale ale prestațiilor sociale poate fi soluționată dacă s-ar elabora un program educațional care să cuprindă bazele educației financiare și instruirea beneficiarilor cu privire la cheltuieli, demonstrându-le principiile practice de

¹³¹ *Legea cu privire la ajutorul social* nr. 133 din 13.06.2008. În: MO al RM nr. 179 din 30.09.2008.

¹³² Lapoșina Emilia. *Asistența socială a persoanelor cu dizabilități*. Chișinău, 2018, p. 38.

¹³³ Arpinte Daniel. *Pandemia și standardul de viață. Politici de protecție socială.*, București, Academia Română, 2020, p. 26.

¹³⁴ Hotărârea de Guvern nr. 1167 din 16.10.2008 pentru aprobarea *Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului social*. În: MO al RM nr. 189 din 21.10.2008.

¹³⁵ *Evaluarea națională voluntară privind implementarea „Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă”*. Raport. Chișinău, 2020. p. 52-57

gestionare a banilor. Campaniile educaționale vor permite gospodăriilor și grupurilor vulnerabile să-și consolideze rezistența prin economii și disciplină financiară¹³⁶.

Valoarea ajutorului social se stabilește calculând diferența dintre venitul lunar minim garantat al familiei și venitul global al acesteia¹³⁷, astfel, conform Anexei nr. 15, observăm o dinamică pozitivă a valorii ajutorului social.

Eficacitatea unui program social pentru reducerea sărăciei poate fi caracterizată în mai multe moduri: ponderea celor săraci care primesc beneficii; ponderea cheltuielilor care merg spre săraci și nonsăraci; cota medie a prestației în consumul total al gospodăriilor sau, alternativ, sărăcia pe cap de locuitor și profunzimea sărăciei¹³⁸. În opinia noastră, *Programul ajutor social* este direcționat eficient și acoperă un număr relativ mare de persoane nevoiașe. Conform Anexei nr. 15 observăm că anual numărul beneficiarilor de ajutor social este în creștere, ceea ce denotă că autoritățile acordă o atenție sporită persoanelor care se confruntă cu riscul social sărăcia. Considerăm că anume această prestație reprezintă instrumentul cheie care vine în susținerea familiilor care sunt în incapacitate de a-și asigura independent un nivel adecvat de bunăstare. Pentru a înregistra rezultate notabile în asigurarea unui venit minim de existență, este necesar ca acest venit minim să fie transformat dintr-un simplu ajutor economic într-un program de măsuri active, menite să însoțească tranziția beneficiarilor de la excluziune socială la viață activă. Acest tip de integrare favorabilă incluziunii bazată pe politici de activare este un pas în direcția cea bună¹³⁹.

În Legea alocațiilor sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni este stabilit *ajutorul de deces*. Astfel, la momentul actual, de ajutor de deces beneficiază atât persoanele asigurate cât și cele neasigurate. Acest sprijin monetar se acordă membrilor familiei, tutorelui, curatorului sau altui membru al familiei, în cazul în care nici un membru de familie nu are dreptul la ajutor de deces din bugetul asigurărilor sociale de stat. Informația despre categoriile de beneficiari și valoarea ajutorului social sunt prezentate în Anexa nr. 20.

¹³⁶ *Recomandări de politici pentru grupurile vulnerabile*, p. 12. www.md.undp.org

¹³⁷ *Legea cu privire la ajutorul social* nr. 133 din 13.06.2008. În: MO al RM nr. 179 din 30.09.2008.

¹³⁸ Prohnițchi Valeriu. *Analiza experienței implementării Legii ajutorului social în Republica Moldova*. Chișinău, 2011, p. 9-12.

¹³⁹ Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema: *Pentru o directivă cadru europeană privind venitul minim*, 2019, Publicat în Jurnalul oficial al UE C190/1, p.5-7

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IE2210&from=EN>

În baza Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului material, legiuitorul a aprobat din anul 2018 două programe cu destinație specială în domeniul asistenței sociale, și anume: ajutorul material și anual și compensația parțială a cheltuielilor.

Ajutorul material anual este o formă de asistență socială nerambursabilă pentru acordarea unui suport financiar unic categoriilor de persoane cetățeni ai Republicii Moldova¹⁴⁰. Acest sprijin financiar fixat/determinat se acordă anumitor categorii de populație fără testarea mijloacelor de trai și se finanțează din fondul de susținere a populației.

Compensația parțială a cheltuielilor se achită persoanei care, prin intermediul actelor confirmative, dovedește că a suportat cheltuielile ce țin de transportarea de peste hotare a corpului neînsuflețit al cetățeanului Republicii Moldova. Valoarea prestației constituie 50% din suma indicată în documentele confirmative, dar nu mai mult de 50 000 lei. În anul 2020 a fost completat cadrul legislativ din domeniu prin care a fost stabilit că se compensează nu doar transportarea corpului neînsuflețit, dar și cheltuielile pentru incinerarea și transportarea urnei mortuare, a fost concretizat cercul de beneficiari eligibili pentru compensarea parțială a cheltuielilor de transportare, precum și a fost reglementat mecanismul de acordare a compensației respective în cazul în care sunt mai mulți beneficiari¹⁴¹. Informația cu privire la categoriile de beneficiari și cuantumul compensației și al ajutorului material sunt prezentate în Anexa nr. 19.

O opinie pe care o împărtășim și noi este că ajutoarele sociale fără eficiență pe termen lung, fără durabilitate în viața beneficiarilor nu pot scoate populația din această stare de neputință și de acceptarea realității ca pe o fatalitate. În această formă, ele nu duc, așa cum ar fi normal, la diminuarea riscurilor, ci, dimpotrivă, la adâncirea lor în timp, în condițiile în care gestionarea lor este făcută haotic, la întâmplare, fără să aibă ca finalitate dobândirea autonomiei beneficiarilor¹⁴².

Cum am observat anterior, în afară de forma monetară prestațiile sociale acordate pot fi și de altă natură. Deși legislația Republicii Moldova nu prevede o definiție a prestațiilor de altă natură, savantul N. Romandaș le definește ca pe un ajutor social din partea statului sub forma unor bunuri materiale, gratuități, reduceri, scutiri acordate diferitelor categorii de persoane socialmente vulnerabile cu scopul de a contribui la minimalizarea sau înlăturarea consecințelor

¹⁴⁰ Hotărârea de Guvern nr. 159 din 14.02.2018 pentru aprobarea *Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului material*. În: MO al RM nr. 48-57 din 16.02.2018.

¹⁴¹ *Raport de activitate al Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale. Ianuarie-decembrie 2020*, p. 5-7. <https://msmps.gov.md/wp-content/uploads/2020/12/RAPORT-MSMPS-2020.pdf>

¹⁴² Zamfir Elena, S. Stănescu, D. Arpinte, *op. cit.*, p. 136.

riscurilor neasigurate¹⁴³. Categoria prestațiilor de altă natură include: prânzurile calde oferite de cantina de ajutor, biletele pentru tratamentul balneosanatorial, ajutoarele umanitare, mijloacele de protezare și ortopedice, scutirile de plată a impozitelor, scutiri la plata telefonului, instalarea telefonului peste rând, concediile suplimentare etc.

Prestațiile sociale la momentul de față reprezintă un instrument important de susținere financiară a grupurilor de persoane care se confruntă cu diverse riscuri sociale cum ar fi: dizabilitate, deprivare materială etc. Însă, cu regret, putem constata că, deși avem un număr mare de prestații sociale, quantumul foarte redus al acestor beneficii monetare face ca suportul monetar să rămână pur simbolic, deoarece ele nu asigură o ameliorare vizibilă a condițiilor de trai. Beneficiile oferite de programul de asistență socială nu acoperă nici coșul minim de consum al unei familii, fapt ce limitează capacitatea sa de reducere a sărăciei. Valorile de asistență socială sunt prea mici și reprezintă doar o mică parte din nevoia creată de un șoc¹⁴⁴. Astfel, valoarea mizeră a prestațiilor sociale au o contribuție modestă la sporirea veniturilor beneficiarilor și implicit la reducerea sărăciei, ceea ce în consecință duce la o creștere considerabilă a numărului de persoane care trăiesc sub pragul sărăciei. Conform datelor prezentate de MSMșiPS, numărul de beneficiari de ajutoare sociale în ultimii ani este în creștere, ceea ce înseamnă că pe an ce trece, populația Republicii Moldova trăiește din ce în ce mai rău. Conform unui studiu¹⁴⁵ realizat, familiile al căror sursă principală de venit sunt prestațiile sociale înregistrează un risc crescut de sărăcie ceea ce este un fapt alarmant. Cu regret, putem constata că statul nostru nu-și îndeplinește funcția de bază *de a asigura un nivel de trai decent tuturor membrilor societății*. La stabilirea quantumului prestațiilor sociale, autoritățile trebuie să se asigure că beneficiile sunt adecvate în termeni de valoare și durată și că sunt oferite într-o formă ce este în conformitate cu principiile demnității umane și nediscriminării¹⁴⁶.

Observăm că reducerea sărăciei este posibilă doar prin ridicarea quantumului prestațiilor sociale și prin îndreptarea politicilor sociale în direcția managementului pe termen lung a factorilor generatori de riscul social sărăcia. Astfel, considerăm că în vederea perfecționării sistemului de prestații sociale și a sporirii eficienței și impactului asupra bunăstării populației, este necesar să adoptăm o *Metodologie de calcul al valorii prestațiilor sociale*. În acest scop va fi creat o bază normativă care, în conformitate cu anumiți indicatori, de exemplu, coșul minim de

¹⁴³ Romandaș Nicolai, Ludmila Proca, Ina Odinoia, *op. cit.*, p. 218.

¹⁴⁴ Hotărârea Guvernului nr. 377 cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea *Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”*, din 10 iunie 2020. p.86-87

https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/strategia_nationale_de_dezvoltare_moldova_2030-t.pdf

¹⁴⁵ *Studiu asupra Sistemului de protecție socială și incluziunea socială în Republica Moldova*, p. 5-8.

http://www.viitorul.org/files/Moldova_sumar_executiv_SPSI_Moldova_MD.pdf

¹⁴⁶ Magdalena Sepúlveda Carmona. *Raportul Organizațiilor Unite pentru sărăcia extremă și drepturile omului*. Chișinău, 2014, p. 55.

consum, salariul mediu pe economie, salariul minim garantat etc., va stabili întemeiat, obiectiv și realist cuantumul prestațiilor sociale, care vor asigura un minimum de trai.

O altă problemă care împiedică funcționarea normală a sistemului de prestații sociale identificată de specialiști este: *lipsa unui buget special care ar finanța formele asistenței sociale*. Astfel, în prezent, măsurile asistenței sociale nu au o bază clară de finanțare, serviciile sociale și unele prestații sociale fiind finanțate din bugetul de stat, iar alocațiile și compensațiile sunt finanțate din bugetul asigurărilor sociale de stat. Faptul că bugetul asigurărilor sociale și cel al asistenței sociale sunt inseparabile împiedică dezvoltarea ambelor sisteme, menite să îndeplinească funcții complet diferite. Lipsa unui buget aparte al sistemului de asistență socială nu permite determinarea fundamentată a mărimii necesităților și a resurselor bănești necesare; evidențierea contingentului de persoane, care într-adevăr au nevoie de ajutor financiar; crearea și ținerea unui registru corespunzător; raționalizarea tipurilor de beneficii și compensații, a formelor și termenelor de acordare a acestora; administrarea eficientă și transparentă a întregului proces de acordare a ajutorului financiar¹⁴⁷. Noi împărtășim opinia experților, mai mult decât atât, considerăm că prezența unui buget distinct al asistenței sociale ar oferi posibilitatea planificării eficiente a resurselor financiare în conformitate cu necesitățile beneficiarilor, iar lipsa acestuia impune o finanțare instabilă, care nu permite să adaptăm cuantumul prestațiilor sociale în conformitate cu necesitățile beneficiarilor.

După cum am mai spus, legislația Republicii Moldova prevede la momentul actual o gamă largă de prestații sociale în formă monetară. Acestea vin în sprijinul diferitelor categorii sociale, de aceea ele nu pot fi considerate unitare. În pofida faptului că sunt multe la număr, transferurile de asistență socială contribuie puțin la sporirea bunăstării persoanelor aflate în nevoie. Aceasta subliniază suportul financiar insuficient oferit celor mai nevoiași beneficiari și eficiența administrativă precară reieșind din costurile administrative pentru achitarea multiplelor prestații de asistență socială mici¹⁴⁸. O bună parte din sistemul prestațiilor sociale sunt acordate în baza apartenenței la o anumită categorie socială precum în cazul participanților la lichidarea consecințelor avariei de la Cernobâl, a veteranilor de război etc., indiferent de venitul acestora și nivelul de trai, deși deseori familiile lor nu sunt considerate printre cele mai sărace. Republica Moldova direcționează o parte considerabil de redusă din fondurile alocate în vederea finanțării

¹⁴⁷ *Evaluarea eficienței asistenței sociale acordate unor categorii de populație prin intermediul programului de compensații nominative*. Chișinău, 2003, p. 9.

¹⁴⁸ Maria Davolas, Bethany Brown. Raportul Băncii Mondiale. *Abordarea securității economice a persoanelor vârstnice în Moldova prin prisma drepturilor omului*, 2017, p. 97. <http://documents1.worldbank.org/curated/es/657251493392758897/pdf/112339-ROMANIAN-137p-Moldova-Aging-PostDM-FINAL-translated.pdf>

prestațiilor sociale menite să combată sărăcia. Potrivit experților Băncii Mondiale, „sistemul de asistență socială din Republica Moldova este dominat de prestațiile sociale categoriale, acestea acoperind 60% din bugetul asistenței sociale, din acest motiv eficiența sistemului este scăzută”¹⁴⁹. Noi susținem opinia experților, deoarece obiectivul primordial al asistenței sociale este atenuarea sărăciei și promovarea incluziunii sociale, din aceste considerente în primul rând trebuie să fie satisfăcute și asigurate necesitățile persoanelor aflate în situații de vulnerabilitate financiară. În prezent se alocă fonduri modeste pentru finanțarea asistenței sociale, de aceea este necesar să utilizăm eficient aceste fonduri, focalizând eforturile bugetare pentru finanțarea prestațiilor sociale furnizate persoanelor care se confruntă cu riscul social sărăcia, iar prestațiile sociale de tip categorial să fie excluse de pe linia asistenței sociale. În acest sens, considerăm că prestațiile categoriale acordate veteranilor de război și persoanelor care au participat la lichidarea consecințelor avariei de la Cernobîl etc. trebuie să fie finanțate din alte capitole ale bugetului de stat. Susținem opinia experților potrivit căreia, pentru a fi în stare să ofere suport mai semnificativ la venituri unui număr mai mare de persoane pauperizate, Guvernul trebuie să continue consolidarea multiplelor prestații oferite anumitor categorii de persoane, fapt ce va permite redirecționarea resurselor la transferurile bazate pe evaluarea mijloacelor. Aceasta va spori eficiența prestațiilor de asistență socială¹⁵⁰. Mai mult, oficialii europeni consideră că garantarea unui prag minim poate fi asigurat prin fuzionarea celui mai mare număr de prestații sociale¹⁵¹.

O altă problemă care îngreunează realizarea scopului acordării prestațiilor sociale este ***lipsa unei baze de date la nivel național*** care ar conține informații despre numărul total de beneficiari de prestații sociale. Astfel, în prezent, nicio instituție nu dispune de informații referitoare la numărul real al beneficiarilor, precum și la numărul prestațiilor sociale de care aceștia beneficiază. În consecință, avem suprapunerea prestațiilor sociale, deoarece unui beneficiar i se pot furniza concomitent mai multe tipuri de prestații sociale categoriale, care sunt acordate nu întotdeauna celor ce se află în nevoie. În opinia noastră, în condițiile mijloacelor financiare limitate și în scopul utilizării eficiente a mijloacelor financiare alocate este oportună adoptarea unor mecanisme de evidență a beneficiarilor și a tipurilor de prestații pentru a acorda asistență socială în conformitate cu principiul echității sociale și direcționarea asistenței sociale

¹⁴⁹ *Actualizare economică - Moldova, toamna. 2019 Notă tematică specială: Asistența socială.* <http://pubdocs.worldbank.org/en/328051574937579038/Moldova-Special-Focus-Note-Social-Assistance-November-2019-RO.pdf>

¹⁵⁰ Maria Davolas, Bethany Brown. *op. cit.*, p. 98.

¹⁵¹ *Platforma europeană de combatere a sărăciei și a excluziunii sociale: un cadru european pentru coeziune socială și teritorială.* <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:RO:PDF>

către acele grupuri care se confruntă cu riscurile sociale existente în societatea contemporană. Unii specialiști consideră că introducerea evidenței personificate ar permite: efectuarea monitoringului asistenței financiare acordate diferiților beneficiari; obținerea de informații permanente pentru evaluarea influenței unuia sau a altui tip de alocație asupra situației unor grupuri concrete de beneficiari; formarea și realizarea unor propuneri argumentate pentru reglementarea tipurilor, mărimii beneficiilor și condițiilor de acordare a lor¹⁵².

Fraudele și erorile în accesarea prestațiilor sociale. După cum am menționat anterior, ajutorul pentru perioada rece a anului și ajutorul social se acordă în baza anchetei sociale, care este întocmită de asistentul social. Majoritatea solicitanților de asistență socială sunt onești, dar avem și persoane care prezintă informații eronate cu privire la veniturile și bunurile aflate în proprietate. Din cauza că specialiștii nu verifică de facto situația financiară a solicitantului, are loc încasarea veniturilor frauduloase. Au fost depistate chiar cazuri când, beneficiarii se află peste hotarele Republicii Moldova, dar primesc ajutor social/ajutor pentru perioada rece a anului. Conform principiului „responsabilitatea personală a beneficiarului de asistență socială” pentru a beneficia de una dintre formele asistenței sociale, beneficiarul completează o cerere și o declarație prin care se obligă să prezinte informații veridice, în caz contrar fiind nevoit să ramburseze suma primită incorect. Legea cu privire la ajutorul material stipulează că în cazul prezentării unor informații incomplete, greșite sau al neinformării despre schimbările ce au intervenit în structura și quantumul veniturilor sau în circumstanțele familiei, fapt ce a influențat quantumul ajutorului social și/sau acordarea dreptului la ajutor pentru perioada rece a anului, beneficiarul restituie întreaga sumă care i-a fost plătită nejustificat¹⁵³. În opinia noastră, această normă nu este suficientă pentru a responsabiliza beneficiarii de asistență socială care au încasat sume frauduloase, din aceste considerente oportun ar fi să completăm legislația contravențională cu un articol care ar prevedea mecanisme de tragere la răspundere solicitanții de asistență socială care prezintă informații incomplete sau eronate. În Bulgaria, pentru încercarea de eludare sau de furnizare de date false sau refuzul furnizării datelor necesare pentru analiza eligibilității dreptului la beneficii sociale are ca și consecință încetarea automata a acordării acestui beneficiu și imposibilitatea acordării lui pentru cel puțin un an calendaristic¹⁵⁴.

De asemenea, practica demonstrează că în procesul de evaluare a bunurilor și veniturilor sunt comise erori din partea specialiștilor care din lipsă de profesionalism sau din neatenție

¹⁵² *Evaluarea eficienței asistenței sociale acordat unor categorii de populație prin intermediul programului de compensații nominative*. Chișinău, 2003, p. 34.

¹⁵³ *Legea cu privire la ajutorul social*, nr. 133 din 13.06.2008. În: MO al RM nr. 179 din 30.09.2008.

¹⁵⁴ *Mecanism de cooperare transfrontalieră în domeniul asistenței sociale la nivel multiregional România-Bulgaria*. Constanța, 2013, p. 11.

evaluatează neintenționat/intenționat veniturile solicitantului și stabilesc ajutor social sau ajutor pentru perioada rece a anului în lipsa actelor confirmative. În cazul depistării încălcărilor din partea asistenților sociali, aceștia sunt trași la răspundere disciplinară în temeiul art. 206 din Codul muncii și sancționați sub formă de: avertizare, mustrare, mustrare aspră și concediere. Noi considerăm oportună și tragerea la răspundere contravențională a solicitanților care oferă informații eronate și a specialiștilor care activează în cadrul secțiilor de asistență socială, deoarece numai așa vor fi responsabilizați, pe de o parte, solicitanții de asistență socială ca să prezinte informații veridice și să anunțe asistentul social despre modificarea statutului ocupațional, iar pe de altă parte, structurile de asistență socială vor fi mai precauți și mai vigilenți la acordarea și stabilirea dreptului la prestațiile sociale prevăzute de legislația socială. În aceste condiții vor fi combătute actele ilegale și încasarea sumelor frauduloase în domeniul asistenței sociale.

O altă problemă majoră din domeniul cercetat este *lipsa de informare a populației despre măsurile de asistență socială*. Din cauza faptului că nu există un document de bază care să prevadă categoriile de beneficiari, condițiile de eligibilitate și formele de asistență socială, populația nu este informată despre măsurile și acțiunile de asistență socială. Susținem opinia autorilor români potrivit căreia, prin serviciile și activitățile specializate, asistența socială trebuie să ofere celor în nevoie posibilități de cunoaștere și de acces la servicii specializate de protecție și asistență socială, să-i orienteze către utilizarea și înțelegerea cadrului legislativ de protecție socială¹⁵⁵. Însă, deseori, asistenții sociali comunitari, din cauza volumului mare de lucru, nu dispun de timp pentru a informa cetățenii despre prestațiile și serviciile de care aceștia pot beneficia. De aceea de multe ori persoanele eligibile nu se adresează pentru a beneficia de prestațiile sociale, deoarece acestea nu sunt informate despre drepturile sociale garantate de legislația în vigoare. În acest context, considerăm oportună stabilirea, printre domeniile prioritare a secțiilor de asistență socială, și a obligației de a informa populația în mod accesibil și pe înțelesul fiecăruia despre drepturile sociale pe care legea le prevede. Unii experți consideră că este necesară organizarea unor campanii de informare despre programul de ajutor social, criteriile de eligibilitate și cuantumul acestora¹⁵⁶. Ghidurile și comunicatele trebuie scrise într-un limbaj simplu, fără termeni tehnici sau juridici ținându-se cont de beneficiari, și care să fie puse la dispoziția acestora prin diferite surse și în diferite canale media¹⁵⁷. Astfel, sporirea

¹⁵⁵ Buzducea Doru. *Asistența socială a grupurilor de risc*. Iași, Polirom, 2010, p. 413.

¹⁵⁶ Magdalena Sepúlveda Carmona. *Raportul Organizațiilor Unite pentru sărăcia extremă și drepturile omului*. Chișinău, 2014, p. 55.

¹⁵⁷ *Raportul ESN care promovează îngrijirea comunitară, ilustrează primii pași către dezinstituționalizare și identifică elementele cheie pentru asigurarea unei îngrijiri comunitare de calitate*. Marea Britanie 2011, p. 47

accesibilității formelor de asistență socială va oferi celor care se încadrează într-o categorie socială vulnerabilă posibilitatea să-și realizeze dreptul la asistență socială fără nici un impediment. Totodată, considerăm că accesul neîngrădit la prestații și servicii sociale va contribui la consolidarea coeziunii sociale și va reduce semnificativ excluderea socială. Mai mult decât atât, în prezent nu dispunem de un regulament care ar ghida asistenții sociali în identificarea persoanelor socialmente vulnerabile, de aceea considerăm oportună adoptarea unei Metodologii de identificare a persoanelor și familiilor marginalizate, care să garanteze ca nici o persoană vulnerabilă nu va rămâne în afara sistemului de asistență socială.

O altă provocare care stă în fața autorităților publice în procesul de acordare a prestațiilor sociale monetare este *neadmiterea creării unei dependențe a beneficiarilor de prestațiile sociale*. Unii experți consideră că sistemul de prestații este „o sabie cu două tăișuri” pentru mulți săraci. Pe de o parte, acesta nu le permite să ajungă în sărăcie extremă, iar pe de altă parte, îi împiedică să adopte strategii care le-ar spori încrederea în sine pentru ca ei să poată ieși din sărăcie¹⁵⁸. Noi considerăm că prestațiile sociale trebuie construite astfel încât acestea să încurajeze angajarea în câmpul muncii. În Republica Moldova nu avem o interrelație trainică între asistența socială și politica de ocupare a forței de muncă, fapt ce ar soluționa în parte problema redobândirii independenței financiare a beneficiarilor de prestațiile sociale. În acest context, considerăm că instituirea unor facilități și stimulente pentru beneficiarii de ajutor social sau ajutor pentru perioada rece a anului ar facilita încadrarea în câmpul muncii sau inițierea unei activități pe cont propriu a acestora. Un exemplu elocvent prezintă legislația României, conform căreia dacă beneficiarii de sprijin financiar din partea statului se încadrează în câmpul muncii sau încep o activitate pe cont propriu, furnizarea ajutorului social către aceștia nu este întreruptă, din contra, lor li se majorează prestația socială și li se prelungește perioada de acordare până la trei luni. Mai mult, experții români consideră că pentru beneficiarii de ajutor social este necesar ca politicile de acordare să descurajeze ajutorul pe termen lung, deoarece căutarea unui loc de muncă trebuie să se facă în mod real și nu doar pe hârtie, iar autoritățile locale trebuie să fie încurajate să faciliteze crearea locurilor de muncă la nivel local¹⁵⁹.

În opinia noastră, legislația asistenței sociale trebuie completată cu măsuri de ajutorare active care ar încuraja persoanele să depășească situația de vulnerabilitate și dependența de sistemul de asistență socială. Considerăm că o colaborare mai strânsă a direcțiilor de asistență socială teritoriale cu oficiile teritoriale de ocupare a forței de muncă vor da rezultate notabile în

¹⁵⁸ *Reforma asistenței sociale în Moldova. Evaluarea beneficiarilor*. Raport final. Octombrie 2007, p. 32.

¹⁵⁹ Tănase Mariana. *Manualul de bune practici pentru integrarea grupurilor vulnerabile. Intervenții și măsuri din perspectiva economiei sociale*. București, 2013, p. 46.

procesul angajării beneficiarilor de prestații sociale în câmpul muncii. În acest sens, se atestă cazuri, mai ales în zonele rurale, când persoanele doresc să obțină un loc de muncă, dar nu cunosc cui ar putea să se adreseze după consiliere în vederea reinsertiei pe piața muncii. Unii teoreticieni opinează că politicile active în acest domeniu constituie cea mai eficientă modalitate de asistență socială a șomerilor pentru că acestea: urmăresc contracararea imperfecțiunilor pieței, inclusiv ineficiențele asociate cu acordarea ajutoarelor financiare care ajută populația afectată de șomaj să găsească locuri de muncă prin acțiuni de consultanță profesională; contribuie la încurajarea mobilității forței de muncă prin finanțarea pregătirii profesionale¹⁶⁰. Mai mult, experții europeni consideră că pentru cei ațți de muncă, obținerea unui loc de muncă reprezintă calea cea mai sigură de ieșire din sărăcie¹⁶¹.

De asemenea, considerăm că îmbinarea măsurilor active de ajutorare cu cele pasive va contribui la direcționarea eficientă a resurselor financiare alocate astfel încât prestațiile sociale să ajungă la cei săraci care, din motive obiective, nu-și pot asigura un minimum de existență. Autoritățile nu trebuie să creeze condiții care să încurajeze comoditatea persoanelor care trăiesc din prestațiile sociale, întrucât persoanele leneșe care nu doresc să muncească trebuie să fie private de dreptul de a accesa suportul financiar din partea statului. Mai mult, după părerea unor experți prestațiile sociale trebuie să fie însoțite de alte servicii publice și sociale, precum învățământul preșcolar și accesul la servicii medicale pentru cei mai săraci și să se asigure că aceste servicii sunt accesibile în practică pentru toate segmentele vulnerabile ale populației¹⁶². Un exemplu de bună practică în acest sens îl descoperim în România: familiilor cu venituri mici, care au copii, li se furnizează alocații de susținere, însă această alocație este condiționată de frecventarea regulată a școlii. În cazul în care copiii absentează într-un semestru mai mult de 20 de ore, această prestație se diminuează, iar dacă numărul absențelor depășește 40 de ore, prestarea acestui beneficiu monetar încetează.

În prezent, nivelul de trai al cetățenilor Republicii Moldova lasă de dorit. Conform datelor parvenite de la BNS, circa 40% din populație trăiește la un nivel de venituri inferior minimului de existență¹⁶³. În anul 2020, nivelul de trai al populației rămâne a fi jos, cu tendințe de scădere și, respectiv, dreptul la un trai decent rămâne nerealizat în măsura corespunzătoare¹⁶⁴. Pentru multe familii prestațiile sociale reprezintă unica sursă de venit, de aceea cu regret constatăm că beneficiarii formelor de asistență socială se află în continuare în situație de

¹⁶⁰ Buzduncea Doru, *op. cit.*, p. 409.

¹⁶¹ Platforma europeană de combatere a sărăciei și a excluziunii sociale: un cadru european pentru coeziune socială și teritorială. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:RO:PDF>

¹⁶² Magdalena Sepúlveda Carmona, *op. cit.*, p. 55.

¹⁶³ Conform datelor studiului selectiv în gospodării. Cercetarea bugetelor gospodăriilor casnice, BNS.

¹⁶⁴ Raportul privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova, anul 2020. Chișinău 2020, p. 50.

dificultate financiară, deoarece sprijinul financiar acordat are un impact nesemnificativ și nu este suficient ca nevoile elementare să fie satisfăcute. În opinia noastră, este absolut necesar să fie adoptate mai multe programe care ar avea drept scop eradicarea sărăciei și promovarea incluziunii sociale. La momentul actual Guvernul a aprobat proiectul de lege cu privire la Strategia națională de dezvoltare Moldova 2030. Unul dintre cele mai ambițioase obiective propuse este *atenuarea sărăciei și oportunități egale pentru grupurile vulnerabile ale societății*. Astfel, în vederea realizării obiectivului menționat, se preconizează să se adopte politici sociale adecvate adresate persoanelor care se află în situație de dificultate financiară, ce nu s-ar rezuma doar la acordarea temporară a unor mijloace financiare, dar să-i abiliteze din punct de vedere social și economic. Totodată, Strategia prevede modernizarea asistenței sociale prin aplicarea următoarelor măsuri de: consolidare a funcției preventive a asistenței sociale cu scopul reducerii vulnerabilității și sărăciei; îmbunătățire a accesibilității și transparenței schemelor de asistență socială și de consolidare a potențialului de protecție a schemelor de asistență socială prin stabilizarea monitorizării efectivului protecției sociale asupra celor mai vulnerabile grupuri de populație¹⁶⁵. În opinia noastră, pentru a fi realizate cu succes aceste măsuri, ele trebuie să fie stipulate într-o Strategie națională integrată de dezvoltare a asistenței sociale, în care să fie prevăzute obiective comune și direcții prioritare de dezvoltare. În opinia noastră, pentru o dezvoltare armonioasă și durabilă, asistența socială trebuie să fie tratată complex și multiaspectual, precum și monitorizată și controlată la nivel național. Considerăm că doar în aceste condiții ea își va atinge scopul de bază: de a asigura un nivel adecvat de bunăstare tuturor cetățenilor care se află în situații de dificultate. Mai mult decât atât, politica socială a statului trebuie să fie îndreptată spre combaterea în primul rând a cauzelor ce duc la apariția riscului de sărăcie, pentru a preveni cazurile când o bună parte dintre cetățenii noștri ajung în situație de sărăcie crasă. În final, generalizăm că toate reformele, politicile și deciziile bugetare, indiferent de domeniul pe care îl reglementează (educație, agricultură, economie, construcție), influențează în diferite moduri bunăstarea familiei, de aceea hotărârile adoptate trebuie să fie orientate spre dezvoltarea sănătoasă a tuturor familiilor din Republica Moldova.

2.3. Tipologia și perspectivele de dezvoltare a serviciilor sociale din Republica Moldova

Trăim într-o societate afectată de riscuri și probleme sociale, pe care statul, prin intermediul autorităților publice, este angajat să le gestioneze eficient. A doua componentă a

¹⁶⁵ Hotărârea Guvernului nr. 377 cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea *Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”*, din 10 iunie 2020. p. 91

https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/strategia_nationale_de_dezvoltare_moldova_2030-t.pdf

asistenței sociale prin intermediul căreia statul furnizează un sprijin activ și mult mai eficient în comparație cu prestațiile sociale sunt *serviciile sociale*. Acestea contribuie la promovarea unei societăți incluzive și susținerea persoanelor să participe activ la viața comunității. În plus, acestea reprezintă un instrument important de realizare a politicilor sociale ținute pe promovarea oportunităților pentru beneficiari și crearea unor condiții pentru construirea unui model de stat al bunăstării, care să răspundă nevoilor sociale la momentul de față. Prestarea unor servicii conform necesităților oferă vârstnicilor posibilitatea să trăiască mai bine, să aibă o viață sănătoasă în cadrul comunității, iar persoanelor cu dizabilități să ducă o viață activă în societate. Totodată, serviciile sociale asigură copiilor o viață și o educație decentă, pregătindu-i pentru integrarea activă în societate. Unii teoreticieni constată că serviciile sociale contribuie la menținerea relațiilor dintre persoanele în situații dificile cu comunitatea locală și instituțiile publice¹⁶⁶. Consiliul Economic și Social al Națiunilor Unite subliniază că serviciile sociale au capacitatea de a ameliora condițiile de trai ale persoanelor și familiilor lor, care se află printre cei mai puțin privilegiați indivizi din societate¹⁶⁷.

Dicționarul dreptului securității sociale definește *serviciile sociale* ca pe un complex de măsuri și acțiuni realizate pentru a răspunde nevoilor sociale individuale, familiale sau de grup, în vederea depășirii unor situații de dificultate, pentru rezervarea autonomiei și protecției persoanei, pentru prevenirea marginalizării și excluziunii sociale și promovarea incluziunii sociale¹⁶⁸.

Analizând, în același context, și legislația Federației Ruse constatăm că în cadrul acesteia nu este utilizată noțiunea de servicii sociale, ele făcând parte dintr-un sistem mai larg denumit *deservire socială*. În literatura de specialitate rusă deservirea socială este definită în calitate de activitate a organelor competente desfășurată în scopul susținerii sociale, acordării diferitelor servicii și ajutoare materiale, contribuiri la adaptarea socială și reabilitarea persoanelor care se află într-o situație de vulnerabilitate ce nu o pot depăși de sine stătător¹⁶⁹.

În conformitate cu legislația socială a Republicii Moldova, *serviciile sociale*, ca parte componentă a sistemului de asistență socială, reprezintă un ansamblu de măsuri și activități realizate pentru a satisface necesitățile sociale ale persoanei/familiei în vederea depășirii unor situații de dificultate, de prevenire a marginalizării și excluziunii sociale. Acestea au la bază principiul individualizării intervenției, al ajustării la specificul și nevoile persoanei, la contextul

¹⁶⁶ Carata Dumitru. *Servicii de îngrijire la domiciliu*. Chișinău, 2018, p. 4.

¹⁶⁷ Structure, Organization and Functions of Social Services, Economic Commission for Africa, prepared by Mr. David A. Acquah, United Nations Economic and Social Council, 8 March, 1962, p. 2.

¹⁶⁸ Top Dan, *op. cit.*, 111 p.

¹⁶⁹ Гусова К.Н., М.О. Буянова. *Право социального обеспечения*. М: Проспект, 2009, с. 520.

socioeconomic în care trăiesc beneficiarii acestor servicii, de aceea ele răspund întotdeauna mai eficient la situațiile de risc sau de criză și permit o intervenție ajustată la particularitățile beneficiarilor cu ajutorul unui personal specializat¹⁷⁰. Susținem parțial opinia experților, deoarece, în prezent, serviciile sociale furnizate au un caracter prestabilit, fără a se ține cont întotdeauna de necesitățile individuale ale solicitanților. Aceasta se datorează lipsei unui mecanism juridic de identificare și evaluare a nevoilor individuale și a gradului de satisfacție al beneficiarilor de servicii sociale.

Analizând definițiile existente în literatura de specialitate, conturăm următoarele trăsături caracteristice serviciilor sociale în Republica Moldova: sunt servicii de interes general; se pot acorda concomitent cu prestațiile sociale; se acordă pe o perioadă de timp determinată; au caracter proactiv; se acordă în baza evaluării inițiale sau complexe; pot fi acordate gratuit, cu plată parțială sau integrală; se adresează persoanelor aflate în situații de criză; se organizează la nivel de comunitate, în instituții specializate sau în instituții de specializare înaltă cu implicarea specialiștilor; prin intermediul serviciilor sociale statul asigură realizarea drepturilor fundamentale ale omului stipulate în legislația națională și internațională.

Obiectivul acordării serviciilor sociale este menținerea, refacerea și dezvoltarea capacităților individuale în scopul depășirii unei situații de dificultate, cronice sau de urgență, în cazul în care persoana sau familia sa este incapabilă să o depășească singură¹⁷¹. O opinie pe care o susținem plenar este că serviciile de asistență socială intervin pentru a asigura individului ce se confruntă cu probleme o funcționare socială normală. Scopul serviciilor de asistență socială este de a ajuta persoanele în dificultate să depășească situațiile respective¹⁷². Mai mult, rolul serviciilor sociale este esențial în procesul de adaptare la condițiile vieții sociale care sunt într-o continuă evoluție și în procesul de incluziune socială a persoanelor care din cauza anumitor factori sociali, financiari etc. se află la marginea societății.

În acest context putem constata că serviciile sociale, în concordanță cu prestațiile sociale, intervin pentru a permite tuturor persoanelor din comunitate să beneficieze de un nivel de trai decent. Ele facilitează accesul tuturor la activități și domenii ale vieții cotidiene (educație, muncă, servicii de sănătate, timp liber, alte resurse ale comunității) și contribuie la soluționarea unor probleme potențial generatoare de excluziune socială. Menirea acestor servicii este de a le menține beneficiarilor, pe cât posibil, o viață independentă în mijlocul familiei și crearea unor

¹⁷⁰ Chiriacescu Diana . *Dialogul public-privat în vederea finanțării serviciilor sociale în România*. București, 2013, p. 5.

¹⁷¹Pașa Florin, L. Pașa, *op. cit.*, p. 53.

¹⁷²Buzducea Doru. *Aspecte contemporane în asistență socială*. Iași, Polirom, 2005, p. 61.

noi mecanisme eficiente și durabile de combatere a situațiilor de dificultate și excludere socială¹⁷³.

Sistemul de servicii sociale din Republica Moldova la moment se află în proces de ajustare la provocările condiționate de migrația forței de muncă, lipsa infrastructurii la nivel de comunitate, lipsa rețelelor de suport, lipsa suportului din partea familiei pentru anumite grupuri de beneficiari, veniturile reduse, precum și schimbările continue ale profilului beneficiarilor și necesităților acestora. În conformitate cu cadrul legislativ din domeniu, serviciile sociale sunt furnizate în conformitate cu două principii de bază: în primul rând, acestea trebuie să fie dezvoltate și perfecționate continuu pentru ca să fie satisfăcute nevoile și trebuințele beneficiarilor; în al doilea rând, serviciile sociale trebuie să fie furnizate cu aplicarea formelor și metodelor care ar ajuta beneficiarii să aibă un trai decent și independent în cadrul comunității.

Legislația națională din domeniu stipulează că prestatori ai serviciilor sociale pot fi atât persoanele fizice și juridice publice, cât și instituțiile private. În funcție de instituțiile care coordonează și oferă servicii de asistență socială, se deosebesc două sectoare importante ale asistenței sociale: *sectorul public guvernamental* de asistență socială care oferă servicii prin intermediul instituțiilor de stat; *sectorul neguvernamental* care cuprinde serviciile oferite de organizații private, profesionale sau voluntare finanțate, de regulă, de sponsorii particulari din interiorul sau exteriorul țării¹⁷⁴. Parlamentul European subliniază rolul important al statului în calitate de prestator de servicii sociale de interes general, dar consideră că deschiderea acestui sector prestatorilor privați de servicii ar conduce la sporirea accesibilității și a calității serviciilor și la extinderea listei de opțiuni de care dispun consumatorii¹⁷⁵. Această opinie este susținută și de teoreticienii autohtoni care indică faptul că serviciile sociale furnizate de către organizațiile neguvernamentale sunt diversificate și acoperă o sferă largă de nevoi ale beneficiarilor¹⁷⁶. Principalele avantaje ale prestatorilor privați se explică prin faptul că: ei cunosc în profunzime specificul regiunii în care activează și nevoile comunității; atrag finanțări adiționale prin intermediul proiectelor și al campaniilor, ceea ce reprezintă potențiale oportunități de extindere a serviciului și de îmbunătățire a calității; personalul este mai bine pregătit; nu se pierd în proceduri birocratice, fapt ce înlesnește accesul la servicii; activitățile acestora sunt axate pe

¹⁷³ Romandaș Nicolai, Sacara Ana. *Aspecte conceptuale privind sistemul de servicii sociale din Republica Moldova*. În: Revista științifică internațională Supremația Dreptului ISSN 2345-1971 (Categorie B) nr. 4, p. 45

¹⁷⁴ Bulgaru Maria. *op. cit.*, p. 114.

¹⁷⁵ Rezoluția Parlamentului European referitoare la viitorul serviciilor sociale de interes general nr. 2222 din anul 2009. Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C33 E/65, p. 7

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0319&from=IT>

¹⁷⁶ Diță Maria. *Sistemul de servicii în asistența socială*. Chișinău, 2018, p. 25.

problematica socială (în cazul ONG-urilor)¹⁷⁷. În anul 2020, când Republica Moldova se afla în stare de urgență, serviciile sociale furnizate de administrația publică locală pur și simplu și-au sistat activitatea, iar persoanele vulnerabile au rămas fără suport, spre deosebire de organizațiile neguvernamentale prestatoare de servicii sociale care și-au regândit strategiile de lucru astfel încât să asigure nevoile persoanelor de care aveau grijă. Cele mai multe organizații și-au mobilizat eforturile pentru a asigura persoanele cu dizabilități și familiile acestora cu produse de primă necesitate, achitarea serviciilor comunale etc. Un alt tip de suport se referă la prestarea serviciilor sociale la distanță, utilizând resursele internet și de telefonie¹⁷⁸.

Pentru ca aceste instituții să dețină dreptul de a presta servicii pe teritoriul Republicii Moldova, este necesar ca ele să fie acreditate de către Agenția națională pentru acreditare în domeniul sănătății și asistență socială. Furnizorii de servicii sociale se supun acreditării o dată la 5 ani în baza Legii cu privire la acreditarea prestatorilor de servicii sociale.

Conform principiului de accesibilitate, legislația socială garantează accesul neîngrădit la serviciile sociale tuturor cetățenilor, în special celor din grupurile social vulnerabile. Prin prisma legislației naționale, constatăm că serviciile sociale se acordă cetățenilor Republicii Moldova și cetățenilor străini titulari ai dreptului de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei; străinilor titulari ai dreptului de ședere provizorie în scop de muncă, studii; străinilor titulari ai dreptului de ședere provizorie pentru activități umanitare sau religioase; străinilor titulari ai dreptului de ședere permanentă; persoanelor cărora li s-a recunoscut statutul de apatrid în Republica Moldova; străinilor care au obținut protecție internațională sau azil politic¹⁷⁹ în mod individual, în baza evaluării necesităților persoanei sau familiei acesteia. În general, beneficiari de servicii sociale pot fi: persoanele și familiile aflate în dificultate sau risc; persoanelor marginalizate sau excluse în plan social; comunitatea care se confruntă cu situații de dificultate. Din cauza situației pandemice, provocată de virusul COVID-19, în anul 2020, acest principiu a fost restricționat, iar persoanele vulnerabile nu au avut acces la unele servicii sociale care au fost temporar închise (deservirea la domiciliu, centrele de zi, cantinele sociale etc.). Conform unui studiu sociologic recent, sistarea serviciilor sociale au cauzat probleme majore unor persoane cu dizabilități severe și familiilor lor, întrucât acestea nu erau pregătite și nu puteau face față nevoilor de alimentare, îngrijire și noilor provocări apărute¹⁸⁰. Pe de altă parte, constatăm că nici instituțiile de resort nu au fost gata să reacționeze prompt în vederea gestionării eficiente a acestei situații de criză, în

¹⁷⁷Mocanu Victor. *Ghid de standarde în servicii sociale*. Chișinău, 2017, p. 31.

¹⁷⁸ *Studiu Sociologic privind impactul pandemiei COVID-19 asupra persoanelor cu dizabilități*. Chișinău, 2020, p. 34.

¹⁷⁹ *Legea cu privire la integrarea străinilor în Republica Moldova nr. 274 din 27.12.2011*. În: MO al RM nr. 48 din 13.03.2012.

¹⁸⁰ *Studiu sociologic privind impactul pandemiei COVID-19 asupra persoanelor cu dizabilități*. Chișinău, 2020, p. 22.

perioada căreia cetățenii au avut cel mai mult nevoie de o asistență socială adaptată la situația social-economică dificilă în care se aflau.

În baza principiului de asistență socială orientată, dreptul la servicii sociale este stabilit în mod individual, în urma evaluării necesităților persoanei/familiei de aceste servicii. Evaluarea necesităților este un proces de colectare și analiză a datelor în scopul de a forma o opinie profesională despre situația în care se află persoana sau familia. Prin prisma legislației Republicii Moldova, identificăm două tipuri de evaluare: evaluarea inițială și evaluarea complexă. Evaluarea inițială reprezintă prima investigație realizată de asistentul social din comunitate la locul de trai sau la locul de aflare a beneficiarului cu scopul de a stabili necesitățile individuale ale persoanei/familiei și dreptul lor de a beneficia de servicii sociale¹⁸¹. Evaluarea complexă presupune o investigație și o analiză amănunțită a tuturor elementelor care sunt implicate în cazul respectiv: beneficiarul și mediul său de viață, familia și sistemul relațiilor sociale, factorii care au generat situația de risc, resursele posibile pentru rezolvarea cazului etc.¹⁸². În urma efectuării evaluării complexe, asistentul social elaborează planul individualizat de asistență socială care se întocmește în scris în baza planului-model aprobat de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale. Acesta cuprinde, în principal, activitățile întreprinse în vederea satisfacerii necesităților beneficiarilor, tipul de servicii sociale, durata de acordare a lor, personalul responsabil. Planul se elaborează și se implementează cu participarea activă a beneficiarului și a familiei sale¹⁸³. Planul dă posibilitate asistentului social să aleagă corect, în mod echitabil, tipul de servicii sociale care ar avea un efect cât mai favorabil asupra potențialului beneficiarului, ajutându-l să-și rezolve problemele sociale nu pe o perioadă determinată de timp, ci pentru totdeauna.

Conform legislației Republicii Moldova, în funcție de nivelul de intervenție, deosebim trei tipuri de servicii sociale: servicii sociale primare; servicii sociale specializate; servicii sociale cu specializare înaltă (rezidențiale).

Serviciile sociale primare sau comunitare 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 socială¹⁸⁴. Serviciile sociale se acordă unitar sau concomitent cu beneficiile de asistență socială cu scopul atingerii nivelului personal maxim de bunăstare la nivel de comunitate. Serviciile comunitare se adresează persoanelor, familiilor și comunităților aflate

¹⁸¹ *Legea cu privire la serviciile sociale* nr. 123 din 18.06.2010. În: MO al RM nr. 155-158 din 03.09.2010.

¹⁸² *Mecanismul de referire a cazului în sistemul de servicii sociale*. Ghid de aplicare practică. Aprobat prin Ordinul MSMșiPS nr. 55 din 12 iunie 2009.

¹⁸³ *Legea cu privire la serviciile sociale* nr. 123 din 18.06.2010. În: MO al RM nr. 155-158 din 03.09.2010.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

în dificultate, în situație de nevoie, adică acelorora care nu dețin mijloace (resurse, capacități, informații) pentru soluționarea problemelor cu care se confruntă. În aceste cazuri, colectivitatea trebuie să acorde un sprijin special, un sprijin interpersonal și comunitar spontan, definit ca asistență socială comunitară¹⁸⁵. Scopul serviciilor sociale primare este de a include societatea în soluționarea situațiilor de risc în care se află persoanele/famiiliile defavorizate și integrarea acestora în comunitate, precum și prevenirea instituționalizării. Din păcate, la nivel comunitar se prestează un număr limitat de servicii sociale. Astfel, conform Nomenclatorului serviciilor sociale, la nivel comunitar se prestează patru tipuri de servicii sociale primare: asistență socială comunitară; îngrijire socială la domiciliu; cantină de ajutor social; centru comunitar de asistență socială.

Responsabilitatea de prestare și dezvoltare a acestor servicii este pusă pe seama autorităților publice locale de nivelul întâi. APL joacă un rol decisiv în prestarea calitativă și eficientă a serviciilor sociale comunitare, deoarece ea trebuie să asigure evaluarea nevoilor, planificarea dezvoltării acestor servicii în consens cu nevoile identificate și finanțarea corespunzătoare a acestora. Analizând cadrul normativ care reglementează atribuțiile și competențele administrației publice locale, constatăm că acesta nu conține prevederi clare care ar institui obligația și responsabilitatea administrației publice locale privind dezvoltarea și prestarea serviciilor sociale. Astfel, conform normelor legale, prevăzute de Legea cu privire la administrația publică, „consiliul local are competența de a aproba conform necesităților comunității programe de dezvoltare a serviciilor sociale”, iar „consiliile raionale aprobă programe de dezvoltare a serviciilor sociale conform necesităților raionului și identifică sursele necesare”¹⁸⁶. În acest context, observăm că legislația națională nu conține prevederi exhaustive care ar stabili responsabilitatea clară de prestare și dezvoltare a serviciilor sociale de către administrația publică locală de nivelul 1, lipsesc delimitările clare între responsabilitățile instituțiilor publice locale privind dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale, precum și nu sunt reglementate sursele și procedura de finanțare a acestora. Astfel, putem deduce că autoritățile publice locale doar „contribuie” la realizarea măsurilor și acțiunilor de asistență socială.

Un alt exemplu elocvent care evidențiază „exclusivitatea” competențelor APL de nivelul întâi în organizarea serviciilor sociale comunitare este statutul asistentului social în cadrul primăriilor. Astfel, potrivit legislației în vigoare, acesta este angajat de către Direcția de asistență socială și protecție socială, dar *de facto* el își desfășoară activitatea în cadrul primăriilor. Mai mult decât atât, avem o dublă subordonare a asistentului social: primăriei și DASșiPF.

¹⁸⁵Pașa Florin, L. Pașa, *op. cit.*, p. 54.

¹⁸⁶ Legea nr. 436 din 28.12.2006 *privind administrația publică locală*. În: MO al RM nr. 32-35 din 09.03.2007.

Considerăm că acest fapt provoacă perturbări în realizarea atribuțiilor de serviciu ale acestuia. Conform unui studiu recent, în perioada stării de urgență declarată în legătură cu situația epidemiologică provocată de virusul COVID-19, administrația publică de nivelul întâi a mobilizat asistenții și lucrătorii sociali să acorde suport grupurilor vulnerabile, iar unele structuri teritoriale de asistență socială au calificat aceste acțiuni ale administrației drept ilegale, deoarece, conform opiniilor lor, implicarea asistenților și lucrătorilor sociali se poate face numai de către structurile teritoriale de asistență socială unde sunt angajați aceștia. În unele raioane au existat situații de conflict între aceste două structuri, iar persoanele vulnerabile au rămas fără suport¹⁸⁷.

Realitatea socială din țara noastră demonstrează că serviciile sociale comunitare, furnizate în conformitate cu scopul și obiectivele propuse, pot avea un impact considerabil în consolidarea capacităților persoanelor aflate în dificultate. Soluționarea problemelor sociale la etapa incipientă, cu menținerea beneficiarului în comunitate, sporește eficiența serviciilor sociale integrate din mai multe perspective: a costurilor, a numărului de beneficiari și a efectului pozitiv asupra calității vieții cetățenilor. Una dintre prioritățile propuse de către autoritățile publice centrale pentru anul 2020 este modernizarea serviciilor sociale la nivel local¹⁸⁸. Însă, cu regret, la nivel național nu au fost întreprinse măsuri concrete în vederea dezvoltării și modernizării acestui tip de servicii, el fiind lăsat pe seama autorităților publice locale de nivelul întâi și al doilea. La momentul de față avem doar patru tipuri de servicii sociale care sunt furnizate la nivel de comunitate, ceea ce se răsfrânge negativ asupra eficienței sistemului de servicii sociale furnizate în Republica Moldova. Considerăm că dezvoltarea serviciilor sociale comunitare va avea un impact semnificativ asupra bunăstării populației și asupra managementului sistemului de servicii sociale, deoarece se va reduce considerabil numărul de persoane instituționalizate, va favoriza procesul de incluziune a persoanelor vulnerabile și va contribui la prevenirea acutizării problemelor sociale cu care se confruntă societatea.

Necesitatea dezvoltării serviciilor sociale comunitare este argumentată în mai multe programe naționale care vizează grupurile social vulnerabile. Astfel, potrivit Raportului MSMșiPS, „Numărul solicitanților de servicii sociale primare, inclusiv din rîndul persoanelor cu dizabilități, depășește numărul de servicii pe care le oferă administrația publică locală. Aceste date denotă o necesitate stringentă a dezvoltării serviciilor la nivel comunitar, inclusiv planificarea și alocarea de mijloace financiare necesare pentru dezvoltarea serviciilor sociale

¹⁸⁷ *Studiu sociologic privind impactul pandemiei COVID-19 asupra persoanelor cu dizabilități*. Chișinău, 2020, p. 48.

¹⁸⁸ *Bugetul pentru cetățeni, 2020*. <https://mf.gov.md/sites/default/files/Bugetul%20cetatenilor%202020.pdf>

comunitare și specializate”¹⁸⁹. Obiectivul central al Strategiei pentru protecția copilului pe anii 2014-2020 este „prevenirea și identificarea timpurie a situațiilor de risc pentru copii și, respectiv, consolidarea capacităților de intervenție și asistență la nivel comunitar”¹⁹⁰.

În literatura de specialitate, teoreticienii opinează că dezvoltarea serviciilor sociale trebuie să aibă ca obiectiv plasarea și centrarea serviciilor sociale pe familie și comunitate, în apropierea cerințelor concrete ale acestora¹⁹¹. La momentul actual, și instituțiile europene susțin ideea că serviciile sociale trebuie să se bazeze pe familie și comunitate și mai puțin pe instituționalizare. Instituțiile statului trebuie să întreprindă toate măsurile ca persoanele marginalizate să primească un sprijin corespunzător și calitativ în familie, la nivel de comunitate, și nu în instituții specializate, care ar putea duce la izolarea socială, ar contribui la deteriorarea relațiilor familiale și la crearea unei dependențe cronice de sistemul de asistență socială. Astfel, familia și comunitatea trebuie să aibă un rol decisiv în îngrijirea persoanei vârstnice, a persoanei cu dizabilități sau a oricărei alte persoane aflate în situații de dificultate, iar eforturile comunității trebuie îndreptate în direcția susținerii familiei în asumarea responsabilităților. Responsabilizarea familiei nu se poate realiza fără o abordare sistematică a problemelor cu care se confruntă familiile acestora. Cheia practicii centrate pe familie o reprezintă angajarea în procesul de asistență socială printr-o serie de intervenții intenționate, precum și prin eforturi integrate și împărtășite cu familiile și alte sisteme de îngrijire în scopul promovării siguranței, permanenței și bunăstării pentru copii, tineri și familii¹⁹².

La momentul actual, administrația publică este în incapacitate de a asigura o dezvoltare armonioasă a serviciilor sociale, deoarece nu dispune de mecanisme suficiente care ar contribui la furnizarea serviciilor sociale accesibile, eficiente și durabile. Reiterând, constatăm că cea mai mare problemă care împiedică funcționarea normală și eficientă a sistemului de servicii sociale în conformitate cu nevoile beneficiarilor este **finanțarea modestă** a acestora. Legea cu privire la serviciile sociale prevede: „APL de nivelul I planifică tipurile de servicii sociale conform necesităților populației din teritoriul administrat și resursele necesare pentru prestarea acestora”. Conform alin. (2) art. 23 din Legea cu privire la asistența socială, „autoritățile publice locale, pornind de la posibilitățile reale, asigură baza materială necesară pentru organizarea și funcționarea structurilor de asistență socială, pentru acordarea serviciilor sociale proprii și sprijină acțiunile de asistență socială întreprinse de persoanele fizice și juridice, de instituțiile de

¹⁸⁹ Raport cu privire la realizarea în anul 2020 a Planului de acțiuni privind implementarea Programului național de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități pentru anii 2017-2022, 4 p.

¹⁹⁰ Hotărârea de Guvern nr. 434 din 10.06.2014 cu privire la aprobarea Strategiei pentru protecția copilului pe anii 2014-2020. În: MO al RM nr. 160-166 din 20.06.2014.

¹⁹¹ Zamfir Elena, S. Stănescu, D. Arpinte, *op. cit.*, p. 147-148.

¹⁹² Buzduncea Doru, *op., cit.*, p. 139.

cult recunoscute în Republica Moldova și de organizațiile civile”. În opinia noastră, această normă are un caracter declarativ și nefondat, deoarece la moment nu dispunem de mecanisme juridice de implementare a acesteia. În acest sens, Parlamentul European subliniază că orice transfer de competențe privind serviciile sociale la autoritățile regionale și locale trebuie să fie însoțit de un transfer de resurse necesare pentru a asigura continuarea prestării unor servicii universale de înaltă calitate care să corespundă drepturilor și necesităților utilizatorilor¹⁹³.

O altă normă prevăzută de art. 12 alin. (2) lit. j) din Lege care ridică semne de întrebare referitoare la finanțarea asistenței sociale este că „MSMșiPS centralizează mijloacele bănești din alocațiile totale prevăzute de bugetul de stat pentru anul respectiv pentru asistența socială, inclusiv prin delegarea instituțiilor din subordine în vederea realizării programelor cu destinație specială din domeniu”. Astfel ne pomenim în situația în care acordăm competențe administrației publice locale de nivelul întâi pentru organizarea și funcționarea serviciilor sociale primare, fără a le asigura mijloace financiare corespunzătoare întru executarea lor. Mai mult decât atât, potrivit estimărilor oficiale, peste 80% din autoritățile administrației publice nu sunt viabile din punct de vedere financiar, prin urmare nu au capacitatea financiară de a înființa, procura și dezvolta servicii noi. APL nu beneficiază îndeajuns de contribuția financiară specială din partea bugetului de stat pentru susținerea sectorului serviciilor sociale, ceea ce compromite toate eforturile depuse pentru asigurarea unui sistem adecvat de protecție socială¹⁹⁴. Potrivit opiniei unor experți, serviciile sociale sunt lăsate în voia APL și depind de volumul de finanțare locală, de aceea persoanele vulnerabile continuă să aibă acces limitat și inechitabil la aceste servicii¹⁹⁵. În acest context, subliniem că serviciile sociale din localități nu acoperă numărul mare de cereri, iar motivul este incapacitatea financiară a APL de a acoperi numărul de cereri pentru fiecare serviciu social. Numărul mare de cereri, reflectă și o slabă planificare și o finanțare neadecvată¹⁹⁶. În acest sens Comitetul ONU privind drepturile copilului recomandă Republica Moldova „să sporească în continuare alocările bugetare pentru punerea în aplicare a drepturilor recunoscute în Convenție, să asigure o distribuție mai echilibrată și mai echitabilă a resurselor pe întreg teritoriul statului parte, inclusiv la nivel local pentru serviciile sociale”¹⁹⁷.

¹⁹³ Rezoluția Parlamentului European *referitoare la viitorul serviciilor sociale de interes general* nr. 2222 din anul 2009. Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C33 E/65, p. 8

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0319&from=IT>

¹⁹⁴ Stajila Elena, Ion Cibotărică. *Identificarea barierilor și lacunelor în procesul de contractare de către stat a serviciilor furnizate de OSC-uri*. Chișinău, 2018, p. 3.

¹⁹⁵ Munteanu Parascovia, *op., cit.*, p. 100.

¹⁹⁶ *Raportul ESN care promovează îngrijirea comunitară, ilustrează primii pași către dezinstituționalizare și identifică elementele cheie pentru asigurarea unei îngrijiri comunitare de calitate*. Marea Britanie 2011, p. 50

¹⁹⁷ *Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic report of the Republic of Moldova*, 29 September 2017. p.5=6

O altă problemă care împiedică furnizarea serviciilor sociale comunitare eficiente este insuficiența *personalului calificat*. Conform datelor MSMșiPS, în anul 2019 pe teritoriul Republicii Moldova activau 1114 unități de asistenți sociali comunitari, comparând cu anul 2018 se atestă o descreștere a numărului de unități aprobate, dar și numărul de unități ocupate. Conform unor statistici, din cauza situației de urgență instituită în anul 2020 circa 29% din familiile sărace au avut necesitate de servicii sociale, dar deoarece numărului de asistenți sociali la nivel comunitar s-a redus, acestora nu li s-a furnizat această formă de asistență socială. Pentru gestionarea eficientă a crizei provocate de pandemie experții recomandă angajarea suplimentară a asistenților sociali (circa 2000, pe termen lung), pentru a acoperi nevoia crescută și a reduce timpul de așteptare pentru persoanele în vârstă cu vulnerabilități grave¹⁹⁸. Această recomandare este imposibil de realizat, deoarece funcția de asistent social nu este interesantă pentru tinerii absolvenți, în plus salariul este modest, iar volumul de muncă foarte mare. Pentru a face față provocărilor care stau în fața asistenței sociale, trebuie să acordăm o mai mare atenție dezvoltării politicilor de recrutare și menținere a personalului din domeniul asistenței sociale.

Autoritățile publice locale la capitolul resurse umane se confruntă cu grave probleme precum: fluctuația cadrelor, lipsa pregătirii profesionale și psihologice, necorespunderea specializărilor profesionale ale personalului angajat cu specificul funcției. Așadar, o problemă majoră care afectează grav furnizarea de servicii sociale calitative și eficiente este deficitul de personal calificat. Tot mai multe structuri ale asistenței sociale se confruntă cu lipsa de cadre calificate și bine instruite. Din această cauză în procesul prestării serviciilor sociale sunt antrenate persoane care nu au o pregătire corespunzătoare, care le-ar permite să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu eficient și calitativ, iar legislația în vigoare nu conține norme ce ar obliga antrenarea în câmpul muncii a asistenților sociali cu studii în domeniul asistenței sociale sau în alte domenii conexe: psihologie și pedagogie. Serviciile sociale trebuie să fie furnizate de lucrători calificați și competenți, în condiții de muncă decente și stabile și în conformitate cu un volum de muncă care poate fi gestionat¹⁹⁹. Noi susținem opinia experților potrivit căreia trebuie adoptată o lege specială referitoare la exercitarea profesiei de asistent social, care ar reglementa clar statutul asistentului social, tipurile generale de activități pe care le desfășoară asistentul social, formarea inițială și continuă a asistentului social, condițiile de exercitare a profesiei de asistent social, drepturile și obligațiile acestuia, incompatibilitățile și interdicțiile în exercitarea

¹⁹⁸ *Recomandări de politici pentru grupurile vulnerabile*. Chișinău, 2021, p. 4, www.md.undp.org

¹⁹⁹ Comunicarea Comisiei Europene privind instituirea unui *Un cadru european de calitate pe bază voluntară pentru serviciile sociale*. nr. 900 din 2011, p. 12
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0900&from=FR>

profesiei, relațiile asistentului social cu alți specialiști din domeniul asistenței sociale, treptele de competență profesională²⁰⁰ etc. În acest context subliniem că în România reglementarea juridică a profesiei de asistent social este prevăzută de Legea privind statutul asistentului social nr. 466 din 4 noiembrie 2004.

Astfel, observăm că, datorită specificului beneficiarilor de asistență socială (persoane în etate, persoane cu dizabilități etc.), asistenții sociali trebuie să posede o serie de cunoștințe vaste din domeniul psihologiei pentru a acorda suport psihologic, moral, emoțional persoanelor care sunt afectate de diverse riscuri sociale. Problemele beneficiarilor sunt diverse și complexe, de aceea asistenții sociali trebuie să posede cunoștințe și capacități profesionale înalte în vederea evaluării nevoilor, monitorizării familiilor în situații de risc etc. De asemenea aceștia trebuie să fie instruiți periodic pentru perfecționarea continuă a calificării, pentru însușirea diferitelor tehnici de comunicare cu persoane în funcție de tipul de dizabilitare. Odată ce vom avea personal competent, calificat și bine instruit calitatea serviciilor sociale va crește considerabil și vor fi înregistrate progrese notabile în procesul incluziunii sociale și prevenirii situațiilor generatoare de riscuri sociale.

Pentru a consolida statutul profesiei de asistent social și a spori prestigiul ei, în România a fost adoptat codul de bună practică a asistentului social. Codul descrie elementele ce constituie buna practică a asistentului social în România având la bază algoritmul de derulare al actului profesional în asistența socială, aplicabil pentru practica asistentului social, indiferent de aria specifică în care acesta își desfășoară activitatea²⁰¹. Considerăm că este oportună adoptarea unui asemenea act normativ și în Republica Moldova, deoarece el va contribui considerabil la uniformizarea practicilor sociale pe întreg teritoriul țării și la îmbunătățirea practicilor sociale aplicate de către specialiști. Mai mult, acesta va ghida asistenții sociali la diagnosticarea eficientă a problemelor sociale și identificarea celor mai bune soluții în procesul acordării unei asistențe sociale calitative, eficiente și durabile. Susținem opinia experților europeni, potrivit căreia investițiile în formare, în medii de muncă sigure și condiții adecvate de muncă sunt de o importanță crucială pentru asistenții sociali care furnizează sprijin și îngrijire în cadrul comunității, precum și pentru cei care lucrează în instituțiile rezidențiale²⁰².

²⁰⁰ *Studiu asupra sistemului de protecție socială din perspectiva cadrelor legislativ-normative și instituțional pentru asigurarea unei abordări multidisciplinare a nevoilor beneficiarului*, p. 5
<http://old.mmpsf.gov.md/file/SUMAR.pdf>

²⁰¹ Hotărârea CNAS nr. 2 din 21 iunie 2019 cu privire la aprobarea *Codului de bună practică al asistentului social*. În: MO al României, nr. 1.036 din 24 decembrie 2019.

²⁰² *Concluziile consiliului privind îmbunătățirea sprijinului și îngrijirii din cadrul comunității pentru o viață independentă*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15563-2017-INIT/ro/pdf>

Pentru a deveni prestatori de servicii eficienți, autoritățile locale trebuie să-și dezvolte capacitățile pentru a realiza următoarele²⁰³:

- Evaluarea nevoilor de asistență socială și a barierelor locale pentru transpunerea pe loc a priorităților politicilor naționale. Aceasta ar necesita fortificarea metodologiei curente de evaluare a nevoilor de servicii sociale cu includerea nevoilor neacoperite de actualii prestatori de servicii.
- Elaborarea planurilor multianuale locale pentru implementarea serviciilor sociale reieșind din evaluarea nevoilor locale.
- Comandarea serviciilor sociale conform planurilor strategice locale prin contractarea serviciilor furnizate de diferiți prestatori, inclusiv de organizațiile neguvernamentale, cu încheierea acordurilor multianuale cu prestatorii de îngrijiri pe termen lung.
- Implementarea, delegarea sau externalizarea conduitei cazului ce va permite alegerea opțiunilor de servicii ce ar conveni cel mai bine interesului clientului și nu interesului prestatorilor de servicii.

Pentru ca serviciile sociale să-și atingă scopul și să fie mai eficiente din punctul de vedere al costurilor, instituțiile locale trebuie să depună efort ca să soluționeze cât mai multe cazuri la nivel comunitar, acoperind pe toți cei care au nevoie de sprijin social și care să influențeze calitatea vieții acestora.

A doua categorie de servicii acordate persoanelor aflate în nevoie sunt **serviciile sociale specializate** furnizate de specialiști. Acestea au drept scop menținerea, reabilitarea și dezvoltarea capacităților individuale pentru depășirea unei situații de dificultate în care se află beneficiarul sau familia acestuia²⁰⁴. Serviciile specializate deserveșc un număr redus de persoane ale căror nevoi nu pot fi soluționate la nivel de comunitate. Dezvoltarea, evaluarea și prestarea acestor servicii sunt în responsabilitatea autorităților publice locale de nivelul doi. Majoritatea serviciilor sunt dezvoltate în colaborare cu organizațiile neguvernamentale din sursele financiare ale donatorilor în raioanele în care administrația publică este mai deschisă pentru prestarea unor servicii noi. În aceste condiții apar câteva riscuri esențiale: a) în raioanele în care APL este mai reticentă față de serviciile sociale, persoanele vulnerabile sunt lipsite de posibilitatea de a accesa servicii conform nevoilor lor; b) în raioanele în care sunt dezvoltate mai multe servicii, odată cu

²⁰³ Davolas Maria Eugenia, Bethany Brown. *Raportul Băncii Mondiale, Abordarea securității economice a persoanelor vârstnice în Moldova prin prisma drepturilor omului*, 2017, p. 120.

²⁰⁴ *Legea cu privire la serviciile sociale nr. 123 din 18.06.2010. În: MO al RM nr. 155-158 din 03.09.2010.*

schimbarea conducerii raionului și a priorităților acesteia, durabilitatea funcționării unor servicii sociale poate fi expusă unui risc major²⁰⁵.

Serviciile specializate se furnizează în centre de îngrijire de zi, centre de plasament temporar, suport pentru familiile substitutive, suport pentru reintegrarea copiilor în familii din îngrijirea rezidențială²⁰⁶. La momentul actual, pe teritoriul Republicii Moldova se prestează 30 de tipuri de servicii sociale specializate, acestea sunt constituite în scopul menținerii persoanelor sau familiilor aflate în dificultate într-un cadru organizațional în proximitatea comunității, având ca obiectiv primordial prevenirea marginalizării, excluderii sociale și facilitarea reintegrării beneficiarilor în mediul familial și în comunitate²⁰⁷.

Centrele de zi sunt constituite cu scopul de a presta servicii specializate în vederea asigurării activităților de îngrijire, reabilitare, integrare socială a copiilor în situații de risc, copiilor cu dizabilități, persoanelor în etate, persoanelor adulte cu dizabilități, agresorilor, în baza evaluării necesităților în regim de zi. În cadrul centrelor de zi sunt prestate servicii de consiliere și sprijin psihologic, servicii de spălătorie, servicii de igienă personală, servicii de alimentare, diverse terapii ocupaționale, cluburi pe interese, servicii de masaj, kinetoterapie, gimnastică curativă și diverse activități de socializare²⁰⁸.

Centrele de plasament temporar sunt create cu scopul asigurării asistenței sociale copiilor aflați în situații de risc și copiilor cu dizabilități pentru a îmbunătăți calitatea vieții acestora și a-i reintegra în familie și în comunitate. În cadrul acestor centre sunt prestate servicii de găzduire, întreținere, alimentare, suport pentru incluziune educațională și servicii pentru dezvoltarea abilităților cognitive, de comunicare și de comportament.

Centrele de plasament de lungă durată sunt organizate cu scopul de a acorda asistență socială persoanelor în etate, persoanelor adulte cu dizabilități care se află în imposibilitatea de a se îngriji independent, care sunt lipsite de ajutorul membrilor familiei și necesită supraveghere din partea altor persoane. În cadrul acestor centre se acordă servicii de cazare, alimentație, îngrijire, asistență medicală, hrană, îmbrăcăminte etc.

Centrele comunitare multifuncționale prestează o diversitate de servicii sociale (servicii de plasament, servicii în regim de zi, servicii de îngrijire la domiciliu, servicii de alimentare etc.), combinate pentru mai multe grupuri de beneficiari.

²⁰⁵ Munteanu. Parascovia *op. cit.*, p. 100.

²⁰⁶ Hotărârea de Guvern pentru aprobarea Programului național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale nr. 1512 din 31.12.2008. În MO al RM nr. 7-9 din 20.01.2009.

²⁰⁷ Proca Ludmila. *Concepte privind serviciile sociale. Rolul autorităților administrației publice și al altor actori sociali în organizarea și dezvoltarea serviciilor sociale pentru persoane în situații de dificultate.* În: Revista Administrare Publică nr. 4, 2015, p. 59.

²⁰⁸ Raportul anual social al Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale pentru anul 2018, p. 92.

Serviciile sociale specializate sunt foarte complexe, ele prestându-se în instituții specializate, dar și în afara acestor instituții, de exemplu: asistență parentală profesionistă, casă de copii de tip familial, casă comunitară pentru copii în situații de risc, casă comunitară pentru persoane cu dizabilități, echipă mobilă, centru de plasament temporar, centru maternal, tutelă (curatelă) etc.

Nomenclatorul serviciilor sociale²⁰⁹ include 41 de servicii sociale și reglementează tipologia acestora, cadrul normativ, categoriile de beneficiari și serviciile sociale. Totodată, observăm că pentru majoritatea serviciilor sociale specializate nu sunt elaborate regulamente cu privire la organizarea și funcționarea serviciului; standarde minime de calitate și o metodologie de calcul al costurilor. În acest context, constatăm că nu putem vorbi despre prestarea serviciilor sociale calitative atâta timp, cât lipsește un cadru normativ care ar stabili standardele minime ce trebuie să fie respectate de către furnizorii de servicii sociale. Unii teoreticieni opinează că nomenclatorul serviciilor sociale este învechit și neactualizat și reprezintă expresia stării actuale de lucru în domeniul serviciilor sociale²¹⁰. Noi susținem această opinie, deoarece sistemul serviciilor sociale din Republica Moldova necesită o reformare și o dezvoltare în vederea reorganizării principiilor de funcționare a tipurilor de servicii sociale, pentru ca acestea să răspundă eficient nevoilor beneficiarilor și să aibă un impact durabil în viața cetățenilor vulnerabili.

Conform datelor prezentate de MSMșiPS se atestă o stagnare în dezvoltarea serviciilor sociale specializate. Concomitent, se observă tendința de reprofilare a serviciilor anterior create reieșind din noile provocări condiționate de descentralizarea financiară, precum și din profilul beneficiarilor. De asemenea se înregistrează o micșorare a capacităților serviciilor și micșorare a numărului de beneficiari asistați²¹¹. Autoritățile centrale au lăsat organizarea, finanțarea și dezvoltarea serviciilor pe seama autorităților publice de nivelul I și II, de aceea acest domeniu atât de important nu înregistrează rezultate pozitive. Este necesar ca la nivel național să fie stabilite direcții comune de dezvoltare și o implicare mai activă din partea autorităților centrale de specialitate. Doar o colaborare mai strânsă între toate instituțiile implicate în furnizarea serviciilor sociale poate contribui la sporirea eficienței acestui segment care este responsabil de starea socială din localitățile noastre.

²⁰⁹ *Nomenclatorul serviciilor sociale*. Aprobate prin Ordinul Ministrului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr. 353 din 15 decembrie 2011.

²¹⁰ Palihovici Serghei, Liliانا Paliovici. *Prestarea serviciilor sociale în Republica Moldova prin prisma evoluției cadrului legal general de reglementare*. În: *Revista administrare publică* nr. 4, 2020, p. 18-19.

²¹¹ *Raportul anual social al Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale pentru anul 2018*, p. 92.

Serviciile sociale cu specializare înaltă sunt de două tipuri: *cu componentă rezidențială* – servicii 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 specializate, acordate beneficiarilor cu dependență sporită și care necesită supraveghere continuă (24 de ore); *fără componentă rezidențială* – servicii care oferă beneficiarilor asistență socială complexă înalt calificată, cu specializare îngustă, la nivel regional sau național²¹².

Conform alin. (4) art. 12 din Legea cu privire la asistența socială, autoritățile publice centrale organizează și gestionează instituțiile prestatoare de servicii doar în cazul în care asemenea instituții nu pot fi organizate și gestionate de către autoritățile administrației publice locale. Din norma stipulată reiese că Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale are un rol dublu: pe de o parte, acesta promovează politicile asistenței sociale, coordonează și evaluează activitatea structurilor de asistență socială, iar pe de alta, organizează serviciile sociale și are statut de furnizor de servicii sociale. În opinia noastră, MSMșiPS trebuie să realizeze doar funcții de reglementare și elaborare a politicilor sociale, inclusiv de monitorizare, coordonare, evaluare și control, dar în nici un caz să acorde direct asistență socială sau să presteze servicii sociale.

La momentul actual, pe teritoriul Republicii Moldova se prestează șapte tipuri de servicii sociale cu specializare înaltă. Serviciile sociale de înaltă specializare sunt prestate de specialiști calificați, de aceea prestarea acestor servicii implică cheltuieli considerabile. Din această cauză contribuția beneficiarilor reprezintă o condiție impusă de legislația în vigoare, astfel beneficiarii de pensii din bugetul asigurărilor de stat achită 75% din cuantumul acesteia, iar cei care nu beneficiază de pensie, aceste servicii le sunt prestate gratuit. Din anul 2017, cetățenii care nu sunt eligibili pentru a beneficia de aceste servicii, au dreptul să solicite servicii sociale de înaltă specializare contra cost. Costul depinde de centrul în care sunt plasați beneficiarii și variază în medie de la 222,87 lei până la 303, 67 lei pentru o zi. Considerăm că valoarea serviciilor contra cost este exagerată, de aceea multe persoane care au nevoie de aceste servicii, dar care nu dispun de mijloace financiare nu sunt eligibili nu pot accede la acest drept. În general serviciile sociale trebuie să fie furnizate la un preț rezonabil și abordabil²¹³.

Serviciile cu specializare înaltă se prestează în cadrul: internatului psihoneurologic pentru persoane adulte cu dizabilități, în casa-internat pentru copii cu deficiențe mintale, în centrul de asistență și protecție a victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane, în centrul

²¹² *Legea cu privire la serviciile sociale* nr. 123 din 18.06.2010. În: MO al RM nr. 155-158 din 03.09.2010.

²¹³ Comunicarea Comisiei Europene privind instituirea unui *Un cadru european de calitate pe bază voluntară pentru serviciile sociale*. nr. 900 din 2011, p. 10.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0900&from=FR>

regional de reabilitare profesională a persoanelor cu dizabilități, în centrul republican experimental, protezare, ortopedie și reabilitare, în centrul de reabilitare a pensionarilor și invalizilor și în azilul republican pentru pensionari și invalizi/centrul republican de reabilitare a veteranilor muncii și războiului. În cadrul acestor instituții beneficiarilor li se acordă servicii de cazare, îngrijiri medicale, întreținere, reabilitare după infarct/ictus, tratament, alimentație, kinetoterapie, meloterapie etc. Instituțiile rezidențiale trebuie să sprijine autonomia asistenților lor, să ofere servicii de asistență personalizată de înaltă calitate și să acopere, în special, nevoile persoanelor dependente pentru care asistența din cadrul comunității nu este opțiunea preferată. Este esențial să se asigure siguranță, demnitate și un mediu nediscriminatoriu în toate contextele de îngrijire²¹⁴. Unii teoreticieni autohtoni consideră că majoritatea beneficiarilor de servicii sociale cu specializare înaltă, în special cele rezidențiale, nu au nevoie de un astfel de nivel de asistență, folosind aceste servicii din lipsa alternativelor²¹⁵. Ținem să nu fim de acord cu autoarea, deoarece serviciile sociale cu specializare înaltă cu componentă rezidențială sunt foarte costisitoare și locurile sunt limitate, de aceea de cele mai dese ori persoanele care au nevoie de această asistență rămân în afara sistemului de servicii sociale.

Conform prevederilor normative, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, în baza informației prezentate de structura teritorială de asistență socială, monitorizează și evaluează dinamica activităților sociale, obiectivele acestora, eficiența, durabilitatea și impactul serviciilor sociale asupra persoanelor/famiiliilor defavorizate. Însă, cu regret, evaluarea calității serviciilor sociale și gradul de satisfacție al beneficiarilor este destul de complicată, deoarece la momentul actual nu este aprobată o metodologie care ar stabili indicatori concreți pentru a efectua o evaluare obiectivă a eficienței serviciilor sociale. În viziunea noastră, evaluarea serviciilor sociale este foarte importantă și necesară, deoarece numai așa putem analiza dacă acestea răspund obiectivelor pentru care au fost create. Considerăm stringentă elaborarea unei Metodologii de monitorizare și evaluare a serviciilor sociale care ar conține două categorii de indicatori: cantitativi de performanță și calitativi de evaluare a beneficiarilor, care să determine gradul de satisfacere a acestora. În plus, rezultatul investigațiilor calitative și cantitative vor oferi informații actuale despre problemele sociale cu care se confruntă atât beneficiarii cât și furnizorii de servicii și vor putea identifica soluții eficiente de rezolvare a acestora pe termen lung. De asemenea, în baza acestor evaluări, vor fi revizuite și politicile sociale, adoptându-se strategii noi, care vor preveni apariția noilor riscuri sociale. Indicatorii respectivi ne vor ajuta să stabilim

²¹⁴ *Concluziile Consiliului Uniunii Europene privind îmbunătățirea sprijinului și îngrijirii din cadrul comunității pentru o viață independentă nr. 14636 din 7 decembrie 2017, 3-5*

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15563-2017-INIT/ro/pdf>

²¹⁵Zubenschi Ecaterina. *Managementul calității serviciilor sociale*. Chișinău, 2020, p. 81.

obiectiv eficiența serviciilor sociale, să definim soluții prompte în conformitate cu principiul celerității în managementul serviciilor sociale și să perfecționăm cadrul legislativ care reglementează prestarea serviciilor sociale. În acest context, experții europeni consideră că o evaluare și o monitorizare sistematică constituie un instrument esențial pentru menținerea și dezvoltarea unor servicii sociale de calitate, accesibile, convenabile și eficiente. Evaluarea trebuie să fie multidisciplinară și să vizeze toate aspectele juridice, economice și sociale și de mediu relevante²¹⁶. În Polonia, Centrele regionale pentru politici sociale desfășoară în fiecare an o formă de evaluare a nevoilor strategice, utilizând metoda CAWI (Computer Asisted Web Interviews). Centrele trimit chestionare speciale instituțiilor locale de asistență socială, iar apoi analizează și centralizează răspunsurile în „Raportul anual de evaluare a nevoilor”. Datele colectate ajută la identificarea celor mai urgente nevoi, la planificarea judicioasă a resurselor în viitor și indică modalitățile de îmbunătățire a serviciilor sociale²¹⁷.

Noi considerăm că lipsa unei astfel de metodologii încalcă grav principiul juridic de *centrare pe beneficiar*, care stipulează adaptarea serviciilor sociale la necesitățile (în proces de schimbare continuă) beneficiarilor pe baza evaluării sistematice a influenței acestora asupra situației beneficiarului. În acest context, credem că odată ce nu dispunem de un mecanism de evaluare a serviciilor sociale este imposibil să fie apreciate sistematic efectele lor asupra bunăstării beneficiarilor. În acest sens, experții europeni subliniază că instituțiile cu funcții sociale trebuie neapărat să asigure o consultare regulată și integrată a utilizatorilor de servicii sociale astfel încât ele să răspundă nevoilor acestora²¹⁸. Mai mult, considerăm că în procesul de evaluare a serviciilor sociale trebuie să fie implicați obligatoriu și beneficiarii acestora. În acest mod, vom putea stabili obiectiv gradul de satisfacere și așteptările acestora, iar un permanent feedback cu beneficiarii de servicii sociale va contribui la perfecționarea practicilor sociale. Feedback-ul cu utilizatorii ne va ajuta să ajustăm permanent acest proces la acele politici sociale care vor răspunde cel mai adecvat la problemele și nevoile acestora.

Realitățile sociale din țara noastră denotă faptul că în prezent nici serviciile sociale, nici prestațiile sociale nu corespund nevoilor beneficiarilor. Astfel, după cum am mai spus, când

²¹⁶ Comunicarea Comisiei Europene *privind adoptarea Cartei Albă privind serviciile sociale de interes general*. nr.374 din 2004, p. 3-4

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l23013b>

²¹⁷ *Raportul ESN care promovează îngrijirea comunitară, ilustrează primii pași către dezinstituționalizare și identifică elementele cheie pentru asigurarea unei îngrijiri comunitare de calitate*. Marea Britanie 2011, p. 45

https://www.esn-eu.org/sites/default/files/publications/2011_Developing_Community_Care_Report_RO.pdf

²¹⁸ Rezoluția Parlamentului European *referitoare la viitorul serviciilor sociale de interes general* nr. 2222 din anul 2009. Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C33 E/65, p. 7-9

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0319&from=IT>

avem o societate bântuită de probleme și de riscuri sociale, este necesară o abordare promptă din partea instituțiilor, cu scopul evaluării periodice din punctul de vedere al eficacității serviciilor pentru ca ele să fie permanent adaptate și ajustate la nevoile reale ale beneficiarilor. În acest context suntem de părere că odată ce va fi relevat profilul nevoilor beneficiarilor, vor fi posibile intervențiile prioritare și vor fi adoptate politici sociale realiste care să rezolve problemele sociale la o etapă incipientă. Cu toate acestea, ținem să atenționăm că în prezent nu se respectă principiul asistenței sociale potrivit căruia „măsurile de asistență socială trebuie să fie flexibile, să corespundă necesităților reale ale persoanei sau familiei aflate în dificultate”. Conform acestui principiu serviciile și prestațiile sociale trebuie adaptate situației particulare a fiecărui caz, în așa mod încât să fie luat în considerare specificul beneficiarului, trebuințele acestuia, posibilitățile lui individuale de a soluționa problemele apărute etc. Datele statistice însă atestă că majoritatea persoanelor aflate în sărăcie crasă sunt beneficiari de prestații sociale, fapt ce demonstrează că sprijinul monetar din partea statului nu este suficient, nu acoperă necesitățile de bază, nu corespunde nevoilor beneficiarului, aceasta înseamnă că la momentul actual sistemul asistenței sociale din Republica Moldova este inefficient și incapabil să sprijine păturile social vulnerabile și să le asigure un nivel adecvat de bunăstare. Tipurile de suport social furnizate cu 20 de ani în urmă sunt acordate până în prezent, fapt ce dovedește că avem o capacitate redusă de adaptare la noile genuri de probleme sociale care afectează calitatea vieții cetățenilor moldoveni. În acest sens, la nivel european s-a stabilit că serviciile sociale trebuie să răspundă la timp și într-un mod flexibil la necesitățile în continuă schimbare ale fiecărei persoane cu scopul de a le îmbunătăți calitatea vieții și de a le asigura șanse egale. Serviciile sociale trebuie să ia în considerare mediul fizic, intelectual și social al utilizatorilor și trebuie să respecte particularitățile culturale. Mai mult, acestea trebuie să fie întemeiate pe necesitățile utilizatorilor²¹⁹.

Reieșind din aceste circumstanțe, deducem că trebuie adoptată de urgență o metodologie care ar evalua necesitățile categoriilor sociale de persoane marginalizate și care să prevadă acele politici sociale ce ar răspunde problemelor sociale existente în țara noastră. Lipsa unei diagnoze a nevoii de asistență socială împiedică stabilirea direcțiilor prioritare de acțiune, ceea ce afectează dezvoltarea armonioasă a unui sistem modern de asistență socială în conformitate cu provocările și cerințele societății contemporane. Mai mult decât atât, în prezent, nu dispunem de un mecanism de monitorizare a situației sociale și financiare a beneficiarilor după încetarea furnizării prestațiilor și serviciilor sociale, ca urmare, nici nu putem aprecia influența formelor de

²¹⁹Comunicarea Comisiei Europene privind instituirea unui *Un cadru european de calitate pe bază voluntară pentru serviciile sociale*. nr. 900 din 2011, p. 6-9.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0900&from=FR>

asistență socială asupra bunăstării beneficiarului. În fond, ne pomenim în situația în care furnizăm asistență socială pe o perioadă determinată după care beneficiarul revine în situația inițială de vulnerabilitate fapt ce determină sporirea numărului de persoane care ajung în diverse situații care necesită suport de asistență socială din partea organelor abilitate. Experții europeni consideră că autoritățile competente trebuie să dezvolte un sprijin personalizat și inovator, pe baza unor evaluări adecvate ale nevoilor și ținând seama de așteptările persoanelor în cauză și ale familiilor acestora la proiectarea și furnizarea serviciilor sociale. Acesta de asemenea include acordarea dreptului de a alege furnizorul de servicii și cadrul îngrijirii dintr-o serie de opțiuni²²⁰.

Dacă funcția de bază a asistenței de tip financiar este, de regulă, recuperatorie, cea a serviciilor sociale este atât de recuperare, cât și de prevenire. Pentru eficiența unui sistem de asistență socială integrat, coerent cele două componente sunt complementare, se completează reciproc, dezvoltarea lor realizându-se numai împreună. Cele două elemente asigură doar împreună, prin funcțiile lor, refacerea graduală a celor marginalizați, dar și prevenția unor viitoare riscuri ce pot să apară²²¹. Astfel, prin intermediul furnizării ambelor forme ale asistenței sociale, oamenii își îmbunătățesc competențele și capacitatea de a-și rezolva propriile probleme²²². Însă legislația asistenței sociale din Republica Moldova nu permite ca în toate cazurile persoanele vulnerabile să poată beneficia concomitent și de prestații, și de servicii sociale. Astfel, în cazul plasării persoanelor cu dizabilități în centrele de plasament, acestora li se încetează achitarea prestațiilor sociale. Astfel, persoanele nu dispun de bani de buzunar, fapt ce constituie un impediment considerabil în dezvoltarea abilităților de trai independent și incluziunea socială a acestora. Susținem acțiunile avocatului poporului care de nenumărate ori a recomandat instituțiilor de resort să examineze oportunitatea excluderii cerinței de a renunța la alocația lunară pentru îngrijire și supraveghere în cazul în care persoana cu dizabilități severe beneficiază de asistent social personal²²³.

Serviciile sociale realizează o funcție foarte importantă în stat, de aceea atât autoritățile publice, cât și furnizorii de servicii sociale trebuie să fie preocupați de asigurarea unei prestări calitative a acestor servicii, care să răspundă nevoilor persoanelor socialmente vulnerabile. Serviciile sociale de calitate trebuie să fie *Accesibile, Adaptabile, Acceptabile și Abordabile* pentru persoanele care au nevoie de acest suport. Un element central pentru a atinge aceste patru

²²⁰ *Concluziile Consiliului Uniunii Europene privind îmbunătățirea sprijinului și îngrijirii din cadrul comunității pentru o viață independentă*, nr. 14636 din 7 decembrie 2017, p. 6-9
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15563-2017-INIT/ro/pdf>

²²¹ Zamfir Elena, S. Stănescu, D. Arpinte, *op. cit.*, p. 132.

²²² Vîrlan Maria, Maria Dița. *Tehnici de intervenție în asistența socială*. Chișinău, „UPS Ion Creangă”, 2016, p. 7.

²²³ *Raportul privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2020*. Chișinău, 2020, p. 42.

A-uri este responsabilitatea autorităților publice de a asigura o *finanțare suficientă a serviciilor sociale* prin construirea unei infrastructuri moderne potrivite scopului și asigurarea unui personal de asistență bine plătit și bine instruit²²⁴.

În urma analizei domeniului supus cercetării, am ajuns la concluzia că un impediment important în furnizarea unor servicii sociale eficiente și durabile este ***fragmentarea excesivă a sistemului de organizare a domeniului***. La etapa actuală avem o mulțime de instituții care, pe lângă competențele de bază, au și atribuții în domeniul social. Structura organizațională a acestuia nu ne oferă posibilitatea de a ne crea o imagine de ansamblu a problemelor sociale cu care se confruntă grupurile sociale marginalizate. Din aceste considerente sistemul oferă soluții generale, întrucât nu există o abordare individuală în conformitate cu necesitățile individuale și specificul beneficiarului. De asemenea, nu sunt strict delimitate atribuțiile referitoare la competența autorităților publice locale de nivelul întâi și al doilea în vederea organizării, monitorizării, evaluării și dezvoltării formelor de asistență socială, în special a serviciilor sociale. În acest sens, am observat ca avem suprapuneri de atribuții, deoarece, în prezent, serviciile comunitare și cele specializate se prestează cu implicarea autorităților publice de nivelul întâi și al doilea, mai mult decât atât, serviciile specializate sunt prestate inclusiv de MSM și PS care, după cum am mai spus, are rol dublu: de furnizor de servicii sociale și de coordonator și evaluator al calității și eficienței acestor servicii. În aceste condiții credem că trebuie să fie definite clar rolurile, responsabilitățile și relațiile dintre actorii implicați în planificarea, elaborarea, finanțarea, furnizarea, sprijinirea, monitorizarea și evaluarea serviciilor, doar astfel vom avea o bună guvernare a serviciilor sociale²²⁵.

Din cauza faptului că în furnizarea prestațiilor și serviciilor sociale sunt implicați mai mulți actori (autoritățile publice locale de nivelul întâi și al doilea, autoritățile centrale de specialitate, casa națională de asigurări sociale) este îngreunat procesul sistematizării statisticii referitoare la numărul total de beneficiari ai asistenței sociale și la numărul de beneficiari ai prestațiilor și serviciilor sociale etc., iar lipsa unei informații de ansamblu împiedică stabilirea unor scopuri și obiective naționale care ar favoriza o dezvoltare unitară pe întreg teritoriul Republicii Moldova. Aceste motive impun adoptarea unor instrumente de colectare, monitorizare și evidență a formelor de asistență socială în vederea aprecierii influenței acestora asupra bunăstării populației, iar cunoașterea profilului beneficiarilor ne va ajuta să adoptăm programe

²²⁴ Thomas Bignal, Rachel Vaughan. *Investiții în asistență și suport social – un imperativ european*. Bruxelles, 2017, p. 14.

²²⁵ Comunicarea Comisiei Europene privind instituirea unui *Un cadru european de calitate pe bază voluntară pentru serviciile sociale*. nr. 900 din 2011, p. 14.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0900&from=FR>

sociale destinate potențialilor beneficiari ai asistenței sociale cu scopul de a preîntîmpina riscurile sociale. Principiul asistenței sociale „parteneriatul social ca mijloc de realizare și evaluare a măsurilor de asistență socială”, care prevede că organele abilitate cu funcții sociale trebuie să stabilească direcții comune, să colaboreze și să-și mobilizeze toate resursele necesare pentru asigurarea unor condiții de viață decente și demne pentru persoanele vulnerabile, nu se respectă, deoarece, cu regret, avem o colaborare defectuoasă între autoritățile publice cu funcții sociale, care favorizează transferul atribuțiilor și responsabilităților de la o instituție la alta fără a exista o instituție cu capacități de inițiere, coordonare, dezvoltare, monitorizare și control al prestațiilor și serviciilor sociale. Un exemplu de colaborare defectuoasă s-a atestat în perioada pandemică, când instituțiile de resort trebuiau să-și unească forțele în susținerea cât mai eficientă a grupurilor vulnerabile, iar autoritățile administrației publice locale nu au avut instrucțiuni clare metodologice de la autoritățile centrale cum să acționeze în situația de urgență, cum să revină după finalizarea acesteia și cum să-și adapteze planurile și activitatea astfel încât grupurile vulnerabile să nu rămână excluse, discriminate și fără suportul necesar²²⁶. Un protocol pentru reluarea și furnizarea unor servicii sociale sigure și eficiente a fost absolut necesar în astfel de situație de criză fără precedent pentru Republica Moldova.

Pentru a adopta politici sociale care să conțină soluții realiste, o monitorizare sistematică și o evaluare complexă, este absolut necesar să avem o organizare instituțională eficientă cu atribuții, competențe și responsabilități bine delimitate. În opinia noastră, îmbunătățirea cooperării și colaborării instituționale și a sprijinului reciproc dintre instituțiile cu funcții sociale de diferite niveluri vor contribui semnificativ la lupta cu flagelul societății sărăcia și excluziunea socială. Parlamentul European consideră că, pentru a spori eficiența și disponibilitatea serviciilor sociale, este necesară extinderea parteneriatelor interinstituționale și a celor de tip public-privat²²⁷. Mai mult, acest parteneriat între instituții este esențial pentru asigurarea unei continuități a serviciilor sociale care răspund necesităților locale, pentru utilizarea efectivă a resurselor și a expertizei, precum și pentru realizarea coeziunii sociale²²⁸.

În anul 2008, Programul național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale stipula cele mai actuale probleme ale sistemului de asistență socială: lipsa coordonării și conlucrării necesare pentru implementarea unor politici sociale coerente și integrate, insuficiența

²²⁶ *Studiu sociologic privind impactul pandemiei COVID-19 asupra persoanelor cu dizabilități*. Chișinău 2020, p. 49.

²²⁷ Rezoluția Parlamentului European referitoare la viitorul serviciilor sociale de interes general nr. 2222 din anul 2009. Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C33 E/65, p.7-10

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0319&from=IT>

²²⁸ Comunicarea Comisiei Europene privind instituirea unui *Un cadru european de calitate pe bază voluntară pentru serviciile sociale*. nr. 900 din 2011, p. 13

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0900&from=FR>

serviciilor sociale la nivel comunitar, fragmentarea la diferite niveluri a serviciilor sociale, programelor, măsurilor pentru persoane și grupuri în dificultate, caracterul excesiv al instituționalizării etc. la o distanță de 12 ani, însă o dinamică în vederea anihilării problemelor existente și dezvoltării acestei instituții nu înregistrăm. În opinia noastră, problemele, dimpotrivă, s-au agravat, întrucât sistemul serviciilor sociale au avut o finanțare modestă; a lipsit o strategie de dezvoltare a asistenței sociale pe termen lung; nici până în prezent nu au fost înțelese toate nevoile beneficiarilor pentru armonizarea acestora cu serviciile sociale furnizate pe teritoriul Republicii Moldova.

Sistemul serviciilor sociale din țara noastră necesită o „inventariere” pentru a stabili gradul de eficiență și durabilitate a acestora. De asemenea, revizuirea și cizelarea Legii cu privire la asistența socială și a Legii cu privire la serviciile sociale vor oferi posibilitatea autorităților publice de nivelul întâi și al doilea să-și îndeplinească eficient și competent atribuțiile prevăzute de legislația din domeniul organizării, prestării, dezvoltării serviciilor sociale în teritoriul gestionat.

În condițiile în care anual numărul solicitanților de servicii sociale este în creștere, avem nevoie de o Strategie națională de dezvoltare și modernizare a serviciilor sociale, fondată pe practicile de succes implementate pe teritoriul UE, care va contribui la adoptarea unor politici sociale incluzive, îndreptate spre susținerea celor mai vulnerabile grupuri sociale, inclusiv în vederea dezvoltării serviciilor sociale, pentru a le aduce cât mai aproape de nevoile și necesitățile acestor grupuri. O strategie care ar conține măsuri legislative concrete privind dezvoltarea serviciilor sociale de prevenire, reabilitare și reintegrare ne-ar permite intervenirea la timp în soluționarea problemelor sociale care afectează calitatea vieții persoanelor vulnerabile, limitând instituționalizarea și excluziunea socială a acestor segmente ale societății. Autoritățile implicate în prestarea serviciilor sociale trebuie să fie mai preocupate de dezvoltarea acestui segment și să-și asume obligația furnizării unor servicii transparente, eficiente și operative, iar realizarea acestor principii este posibilă doar dacă vom avea resurse umane profesionale și competente care să aplice standardele profesionale, astfel încât să fie consolidată relația de încredere și respect între personal și potențialii beneficiari.

În concluzie, constatăm că serviciile sociale reprezintă o componentă importantă a instituției asistenței sociale, care contribuie considerabil la procesul de adaptare la condițiile vieții și ale procesului de incluziune socială a persoanelor și grupurilor aflate în situații de vulnerabilitate. Din aceste considerente, autoritățile publice de specialitate în colaborare cu administrația publică locală de nivelul întâi și al doilea trebuie să acorde mai multă atenție dezvoltării și ridicării calității acestora. Astfel, este necesar să fie alocate mai multe resurse

pentru finanțarea serviciilor sociale, să fie dezvoltate mai multe tipuri de servicii sociale primare cu scop preventiv, să fie antrenate cât mai mult personal calificat care ar oferi servicii sociale calitative și eficiente.

Concluzii la Capitolul II

Analiza efectuată în cadrul capitolului doi ne-a permis să concluzionăm următoarele teze:

1. În societățile moderne asistența socială realizează funcții importante în vederea managementului eficient al situațiilor generatoare de riscuri sociale, din această cauză, ea ocupă un loc important în sistemul politicilor sociale, iar statul, prin intermediul instituțiilor cu funcții sociale, este preocupat de dezvoltarea continuă a acestui domeniu pentru a evita tulburările și blocajele sociale.

2. Asistența socială reprezintă o totalitate de norme juridice care reglementează realizarea de către stat a unui ansamblu de servicii sociale, în bani sau în natură, servicii medicale, diverse forme de recuperare socială și profesională, servicii de plasare în câmpul muncii, servicii sociale acordate familiei, bătrânilor invalizilor etc., cu scopul prevenirii sau înlăturării unor evenimente considerate riscuri sociale²²⁹.

3. Asistența socială se acordă prin intermediul prestațiilor și serviciilor sociale, care pot fi furnizate independent sau simultan, însă, în viziunea noastră, doar acordarea concomitentă a formelor de asistență socială duce la o refacere totală a capacităților financiare și psihologice ale persoanelor vulnerabile, pentru ca acestea să-și recapete pentru totdeauna independența față de sistemul de asistență socială.

4. Prestațiile sociale reprezintă transferuri bănești către anumite segmente ale populației considerate vulnerabile. În prezent, majoritatea prestațiilor din Republica Moldova sunt furnizate în baza criteriului apartenenței la o anumită categorie socială (veteranii de război, participanții la lichidarea consecințelor avariei de la Cernobîl etc.) care nu întotdeauna sunt persoane nevoiașe. Dispunem doar de două programe sociale care țintesc persoanele aflate în pragul sărăciei: ajutorul social și ajutorul pentru perioada rece a anului.

5. Actualmente, funcționalitatea eficientă a sistemului de prestații sociale este afectată de un șir de probleme printre care: avem prea multe categorii de prestații sociale, care au o valoare diminuată și care fac ca scopul și obiectivele acordării să rămână pur declarative; cea mai mare parte a bugetului stabilit pentru finanțarea prestațiilor sociale este repartizat prestațiilor sociale categoriale, din această cauză o mulțime de persoane vulnerabile rămân în afara sistemului de

²²⁹ Nicolae Romandaș, *op. cit.*, p. 3-4.

asistență socială; lipsește o bază de date națională care ne-ar furniza informații despre numărul total de beneficiari de prestații sociale; înregistrăm un număr mare de fraude și erori la accesarea prestațiilor sociale; lipsesc mecanismele de informare și identificare a persoanelor vulnerabile.

6. Analiza efectuată a sistemului serviciilor sociale din Republica Moldova ne permite să scoatem în evidență o serie de probleme care afectează procesul de prestare a unor servicii calitative și eficiente. Cele mai stringente probleme care se acutizează anual sunt: baza legislativă insuficientă, cadrul instituțional disproporționat, finanțarea precară, insuficiența serviciilor sociale la nivel local și resursele umane insuficiente.

7. Asistentul social reprezintă elementul cheie în furnizarea unei asistențe sociale eficiente, echitabile și durabile. Din aceste considerente, pentru a spori prestigiul acestei funcții importante, trebuie să creem condiții care să încurajeze și să motiveze tinerii să aleagă funcția dată și să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu cu dăruire și demnitate.

8. Legislația socială nu prevede o delimitare clară a atribuțiilor referitoare la competența autorităților publice locale de nivelul întâi și al doilea în vederea organizării, monitorizării, evaluării și dezvoltării formelor de asistență socială, în special a serviciilor sociale. În acest sens, constatăm ca avem suprapuneri de atribuții, deoarece, în prezent, serviciile comunitare și cele specializate se prestează cu implicarea autorităților publice de nivelul întâi și al doilea, mai mult decât atât, serviciile specializate sunt prestate inclusiv de MSM și PS, care are un rol dublu: de furnizor de servicii sociale și de coordonator și evaluator al calității și eficiențe acestor servicii.

9. Serviciile sociale comunitare sunt primul punct de contact al beneficiarilor cu sistemul de servicii sociale. Acestea reprezintă fundamentul unui suport sănătos și sigur, iar în cazul în care ele vor fi furnizate conform obiectivelor stabilite (prevenirea problemelor sociale) vor fi reduse considerabil costurile de remediere economică și socială a persoanelor marginalizate și vom avea mult mai puține persoane instituționalizate.

10. Problemele care afectează furnizarea unei asistențe sociale eficiente și durabile s-au acutizat de-a lungul timpului din cauza faptului că a lipsit o strategie coerentă, o coordonare și o corelare între serviciile sociale și alte activități din domeniu, fapt ce ar asigura rezultate notabile în contracararea riscurilor sociale prezente în societatea moldovenească.

11. Legislația socială a statului nostru necesită o modernizare și cizelare pentru a răspunde eficient problemelor sociale cu care se confruntă societatea. Mai mult, un cadru legislativ complex și unitar ar contribui la identificarea celor mai bune metode de lucru care vor determina la o evoluție productivă a sistemului de asistență socială în conformitate cu standardele sociale recunoscute de societatea europeană și internațională.

*Uniunea Europeană nu este doar o uniune
a statelor membre, ci o uniune a popoarelor.
Toate ființele umane se nasc egale în demnitate
și drepturi și fiecare viață are o valoare egală cu alta.*

3. ANALIZA ASISTENȚEI SOCIALE PRIN PRISMA INSTRUMENTELOR JURIDICE EUROPENE

3.1 Cadrul juridic european privind instituirea și funcționarea instituției asistență socială în Uniunea Europeană

Dimensiunea socială a Uniunii Europene, și mai concret, politica socială au evoluat de la de la Tratatul de la Roma. Nu există un cadru de guvernare cuprinzător, reglementat, la nivelul UE pentru politica socială și de ocupare a politicilor de ocupare a forței de muncă pentru politicile economice. Politica socială în UE este în pusă în aplicare prin intermediul mai multor instrumente, cum ar fi: legislația, finanțarea și orientarea politicilor²³⁰.

Statele membre ale comunității europene dispun de propriile modalități de elaborare a politicilor sociale care se fundamentează și se dezvoltă în conformitate cu tradițiile și obiceiurile lor, dar, totodată, instituțiile europene își coordonează reglementările adoptate și stabilesc principii, valori și obiective comune. Uniunea Europeană a adoptat de-a lungul timpului un cadru legislativ complex și unitar care reglementează dreptul la protecție și asistență socială. Sistemul european de drept prevede instrumente relevante și mecanisme eficiente care sprijină statele membre în dezvoltarea propriilor politici sociale și care răspund prompt problemelor sociale ce afectează bunăstarea cetățenilor europeni. Astfel, în conformitate cu standardele internaționale, cetățenii comunității europene se bucură de un nivel de trai ridicat, iar majoritatea populației își poate asigura independent un nivel de bunăstare adecvat. Statele membre dispun de cele mai eficiente și bine puse la punct sisteme de protecție socială din lume, ocupând locuri de frunte în ceea ce privește bunăstarea, dezvoltarea umană și calitatea vieții.

Statele membre ale Uniunii Europene s-au angajat să promoveze apărarea drepturilor persoanelor vulnerabile, să îmbunătățească condițiile lor pentru a duce o viață independentă și să intensifice implicarea din partea comunității²³¹. În prezent, politicile sociale din cadrul Uniunii

²³⁰ Olteanu Elena Daniela. *Sisteme de asistență socială în Uniunea Europeană. Impactul COVID-19 asupra politicilor sociale și sistemelor de asistență socială*. Editura Creator. Brașov 2021. p.18

²³¹ *Concluziile Consiliului Uniunii Europene privind îmbunătățirea sprijinului și îngrijirii din cadrul comunității pentru o viață independentă*, nr. 14636 din 7 decembrie 2017, p. 7- 8
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15563-2017-INIT/ro/pdf>

Europene sunt formate din trei componente de bază: ocuparea forței de muncă și piața muncii; asigurările sociale; asistența socială. În acest context remarcăm că tot mai mulți specialiști și politicieni din comunitatea europeană opinează că protecția eficientă a cetățenilor europeni de riscul de deprivare materială a persoanelor este posibilă numai prin **crearea locurilor de muncă și ocuparea forței de muncă**. De exemplu, statisticile furnizate în anul 2016 demonstrează că nivelul de sărăcie cel mai ridicat în rândul persoanelor cu un grad scăzut de ocupare a fost atestat în Lituania, Bulgaria, Letonia, Italia și România (peste 50%). Dimpotrivă, în urma analizei ocupării forței de muncă, nivelul de sărăcie cel mai mic a fost observat în Finlanda, Țările de Jos și Irlanda (sub 20%)²³².

Astfel, crearea a cât mai multe locuri de muncă avantajoase pentru cetățenii care se confruntă cu insuficiența mijloacelor de întreținere reduce considerabil numărul persoanelor care se confruntă cu riscul social de deprivare materială, deoarece persoanele dezavantajate material antrenate în piața muncii au posibilitatea să-și asigure autonom un nivel adecvat de bunăstare. În acest sens, Uniunea Europeană a aprobat un obiectiv de ocupare a forței de muncă pentru bărbați și pentru femei de 75% pentru grupa de vârstă 20-64 de ani până în anul 2020; acesta a fost un angajament ambițios în sensul durabilității modelului social european, al sistemelor de asistență socială, al creșterii economice și al finanțelor publice²³³.

În anul 2019, rata de ocupare a forței de muncă din Uniunea Europeană a atins cota de 73,1%, însă, din cauza crizei provocate de pandemie, dinamica înregistrată în ultimii ani în domeniul ocupării forței de muncă a fost încetinită. Totodată, în conformitate cu Obiectivele de dezvoltare durabilă ale ONU și Pilonul European al Drepturilor Sociale, Uniunea Europeană își reafirmă angajamentul de a atinge o rată ridicată de ocupare a forței de muncă, iar statele membre, de comun acord cu instituțiile europene, vor întreprinde măsuri și activități legislative ca până în anul 2030 cel puțin 78% din populația cuprinsă între 20 și 64 de ani să fie încadrată în câmpul muncii. Astfel, politicile economice consolidate, împreună cu reformele structurale continue, în special pe piețele forței de muncă și în sistemele de protecție socială din statele membre, sunt condițiile propice pentru o creștere economică durabilă, ocupare a forței de muncă și sporire a bunăstării oamenilor²³⁴. Noi susținem totalmente opinia specialiștilor din comunitatea

²³² Proiect de Raport comun al Comisiei și Consiliului privind ocuparea forței de muncă care însoțește Comunicarea Comisiei privind analiza anuală a creșterii 2019, p. 153. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/RO/COM-2018-761-F1-RO-MAIN-PART-1.PDF>

²³³ Comunicarea Comisiei Europene, “O agendă pentru noi competențe și locuri de muncă: o contribuție europeană la ocuparea integrală a forței de muncă”. nr. 689 din 2010, p. 3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0682&from=EN>

²³⁴ Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema: Pentru o directivă cadru europeană privind venitul minim, 2019, Publicat în Jurnalul oficial al UE C190/1 p. 5-8

europă și considerăm că o soluție reală în vederea combaterii sărăciei și migrației în masă pentru Republica Moldova este crearea locurilor de muncă bine plătite, care să asigure un nivel de trai decent și o dezvoltare sănătoasă și armonioasă acasă.

A doua componentă a politicilor sociale europene sunt *asigurările sociale*. Astfel, instrumentul principal prin intermediul căruia instituțiile europene încearcă să combată riscul de deprivare materială care afectează salariații sunt asigurările sociale. Mai mult, potrivit unor opinii răspândite în literatura de specialitate, asigurările sociale influențează structura, dinamica și sfera de manifestare a asistenței sociale, deoarece în cazul în care există un sistem eficient și calitativ de asigurări sociale, tot mai puține persoane necesită ajutor suplimentar în formă de beneficii sociale. Așadar, în cazul în care sistemul de asigurări sociale este eficient, surplusul fondurilor colectate pot fi îndreptate spre finanțarea beneficiilor sociale din cadrul sistemului de *asistență socială*.

Sușinem pe deplin opinia autorului român Nicolae Tudose, care consideră că înlănțuirea și interdependența dintre cele trei componente pot influența organizarea practicilor sociale, deoarece dimensiunea sistemelor de asistență socială este invers proporțională cu cea a sistemelor de protecție socială. Din păcate, situația în care se completează beneficiile de asigurări sociale prin prestații de asistență socială are efecte negative, deoarece cu cât gradul de cuprindere al sistemului de asistență socială este mai amplu, cu atât mai reduse sunt cuantumul beneficiilor ce se pot furniza. Din acest punct de vedere, este necesar să fie dezvoltat un sistem eficient, echitabil și echilibrat care ar asigura o coerență a tuturor formelor de asigurare a bunăstării cetățenilor europeni.

Comunitatea europeană acordă o atenție deosebită dezvoltării protecției sociale în spațiul european, în special se pune accent pe problematica asigurărilor sociale, însă provocările aduse de globalizare, consecințele îmbătrânirii populației, deprivarea materială cu care se confruntă cetățenii europeni scot în evidență importanța primordială a instituției asistenței sociale. Astfel, asigurarea socială reprezintă instrumentul de bază care asigură cetățenilor europeni un nivel de bunăstare, iar asistența socială reprezintă pilonul principal care sprijină cetățenii aflați în situații de vulnerabilitate materială, morală, financiară, dincolo de limitele ce determină sfera de manifestare a asigurărilor sociale.

În spațiul european, accentul pe dezvoltarea asistenței sociale a fost pus spre sfârșitul sec. al XIX-lea, acesta rămânând un atribut de bază al politicilor sociale care până în prezent constituie un mecanism important al instituțiilor europene și guvernelor naționale, prin intermediul căruia se asigură fiecărui cetățean european aflat în situație de dificultate, sprijin în conformitate cu valorile și principiile europene. Astfel, în anul 1992, Consiliul European a emis

Recomandarea privind criteriile comune referitoare la resursele suficiente și asistența socială în sistemele de protecție socială, prin intermediul căreia au fost stabilite recomandări clare ce impuneau anumite standarde în vederea organizării și funcționării sistemelor de asistență socială naționale și criteriile fundamentale ale valorii beneficiilor de asistență socială.

Analizând legislația comunitară ce reglementează standardele instituite de care urmează să se țină cont la elaborarea sistemelor de asistență socială naționale, credem că scopul asistenței sociale în cadrul Uniunii Europene nu se limitează doar la simpla ajutorare a celor nevoiași, ci este îndreptată spre formarea condițiilor ca beneficiarul să-și recapete independența față de prestațiile și serviciile sociale. Acest principiu cheie stă la temelia constituirii sistemelor de asistență socială existente în statele membre ale Uniunii Europene. În termeni generali deducem că funcțiile principale realizate de asistența socială din Uniunea Europeană sunt: asigurarea unui nivel de trai adecvat; diminuarea inegalităților sociale, incluziunea socială și încadrarea pe piața muncii a cât mai mulți beneficiari de prestații sociale.

Conform principiului subsidiarității, fiecare stat este responsabil de conceperea, dezvoltarea, finanțarea și modernizarea sistemelor de securitate și asistență socială. Pentru statele care au aderat la principiile și valorile europene, dezvoltarea drepturilor sociale trebuie să reprezinte unul dintre obiectivele de bază ale guvernelor naționale. Pentru adoptarea și implementarea cu succes a obiectivelor stabilite în Tratatul Uniunii Europene, instituțiile UE, prin intermediul legislației comunitare, contribuie la inovarea și îmbunătățirea sistemelor de asistență naționale, astfel încât acestea să răspundă cât mai eficient provocărilor puse în fața domeniului social. Astfel, statele sunt încurajate să promoveze politici care să garanteze suficiența, adecvarea, eficiența, precum și calitatea sistemelor de protecție și asistență socială pe tot parcursul ciclului de viață al persoanei, garantând astfel o viață decentă, combătând inegalitățile și încurajând incluziunea cu scopul de a eradica sărăcia, în special pentru persoanele excluse de pe piața forței de muncă și pentru cele mai vulnerabile grupuri²³⁵.

Măsurile legislative de natură socială adoptate la nivel european sunt îndreptate spre uniformizarea drepturilor sociale ale cetățenilor europeni astfel, încât în orice stat se vor afla ei să se bucure de un tratament egal. Pentru asigurarea unor garanții sociale egale fiecărui cetățean european este necesar ca la nivel european să fie instituit un set de norme standard sociale minime pe care statele se angajează să le implementeze în politicile sociale naționale. Evident că adoptarea și implementarea unor programe sociale nu pot înregistra rezultate notabile dacă nu

²³⁵ Raportul *Comisiei europene pentru ocuparea forței de muncă și afaceri sociale, referitor la politicile de garantare a venitului minim ca instrument de combatere a sărăciei*. Nr. 227 din 2016, p.14
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0292_RO.html

sunt luate în considerare particularitățile naționale ce țin de: situația demografică și socială, piața muncii, nivelul de trai, sistemul fiscal, domeniul sănătății, educației etc. Din aceste considerente, statele, anual, în funcție de situația socială din regiune, beneficiază de recomandări specifice în vederea implementării cât mai eficiente a programelor și strategiilor adoptate la nivel european. În prezent, statele subliniază unanim importanța unui dialog mai strâns cu instituțiile europene, deoarece acesta contribuie considerabil la transpunerea eficientă a legislației comunitare și sporește eficacitatea instrumentelor juridice naționale. Doar în astfel de condiții pot fi înregistrate rezultate notabile în domeniul social.

Fiecare stat are propriul sistem de asistență socială construit în funcție de istorie, nivelul de dezvoltare, cultură, resurse financiare etc. În literatura de specialitate, sistemul de asistență socială național este definit ca o totalitate a instituțiilor cu funcții sociale, a programelor și serviciilor de natură socială, a prestațiilor și intervențiilor concrete din partea specialiștilor acordate persoanelor aflate în dificultate²³⁶. Acestea au elemente structurale comune, dar din punctul de vedere al conținutului ele diferă în funcție de influența mai multor factori istorici, administrativi, economici și politici²³⁷. În literatura din domeniu întâlnim opinii potrivit cărora există mai multe aspecte care au impact asupra modului în care asistența socială este standardizată în orice țară: factorii demografici care afectează grupul de clienți țintă; educația, instruirea, cunoașterea și cercetarea; organizarea profesională; valorile și scopurile politice; structura și strategia organizațională; și nu în ultimul rând politicile și legile. În multe țări unde guvernul joacă un rol important în protecția socială și dezvoltarea serviciilor progresul asistenței sociale este realizat când au loc schimbări politice și legale. Studiul efectuat ne-a permis să concluzionăm că factorul determinant în organizarea, funcționarea și eficiența unui sistem de asistență socială îl reprezintă nivelul de dezvoltare economică a statului. În cazul în care există o finanțare adecvată și corespunzătoare, statele dispun de servicii de asistență socială integrate, universale și de sisteme de venit generoase combinate cu servicii sociale calitative care au un impact considerabil asupra bunăstării sociale.

Principiile comune ale sistemelor naționale sociale ale statelor membre sunt: creșterea economică, protecția socială, variind accentul pus pe fiecare dintre acestea. Toate statele UE au însă la bază, în domeniul social, trei caracteristici comune²³⁸:

²³⁶Buzduncea Doru. *Asistența socială: structură, istorie și dezbateri recente*. În: Revista de cercetare și intervenție socială, p. 19.

²³⁷ Matthies A. L. *Social Work in Europe*, University of Applied Sciences Magdeburg-Stendal 2008, p. 45 http://www.sgw.hs-magdeburg.de/europeansocialwork/pdf/2005/intensive_course/European_Social_Work-eng.pdf

²³⁸ Moștenescu Liana Ramona, *Modele sociale europene*, în Revista Slatina Socială, 2009, nr. 2, p. 19

- ❖ ***cetățenia socială***, care completează cetățenia civilă și pe cea politică și are ca principiu de bază echitatea privită nu ca egalitate a veniturilor, ci ca egalitate în fața legii și din punctul de vedere al drepturilor politice, economice și sociale;
- ❖ ***protecția împotriva distorsiunii pieței***, ceea ce presupune plasarea indivizilor pe o poziție mai importantă decât piața, astfel încât piața să nu fie cea care decide ce indivizi au dreptul să supraviețuiască. Această protecție nu exclude funcționarea pieței, ci doar protejează individul de posibile efecte negative ale acesteia.
- ❖ ***renunțarea la caracterul de marfă al unor bunuri*** pentru o viață socială decentă, precum ar fi de exemplu educația sau asistența socială.

După cum am remarcat anterior, sistemele de asistență socială din Uniunea Europeană diferă, deoarece, în opinia noastră, cel mai important aspect care stă la baza diferențierii acestora este dezvoltarea economică a statului. Astfel, în țările puternic industrializate din spațiul european, sistemele de asistență socială sunt înalt dezvoltate și prevăd forme de asistență socială generoase. Ele au la bază o finanțare adecvată de resurse, care asigură protecție socială extinsă. Pe de o parte, considerăm că acest fapt are un impact pozitiv, deoarece el asigură tuturor cetățenilor un nivel de trai decent, însă, pe de altă parte, credem că el are și efecte negative, precum, de exemplu, creează o dependență a beneficiarilor de ajutorul financiar din partea statului. În statele cu o dezvoltare economică și socială modestă de asistență socială pot beneficia doar anumite grupuri sociale, quantumul beneficiilor fiind mult mai modest. Dependența de beneficii este redusă ca urmare: a factorului psihologic care asimilează statutul de beneficiar cu un stigmat social; a lipsei de informații pertinente cu privire la accesul la asistență; birocrăției răspândite pe care o presupune solicitarea beneficiilor și a puterii discreționare a factorilor publici care sunt în măsură să limiteze gradul de deschidere a sistemului²³⁹. De aici deducem că statele cu o economie puternică (Danemarca, Germania, Franța, Suedia) dispun de sisteme de asistență socială bine dezvoltate și finanțate, acordând beneficii sociale universale considerabile, pe când statele mai puțin dezvoltate au un sistem social cu finanțare modestă, respectiv și condițiile de eligibilitate sunt mai rigide, birocrăția este mai răspândită și toate acestea permit doar unui număr limitat de cetățeni să acceadă la prestațiile sociale.

Sistemele de asistență socială din fostele țări socialiste, amplasate în Europa Centrală și de Est (Ungaria, Polonia, Cehia, Bulgaria) reprezintă una dintre cele mai mari provocări ale ultimelor două decenii atât pentru conducerea țărilor, cât și pentru specialiștii la nivel european. Sistemele de asistență socială din țările fost socialiste erau fundamentate pe principii și practici

²³⁹ Organizația Internațională a Muncii, Social security: Issues, challenges and prospects, International Labour Conference, 89 th Session, ILO Publications International Labour Office, Geneva, 2001, p. 34.

socialiste, unde instituția asistenței sociale avea un rol nesemnificativ, era un instrument care se aplica doar în situații excepționale. Însă dezvoltarea principiilor de echitate și solidaritate socială la nivel european a scos în evidență noi concepte precum *sărăcia și excluderea socială*. Din păcate, cea mai importantă formă a asistenței sociale în aceste țări au rămas a fi beneficiile sociale în formă monetară, al căror quantum este foarte modest și are drept scop asigurarea unui nivel minim de trai. Practica socială din aceste state a demonstrat că această măsură a asistenței sociale, în primul rând, nu contribuie semnificativ la excluderea riscului social de sărăcie, iar în al doilea rând, duce la crearea unei dependențe între grupurile socialmente vulnerabile și prestațiile sociale acordate. Cu toate că s-a întreprins o multitudine de măsuri în vederea îmbunătățirii și perfecționării sistemelor de asistență socială, problemele și lipsa de funcționalitate au continuat să perpetueze din an în an, conducând la apariția unor noi probleme sociale. Totuși sistemul asistenței sociale din țările amplasate în Europa Centrală și de Est se află într-o continuă dezvoltare și reformare. Astfel, problematica dezvoltării sistemului de asistență socială din aceste țări reprezintă o preocupare atât la nivel de conducere a statelor, cât și a instituțiilor europene care impun ținte comune de acțiune și elemente uniforme de referință privind modernizarea, perfecționarea și adaptarea sistemelor sociale din regiune la valorile și standardele europene²⁴⁰.

Datorită eforturilor întreprinse de instituțiile europene, țările situate în Europa Centrală și de Est au înregistrat o serie de progrese în vederea dezvoltării domeniului social, printre cele mai reușite rezultate fiind: dezvoltarea drepturilor sociale ale cetățenilor în domeniul asistenței și protecției sociale; definirea unui cadru flexibil de coordonare socială în sânul comunității europene; asigurarea solidarității sociale finanțată din fondurile nerambursabile etc. Instituțiile Uniunii Europene vin cu o recomandare clară în domeniul social în scopul promovării valorilor comune ale drepturilor omului, ale democrației și ale statului de drept, în condiții de responsabilitate reciprocă, ca premisă a creșterii economice, dar mai ales sociale, sustenabile, favorabilă incluziunii sociale²⁴¹. Constatăm că sistemele de asistență socială a statelor membre situate în Europa Centrală și de Est se deosebesc considerabil din punctul de vedere al eficienței și eficacității acțiunilor și măsurilor sociale pe care le au acestea asupra bunăstării sociale a populației în comparație cu țările vestice care dispun de sisteme moderne de asistență socială în care domină prestațiile universale și care asigură tuturor cetățenilor o viață demnă.

²⁴⁰ Sacara Ana. *Unele reflecții privind reglementarea juridică a asistenței sociale în Uniunea Europeană*. În: Revista Națională de Drept (Categorie B), 2020, nr.10-12, p. 51

²⁴¹ Council of the European Union - Council conclusions *Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*, 3166th FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 14 May 2012, p. 45 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/130243.pdf

În general, sistemele de asistență socială din cadrul Uniunii Europene se bazează pe intervenția guvernului pentru a reduce sărăcia și excluderea socială, redistribuirea veniturilor, asigurarea unor niveluri ridicate de securitate socială și promovarea egalității de șansă²⁴². Uniunea Europeană se confruntă cu un șir de probleme sociale valabile pentru toate țările membre: excluderea socială a anumitor pături sociale, șomajul, îmbătrânirea populației, sărăcia, scăderea natalității, polarizarea socială etc. Cu toate acestea, practica a demonstrat că guvernele naționale în colaborare cu instituțiile europene găsesc mai ușor soluții în vederea combaterii consecințelor negative ale riscurilor sociale care afectează calitatea vieții cetățenilor europeni. Intervenția europeană în domeniul social nu este unitară la nivelul Uniunii Europene, deoarece pentru țările care de multă vreme au statutul de membru al Uniunii Europene, aceasta se limitează doar la continuarea practicilor deja fundamentate de-a lungul timpului, iar pentru noii membri ca de exemplu România, Bulgaria, Lituania, Polonia etc., implicarea europeană duce la o modernizare considerabilă a principiilor de organizare și funcționare a sistemului de asistență socială. În același context, menționăm că intervenția europeană acționează, în primul rând, cu scopul de a gestiona problematica protecției drepturilor sociale în mod uniform pe teritoriul Uniunii Europene, iar în al doilea rând, cu scopul de a susține libera circulație a persoanelor în spațiul european în condiții nondiscriminatorii. Fără a contesta impactul favorabil al acestor abordări, unii autori consideră că “intervenția comunitară este în sine un demers restrictiv ce limitează dezvoltarea și implementarea politicilor sociale naționale²⁴³”. Noi nu împărtășim această opinie, deoarece intervenția europeană are numeroase aspecte pozitive, care într-un final duc la dezvoltarea și implementarea celor mai accesibile practici în domeniul social care contribuie la perfecționarea sistemelor naționale de asistență socială.

Autorii români opinează că actualmente asistența socială este un domeniu ce conduce la efecte duale. În timp ce principala consecință favorabilă a asistenței sociale îmbracă forma unei sporiri a capacității productive a individului, cu implicații directe asupra creșterii economice viitoare a națiunilor, accesul facil, uneori insuficient reglementat, al populației la beneficii de asistență socială este în măsură să genereze și efecte defavorabile²⁴⁴. Astfel, accesul neîngrădit al cetățenilor la beneficii uneori prea generoase poate acționa în detrimentul bunăstării viitoare, prin „descurajarea inserției profesionale și a competitivității productive și retragerea prematură

²⁴²Buzducea Doru. *Asistența socială: structură, istorie și dezbateri recente*. În: Revista de cercetare și intervenție socială. Editura Lumen, 2008, p.15-33.

²⁴³ Sindbjerg Martinsen, D., Vollaard, H. - *Implementing Social Europe in Times of Crises: Re-established Boundaries of Welfare?*, West European Politics, Routledge, Abingdon, 2014, p. 672

²⁴⁴ Tudose Nicolae, *op. cit.*, p. 68

de pe piața forței de muncă”²⁴⁵. Astfel, Organizația Internațională a Muncii scoate în evidență un aspect negativ al sistemelor de asistență socială generoase, deoarece prin oferirea unor beneficii monetare darnice în statele înalt dezvoltate precum Germania, Suedia, Franța etc. ne pomenim în situația în care tot mai puțini cetățeni sunt interesați să fie încadrați în câmpul muncii punând astfel o presiune considerabilă asupra fondurilor bugetelor asigurărilor sociale și ale asistenței sociale.

Organizația Internațională a Muncii mai scoate în evidență alte trei mari provocări, care sunt puse în fața instituției juridice asistență socială, pe care cea din urmă trebuie să le gestioneze într-un mod cât mai eficient, și anume: consecințele îmbătrânirii populației, globalizarea și insuficiența resurselor alocate²⁴⁶. În acest context, putem menționa că îmbătrânirea populației asociată cu fenomenul de globalizare reprezintă probleme importante care influențează sustenabilitatea politicilor sociale în general și pe cea a sistemelor de protecție socială și asistență socială în special. Astfel, îmbătrânirea populației are impact negativ din două puncte de vedere: în primul rând, se accentuează dependența populației față de pensii, indemnizații finanțate din fondurile asigurărilor sociale, iar în al doilea rând, determină retragerea unei părți sociale de pe piața forței de muncă, fapt ce influențează negativ colectarea fondurilor prin contribuțiile obligatorii și taxele care ar fi putut să fie alocate în fondul sistemului de asistență socială.

Autoarea Maria Bulgaru reiterează că globalizarea este un proces contradictoriu, cu multiple implicații pentru prosperitatea economică a țărilor, creșterea posibilităților de angajare la nivel local, pentru sporirea bunăstării indivizilor și a familiilor lor, dar în același timp este și un generator de multiple riscuri prin adâncirea inegalității, polarizării societății și a indivizilor din interiorul acestora. Mai mult, globalizarea are un impact diferit pentru viețile oamenilor de pe întreg globul, iar efectele ei negative împing la periferia societății, în grupuri marginalizate și excluse, mase mari de indivizi, care devin în primul rând beneficiari ai asistenței sociale, ai sistemelor de protecție socială²⁴⁷.

Finanțarea sistemelor de asistență socială, de regulă, se furnizează din bugetele de stat ale țărilor membre (Franța, Portugalia, Irlanda) sau din bugetele regionale, locale (Austria, Italia, Spania), însă întâlnim și finanțare combinată. O excepție de la regula generală descoperim în Belgia, unde programele de asistență socială sunt finanțate atât din fondurile statale, cât și din contribuțiile organizațiilor caritabile. Conform unui raport, mai multe state membre au de furcă cu deficite bugetare grave și mari datorii, fiind nevoite să-și restrângă cheltuielile sociale, fapt ce

²⁴⁵ Organizația internațională a muncii, Social security: Issues, challenges and prospects, International Labour Conference, 89 th Session, ILO Publications International Labour Office, Geneva 2001, p. 16

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 48.

²⁴⁷ Bulgaru Maria, *op. cit.*, p. 2.

le afectează sistemele publice de sănătate, învățământ, protecție și asistență socială, locuințe, având un impact negativ îndeosebi asupra celor mai nevoiași membri ai societății din aceste state²⁴⁸. Din aceste considerente, instrumentul financiar la nivel european, prin intermediul căruia se finanțează investițiile ce țin de dezvoltarea dimensiunii sociale, este fondul social european. Principalul obiectiv al acestui fond este crearea unei Europe mai sociale prin implementarea cu succes a Pilonului European al Drepturilor Sociale. Astfel, instituțiile europene sprijină statele membre în vederea rezolvării problemelor sociale prezente în majoritatea statelor precum: globalizarea, insuficiența resurselor alocate, îmbătrânirea populației, absența specialiștilor etc. Conform factorilor de decizie europeni, protecția socială contribuie la reziliența socioeconomică, la dezvoltarea capitalului uman și la egalitatea de șanse, în special pentru copiii expuși riscului de sărăcie și de excluziune socială, de aceea investițiile în sistemele de protecție și asistență socială generează rezultate sociale și economice valoroase pe termen lung²⁴⁹.

Chiar dacă Uniunea Europeană este considerată ca fiind una dintre cele mai bogate regiuni din lume, datele oficiale indică asupra faptului că în ultimii ani societatea europeană este bătută de sărăcie, cresc inegalitățile în rândul statelor membre, iar tot mai mulți cetățeni europeni se situează la marginea societății. După o evaluare aprofundată a Strategiei Europa 2020, obiectivul privind eradicarea sărăciei nu a fost realizat, iar măsurile legislative întreprinse nu au fost suficiente în vederea înregistrării de progrese în acest sens. Conform datelor prezentate de instituțiile europene în anul 2019, 21% din populația Uniunea Europeană, echivalentul a 92,4 milioane de persoane, a fost expusă riscului de sărăcie sau excluziunii sociale, cifră ușor în scădere față de anul 2018 (21,6%), însă acest obiectiv nu a fost realizat din cauza situației de criză provocată de virusul COVID-19 milioane de oameni și-au pierdut locurile de muncă, iar riscul de sărăcie va crește în continuare.

La momentul actual nu putem vorbi despre un model uniform al asistenței sociale la nivel european, anumiți autori evidențiază patru elemente care deosebesc sistemele de asistență socială ale statelor europene, și anume:

- existența, în anumite state, a unor sisteme universale de asigurare a unui venit minim pentru toate persoanele ce se confruntă cu o stare de deprivare materială;

²⁴⁸ Raportul Comisiei europene pentru ocuparea forței de muncă și afaceri sociale, referitor la politicile de garantare a venitului minim ca instrument de combatere a sărăciei. Nr. 227 din 2016, p.11

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0292_RO.html

²⁴⁹ Concluziile Consiliului Uniunii Europene. Consolidarea protecției venitului minim pentru combaterea sărăciei și a excluziunii sociale în pandemia de COVID-19 și dincolo de aceasta. Bruxelles, 9 octombrie 2020, p. 3.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-REV-1/ro/pdf>

- orientarea politicilor în domeniul social în direcția conservării nivelului venitului pentru anumite categorii sociale aflate în pragul limitei de subzistență, fără a se avea însă în vedere și aspectele legate de incluziunea socială;
- echilibrul ce se asigură între respectarea dreptului privind accesul la prestații sociale și realitatea accesului disproporționat și inechitabil;
- gradul de descentralizare între instituțiile publice centrale și cele locale, delimitarea responsabilităților privind sistemul de asistență socială²⁵⁰.

În conformitate cu aceste patru elemente care deosebesc practica din domeniul asistenței sociale în cadrul UE, teoria economică a fundamentat²⁵¹ patru modele de bază: modelul scandinav, modelul mediteranian, modelul continental și modelul britanic.

✓ *Modelul scandinav*, denumit de unii autori și *model nordic*, este răspândit în Suedia, Danemarca, Finlanda, Olanda. Statele care aparțin modelului nordic efectuează cele mai ridicate cheltuieli în vederea finanțării sistemului de protecție și asistență socială, iar beneficiile sociale se acordă în baza principiului cetățeniei. Modelul social în țările menționate este descentralizat, autoritățile publice locale se bucură de un nivel de autonomie înalt. Modelul dat promovează incluziunea socială, universalitatea asistenței sociale, a dialogului social și cooperarea partenerilor sociali cu guvernul. Beneficiile sociale au acces universal și se garantează tuturor persoanelor care fac parte din categoriile de persoane socialmente vulnerabile. Modelul scandinav prevede următoarele tipuri de alocații: alocații pentru tineri, alocații pentru conservarea nivelului de trai, alocații pentru locuință, alocații pentru familiile monoparentale. De aceste alocații beneficiază atât cetățenii țării, cât și cei care au rezidență în statele respective. În literatura de specialitate întâlnim opinii ale autorilor care consideră că un exemplu de practică și o potențială sursă de inspirație pentru noi abordări ale statelor europene îl reprezintă modelul nordic european care a dovedit că „productivitatea ridicată și egalitatea veniturilor pot fi combinate. Prin promovarea măsurilor active de ocupare a forței de muncă, dar și a măsurilor necesare constituirii unei forțe de muncă competitive și dinamice, s-a dovedit că flexibilitatea pieței muncii și securitatea nu sunt contradictorii, ci reprezintă precondiții²⁵².

✓ *Modelul latin (mediteranian)* este caracteristic practicilor de asistență socială din țările din sudul Europei, inclusiv Franței. În aceste țări, sistemele de asistență socială sunt mai puțin dezvoltate decât cele din țările nordice. Practicile sociale sunt fundamentate pe principiul

²⁵⁰ Eardley T., J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough, P. Whiterford. Social assistance in OECD countries: Synthesis Report, Department of Social Security Research Report, University of York, Londra 1996, p. 47.

²⁵¹ Eardley T., Bradshaw J., Ditch J., Gough I., *op. cit.*, p. 47.

²⁵² Rasmussen, Poul Nyrup, 2005, „*Learning from the Nord: Let's focus on best practice in all of Europe 50*”, în Carlos Buhigas Schubert, Hans Martens (coord.), *The nordic model: A recipe for European success?*, EPC working paper nr. 20, septembrie.

incluziunii sociale. În aceste țări, cetățenii pot beneficia de: alocații pentru copiii care provin din medii sociale dezavantajate (orfani sau minori instituționalizați); pensii sociale; asistență materială pentru găsierea unui loc de muncă; alocații pentru familii monoparentale; ajutoare sociale pentru persoanele cu dizabilități; asistență materială în scopul integrării sociale. Majoritatea beneficiilor se acordă persoanelor care dețin dreptul de ședere pe teritoriul țării respective.

✓ **Modelul continental** îl regăsim în Germania, Belgia, Olanda, Austria, Luxemburg și are la fundament principiile Cancelarului Otto von Bismarck. În aceste țări este foarte bine dezvoltată instituția asigurărilor sociale. Țările care se subscriu modelului continental se conduc după principiul: munca este singura datorie absolută a oricărui cetățean²⁵³, iar acțiunile și măsurile de ajutorare a păturilor sociale vulnerabile trebuie să fie direct dependente de activitatea de muncă a acestora. Sistemul de asistență socială reprezintă un drept universal pentru toate persoanele care se află în pragul sărăciei și necesită ajutor financiar din partea statului. Printre beneficiile sociale de care se bucură cetățenii aflați în nevoie din aceste state se enumeră: asistența materială pentru șomeri, pensii suplimentare, alocații pentru persoanele cu dizabilități, alocații familiale, diverse forme de ajutor social. Dintre noile state membre ale Uniunii Europene adevrate ale acestui „puternic model social” se numără Cehia, Ungaria, Polonia.

✓ **Modelul britanic** este caracteristic pentru Marea Britanie și Irlanda de Nord, de inspirație Beveridge. Modelul britanic, ca și modelul continental, pune accent pe dezvoltarea asigurărilor sociale, care se transferă în special salariaților cu venituri salariale modeste. Sistemul de asistență socială în această țară este relativ dezvoltat. Cu scopul de a se respecta dreptul social la bunăstare aici se acordă următoarele tipuri de prestații sociale: ajutoare materiale pentru copiii orfani, alocații pentru familiile monoparentale, alocații pentru găsierea unui loc de muncă, ajutoare materiale pentru persoanele cu dizabilități și credite sociale. Sistemele de asistență socială din nordul continentului se deosebesc net de cele din sud. În timp ce sistemele nordice sunt mai angajate în reducerea polarizării economice, cele de sud sunt mai indiferente în această privință. În timp ce sistemele nordice acordă beneficii sociale consistente persoanelor de vârstă activă, cele din sud acordă asemenea beneficii îndeosebi pensionarilor. Astfel, unii autori consideră că modelul britanic este mai eficient în reducerea polarizării economice în rândurile populației de vârstă activă și mai puțin în rândurile pensionarilor²⁵⁴.

✓ În literatura de specialitate română, mai întâlnim un model social european, și anume

²⁵³ Hamerijck A.C., T. P. Palm, E. Entenmann, Van Hooren, F.J., *op. cit.*, apud. - Max Weber - *The protestant ethic and the spirit of capitalism*, 1904, p. 21.

²⁵⁴ Stanciu Maria. *Politici sociale și globalizare în țările europene*. În: Revista Calitatea vieții, nr. 1-2007, p.143.

Modelul „catching-up”. Acesta cuprinde caracteristicile noilor state membre ale Uniunii Europene, care au aderat în anul 2004. Eforturile acestor țări de a ridica bunăstarea socială a populației lor au întâmpinat o serie de dificultăți financiare, ceea ce nu le-a oprit să aspire la o atingere a nivelului de viață din vechile state membre ale Uniunii Europene prin diverse metode (de pildă, atragerea investițiilor străine). Tocmai datorită acestor eforturi, s-a născut și această denumire de model catching-up²⁵⁵. Autorul român Nicolae Tudose propune ca la cele patru modele de bază descrise anterior să fie adăugat și modelul ce se întâlnește în țările Europei Centrale și de Est. Fără a putea fi considerat un model propriu-zis, practicile din domeniul asistenței sociale din fostele țări socialiste reprezintă într-o modalitate atipică caracteristici ce se regăsesc în restul statelor, întrucât până de curând satisfacerea nevoilor sociale ale categoriilor sociale vulnerabile nu era o prioritate majoră, iar calea de dezvoltare a fost cea a adoptării practicilor ce au condus la experiențe pozitive și efecte favorabile la nivelul altor țări²⁵⁶. România se înscrie în modelul social european al țărilor postsocialiste, care conține multe practici sociale împrumutate de la diferite state europene. În calitate de stat membru al Uniunii Europene de la 1 ianuarie 2007, statul român a întreprins măsuri și acțiuni concrete care să apropie nivelul veniturilor și standardul de viață de celelalte state membre. În acest sens, au fost înregistrate progrese sociale în domeniul dezvoltării dimensiunii sociale, care este încă departe de nivelul de bunăstare din Suedia, Franța, Germania și din alte state europene. Sistemele de asistență socială ale statelor fost socialiste diferă considerabil între ele în funcție de categoriile beneficiilor, valoarea lor și, desigur, de resursele alocate care sunt mult mai mici în comparație cu cele din alte state membre. Mai mult decât atât, putem considera că Republica Moldova ar aparține anume acestui model social, deoarece face parte din categoria țărilor fost socialiste care se confruntă până în prezent cu numeroase probleme sociale ce se acutizează pe an ce trece din cauza lipsei unui management eficient al situațiilor generatoare de riscuri sociale și a finanțării modeste. Din aceste considerente, Republica Moldova, ca și în cazul altor țări fost socialiste, nu a înregistrat progrese notabile în dezvoltarea drepturilor sociale și asigurarea unui nivel adecvat de bunăstare tuturor cetățenilor.

Modelul social european, ca linie directoare a intervențiilor în domeniu, are la bază doctrinele de tip Bismarck și Beveridge, acestea fiind adaptate la condițiile și problemelor sociale care apar în diferite perioade de dezvoltare. Dacă analizăm acele modele cu puternice influențe de tip Bismarck, constatăm că instituția asistenței sociale este îndreptată spre

²⁵⁵ Oneașcă Iulian, *Modelul social european - implicații pentru România*. Studiu Consacrat de Institutul European din România. p. 10

²⁵⁶ Nicolae Tudose, *op. cit.*, p. 70.

satisfacerea nevoilor imediate ce țin de asigurarea unui nivel de trai adecvat, întrucât acestea prevăd beneficii monetare generoase și servicii sociale complexe ce răspund necesităților beneficiarilor. În țările care se subscriu modelelor sociale de tip Beveridge măsurile de asistență socială sunt îndreptate spre adoptarea unor strategii și programe sociale care satisfac nevoile imediate ale populației, dar și prevăd măsuri de ajutorare a beneficiarilor în vederea redresării prin mijloace proprii²⁵⁷.

În baza materiei analizate anterior, putem concluziona că la nivelul Uniunii Europene sunt instituite anumite standarde și puncte de referință în domeniul asistenței sociale, iar calitatea de membru al Uniunii Europene oferă statelor o multitudine de oportunități: accesarea fondurilor nerambursabile, dezvoltarea politicilor sociale, dreptul de a beneficia de practici de succes în materia drepturilor sociale și de o continuă supraveghere și coordonare în vederea obținerii unor rezultate cât mai bune.

3.2. Regimul juridic al sistemelor de venit minim din cadrul Uniunii Europene

Scopul de bază al instituțiilor europene în domeniul social este uniformizarea drepturilor cetățenilor în materie de asistență socială, însă formele, cuantumul și condițiile de acordare a drepturilor sociale au ca punct de plecare realitatea particulară a fiecărui stat membru.

Majoritatea prestațiilor sociale furnizate de statele membre sunt stabilite în funcție de specificul social din fiecare regiune, însă anumite drepturi sunt universale, de exemplu *garantarea unui venit minim*. Astfel, ultimul nivel de protecție, denumit și ultima plasă de siguranță este asigurat de schemele de venit minim garantat, componentă relativ nouă a sistemelor de securitate socială din țările dezvoltate. Aceste scheme constau în esență, în acoperirea diferenței între nivelul veniturilor realizate de familii din muncă, din prestații sociale și din alte surse, și nivelul minim stabilit ca fiind necesar pentru ca familia să nu trăiască în sărăcie²⁵⁸.

La nivel european venitul minim este definit ca fiind, în general, o formă de ajutor care nu aparține unei categorii anume. Ajutorul se acordă atunci când o persoană sau familie nu dispune de mijloace suficiente pentru a răspunde cheltuielilor necesare de trai. Prin urmare,

²⁵⁷ Sacara Ana. *Modelul Social European – instrument de coeziune între statele Uniunii Europene*. În: Revista Administrare Publică ISSN 1813-8489 (Categorie B), 2021, nr.1 , p.159

²⁵⁸ Grigorescu Constantin, Maria Poenaru, Maria Molnar, Constanța Petcu, Livia Chisăgiu. *Orientări actuale privind reformele în domeniul social în vederea compatibilizării cu Uniunea Europeană*. Academia Română, p. 92.

venitul minim este complementar altor alocații de subzistență, contributive sau nu, dar vine să ajute și să contribuie la crearea așa-numitei „plase de siguranță”.

Schemele de venit minim sunt adresate persoanelor care dispun de venituri la un nivel inferior minimului garantat. Astfel, venitul minim se furnizează sub forma unui ajutor social a cărui valoare constituie diferența dintre venitul minim adoptat la nivel național și veniturile de care dispune solicitantul. Dreptul de a beneficia de acest sprijin monetar îl au toți cetățenii care se află în situație de dificultate financiară și dovedesc că se află în căutarea unui loc de muncă. Dreptul la schemele de venit minim se realizează în baza principiului universalității potrivit căruia persoanele care au nevoie de sprijin trebuie să aibă acces la prestații în condiții nediscriminatorii și în integralitate. Accesul la prestații și utilizarea acestora ar trebui să fie asigurate în practică, inclusiv prin proceduri de depunere a cererilor accesibile și simplificate și dreptul de a exercita o cale de atac²⁵⁹.

La prima vedere am putea constata că statele membre sunt în drept, independent, să stabilească nivelul minim la nivel național, iar Comisia Europeană nu are competențe în vederea stabilirii acestuia. Însă, analizând Carta socială europeană 1961, Carta comunitară a drepturilor sociale ale lucrătorilor 1989, Carta drepturilor fundamentale 2000, Pilonul european al drepturilor sociale 2017, constatăm că unul dintre cele mai importante obiective ale instituțiilor europene este armonizarea măsurilor de asistență socială pentru a asigura un trai demn cetățenilor lor în conformitate cu principiile și valorile europene. Principiile de bază conținute în aceste documente importante au fost dezvoltate într-o serie de recomandări elaborate de diferite instituții ale Uniunii Europene, care vin în susținerea statelor în vederea construirii unor scheme de venit minim, astfel încât fiecare cetățean european să fie protejat indiferent de statul în care se află. Implementarea acestor angajamente în politicile sociale naționale reprezintă o obligație legală și morală pentru statele membre, care doar în astfel de condiții pot asigura un echilibru între drepturile sociale, sporind durabilitatea și credibilitatea în proiectul european.

Întrucât sărăcia și excluziunea socială constituie încălcări grave ale demnității umane și ale drepturilor fundamentale ale omului, obiectivul central al sistemelor de sprijin pentru venituri este ieșirea oamenilor din sărăcie și asigurarea unei vieți compatibile cu demnitatea umană. Mai mult decât atât, adevăratul obiectiv nu presupune numai acordarea de asistență, ci, înainte de

²⁵⁹ Concluziile Consiliului Uniunii Europene. *Consolidarea protecției venitului minim pentru combaterea sărăciei și a excluziunii sociale în pandemia de COVID-19 și dincolo de aceasta*. Bruxelles, 9 octombrie 2020, p. 5. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-REV-1/ro/pdf>

toate, susținerea beneficiarilor pentru a le permite să treacă dintr-o situație de excluziune la o viață activă²⁶⁰.

Instituțiile europene au identificat o serie de argumente care scot în evidență importanța dezvoltării și îmbunătățirii schemelor de venit minim naționale²⁶¹:

- în primul rând, îngrădirea accesului la un venit minim decent constituie o încălcare gravă a drepturilor omului;
- sistemele de venit minim adecvate și decente oferă posibilitatea ca oamenii să rămână activi, iar dacă sunt apti să fie încadrați pe piața muncii, astfel pemrmițând tuturor membrilor societății să trăiască o viață în demnitate, în timp ce sistemele de venit inadecvate creează o legătură de dependență între beneficiari și sistemul de asistență socială și împing utilizatorii la marginea societății;
- sistemele de venit minim influențează pozitiv economia statelor, deoarece contribuie la redistribuirea veniturilor;
- și nu în ultimul rând, sistemele de venit minim asigură în cadrul societății europene o coeziune economică, socială și teritorială care este deosebit de importantă în condițiile în care se înregistrează o creștere considerabilă a inegalităților sociale între state și în interiorul acestora. Conform Consiliului Europei, diferențele în funcție de culturi, etnii sau venituri ale populației sunt acceptate, însă inegalitățile sociale trebuie să fie reduse astfel încât disparițiile acestora să nu afecteze stabilitatea în societate.

Având în vedere nivelul de repartizare inegală a bogăției pe teritoriul Uniunii Europene însoțită de mari diferențe între statele membre, tot mai multe state furnizează scheme de venit minim inadecvate și insuficiente, fapt ce are un impact negativ asupra bunăstării societății europene. În aceste condiții instituțiile europene au fost nevoite să impună anumite cerințe minime pentru consolidarea asistenței sociale²⁶². Astfel, instituțiile UE, prin intermediul legislației comunitare, a instituit puncte de referință pentru a spori eficiența acestui instrument atât de important de combatere a riscurilor sociale existente în societatea europeană. Printre cele mai importante motive identificate referitoare la impactul limitat asupra reducerii sărăciei sunt:

²⁶⁰ Rezoluția Parlamentului European referitoare la rolul venitului minim în lupta cu împotrirea sărăciei și în promovarea unei societăți incluzive în Europa, nr. 2039 din 20 octombrie 2010, Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C70 E/8, p. 2-4

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:070E:0008:0018:RO:PDF>

²⁶¹ Anne Van Lancker Expert Study on a binding EU framework on adequate national minimum income schemes: making the case for an EU framework directive on minimum income. 2020, p. 8-9.

²⁶² Van Lancker A., and Farrell F., *Guaranteed Minimum Income: nobody deserves less, everybody benefits. Raport Final 2018*, p. 18

https://eminetwork.files.wordpress.com/2019/02/emin2-eu-final-report-jan_2018.pdf

valoarea venitului minim este mai mic decât salariul mediu pe economie; la stabilirea cuantumului acestuia nu se iau în considerare costurile locuinței; în multe state există rate ridicate de nepreluare a prestațiilor sociale; statele alocă resurse financiare modeste pentru finanțarea schemelor de venit etc. Astfel, îmbunătățirea politicilor naționale și a coordonării acestora ar însemna un răspuns pertinent în vederea luptei și combaterii problemelor sociale grave precum sărăcia și excluderea socială, care împiedică dezvoltarea armonioasă a dimensiunii sociale a Europei. Oficialii europeni opinează că sistemele de asigurare a unui venit minim decent sunt create atât în beneficiul persoanelor aflate în nevoie, cât și al întregii societăți. Sistemele de venit minim garantează menținerea în activitate în cadrul societății a persoanelor care au nevoie de acest lucru, ajută aceste persoane să reia legătura cu piața muncii și le permit să aibă o viață demnă. Veniturile minime decente sunt indispensabile în vederea creării unei societăți mai egalitare, constituie baza reală a protecției sociale și asigură coeziunea socială, care este favorabilă întregii comunități. Din aceste considerente, în ultimii ani au fost adoptate mai multe recomandări la nivelul UE, care vin în susținerea statelor membre în procesul identificării celor mai eficiente practici și instrumente prin intermediul cărora vor fi înregistrate progrese în acest sens.

Încă în anul 1992, prin Recomandarea nr. 92 privind criteriile comune referitoare la resursele suficiente și asistență socială în sistemele de protecție socială, Consiliul Europei a stabilit că politicile sociale ale statelor membre trebuie să fie îmbunătățite în ceea ce privește venitul minim suficient pentru o viață demnă, cel puțin la un nivel situat deasupra nivelului riscului de sărăcie și care să permită scoaterea oamenilor din sărăcie, iar nivelul beneficiilor ar trebui îmbunătățit. Mai mult decât atât, la nivel european s-a stabilit că ajutoarele sociale oferite de statele membre trebuie să fie adecvate, transparente, durabile și accesibile.

Ultimele țări care au introdus sistemele de venit minim sunt Italia și Grecia, însă în unele țări acesta a fost instituit mai demult: în Danemarca (1933), în Regatul Unit (1948), în Germania (1961), în Olanda (1963), în Belgia (1974), în Irlanda (1977), fiind de dată relativ recentă în Luxemburg (1986), în Franța (1988), precum și în Portugalia (1996)²⁶³. Pentru a înțelege structura venitului minim din fiecare țară, este important să se ia în considerare rolul acestuia în contextul unui sistem mai general existent într-o țară:

- ✓ toate țările europene derulează politici specifice destinate să promoveze incluziunea socială a categoriilor-țintă specifice (șomeri, persoane cu handicap, vârstnici etc.) și politici mai ample de ajutor social care se adresează, la un mod mai general, persoanelor

²⁶³ Grigorescu Constantin, Maria Poenaru, Maria Molnar, Constanța Petcu, Livia Chisăgiu. *Orientări actuale privind reformele în domeniul social în vederea compatibilizării cu Uniunea Europeană*. Academia Română, p. 96.

sărace;

- ✓ unele țări tind să acorde prioritate măsurilor țintite/nominale și au creat o formă „ușoară” de sisteme de venituri minime;
- ✓ toate țările europene dispun de un anumit tip de sisteme de venituri minime care oferă ajutor social, însă există mari discrepanțe în ceea ce privește structura și categoriile vizate.

Însă nu putem considera că toate sistemele de venit minim existente în spațiul european sunt adecvate și răspund necesităților beneficiarilor. În ultimii ani, în unele țări au fost înregistrate evoluții în cadrul sporirii accesibilității și adecvării schemelor de venit în funcție de nevoile beneficiarilor, iar în altele situația venitului minim a înregistrat rezultate negative, schemele demonstrând ineficacitate totală în lupta și combaterea sărăciei în rândul persoanelor nevoiașe. Aceasta vorbește despre faptul că sistemele de venit minim trebuie să fie însoțite de o strategie coordonată la nivel național și european, axată pe acțiuni ample și măsuri specifice, cum ar fi: politici active privind piața muncii pentru grupurile de populație vulnerabile, educație și formare profesională pentru persoanele cu calificări joase, salarii minime, politici privind locuințele sociale și furnizarea de servicii publice abordabile, accesibile și de înaltă calitate²⁶⁴.

În conformitate cu conceptul instituțiilor europene, schemele de venit minim trebuie privite prin perspectiva abordării incluziunii active, ceea ce presupune combinarea măsurilor ce vizează sprijinul integrat sub formă de prestații monetare adecvate și accesul la serviciile sociale de calitate ce include o componentă de activare pentru beneficiari. Sistemele de venit minim în unele state nu sunt în măsură să reducă sărăcia din cauza că acestea nu sunt adecvate, nu acoperă segmentele populației nevoiașe, iar în multe cazuri nu ajung la grupurile țintă. Astfel, ratele de adecvare, acoperire și adaptare reprezintă elementele cheie care pot afecta eficiența acestui suport atât de important pentru persoanele nevoiașe. În acest context, la nivel european s-au evidențiat trei elemente cheie care sunt cele mai relevante la stabilirea schemelor de venit minim²⁶⁵:

1. ***Adecvarea prestațiilor în vederea combaterii sărăciei, inegalității și a excluziunii sociale.*** Primul element cheie care determină eficacitatea sistemelor de venit minim este adecvarea, care, în baza principiului unei vieți demne presupune că nevoile de bază ar trebui acoperite de prestațiile de venit minim într-un mod adecvat, ținând seama de standardele de viață

²⁶⁴ Rezoluția Parlamentului European referitoare la rolul venitului minim în lupta cu împotrirea sărăciei și în promovarea unei societăți incluzive în Europa. nr. 2039 din 20 octombrie 2010, Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C70 E/8, p. 5-7

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:070E:0008:0018:RO:PDF>

²⁶⁵ Walter Hanesch, Report , *Peer Review on “Minimum Income Benefits – securing a life in dignity, enabling acces to services and integration into to the labour market”* Germany 2018, p. 12

și de nivelurile prețurilor sau de pragul național al sărăciei din statul membru în cauză²⁶⁶. În acest context, statele sunt invitate să stabilească cuantumul adecvat al prestațiilor sociale, astfel încât acestea să fie suficiente pentru a duce un trai demn în conformitate cu standardele europene. Experții europeni stabilesc că venitul minim trebuie să acopere cheltuielile pentru combustibil, pentru a permite gospodăriilor sărace, afectate de sărăcia energetică, să își plătească facturile de energie. Venitul minim trebuie să fie calculat pe baza unor evaluări realiste ale costurilor generate de încălzire în cadrul unei gospodării, în funcție de nevoile specifice ale acesteia, de exemplu, o familie cu copii, persoane în vârstă și persoane cu handicap²⁶⁷. Mai mult, acestea nu ar trebuie să acopere doar cheltuielile minime ce țin de întreținere, dar trebuie să ofere posibilitatea persoanelor nevoiașe să poată avea acces la servicii medicale și sociale de calitate etc.

În plus, instituțiile europene recomandă statelor membre să acorde atenție problemelor cheie la stabilirea venitului minim, precum revizuirea permanentă a cuantumului în vederea majorării periodice a acestuia, îmbunătățirea gradului de utilizare și acoperire a segmentelor populației afectate de riscurile sociale și, desigur, consolidarea legăturilor dintre diferite elemente ale incluziunii active. Un exemplu elocvent în acest sens este Statul Suedez, în care venitul minim este acordat cu scopul de a suplini lipsurile financiare, iar în fiecare an guvernul suedez stabilește o normă națională (*riksnorm*) pentru alimente, haine, încălțăminte, igienă, sănătate, timp liber, bunuri de consum, *hobby*-uri, ziare, costuri telefonice etc., în afară de aceasta norma acoperă costurile pentru locuință, energie electrică, taxe sindicale, cheltuieli pentru medicamente. Astfel, norma națională constituie baza cuantumului minimal al beneficiilor de asistență socială. Mai mult, norma națională ia în considerare și membrii familiei, copiii, vârstele acestora, statutul ocupațional al părinților etc.

În baza materialelor analizate constatăm că, în ultimii ani, instituțiile europene acordă o deosebită atenție aspectelor ce țin de adecvarea venitului minim de existență tuturor persoanelor aflate în situație de vulnerabilitate financiară. De exemplu, Parlamentul Europei, în conformitate cu conceptul unor doctrinari referitor la noțiunea de deprivare materială, și-a exprimat opțiunea conform căreia „obiectivul principal al sistemelor naționale de garantare al venitului minim este acela de combatere a sărăciei și de promovare a unei societăți incluzive în întreaga Europă,

²⁶⁶ Concluziile Consiliului Uniunii Europene. *Consolidarea protecției venitului minim pentru combaterea sărăciei și a excluziunii sociale în pandemia de COVID-19 și dincolo de aceasta*. Bruxelles, 9 octombrie 2020, p. 6.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-REV-1/ro/pdf>

²⁶⁷ Rezoluția Parlamentului European referitoare la rolul venitului minim în lupta cu împotrirea sărăciei și în promovarea unei societăți incluzive în Europa. nr. 2039 din 20 octombrie 2010, Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C70 E/8, p. 6

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:070E:0008:0018:RO:PDF>

nivelul corespunzător a venitului minim ar trebui să fie echivalent cu cel puțin 60% din venitul mediu pe economie”²⁶⁸. Or tot mai mulți autori au scos în evidență importanța corelării quantumului minim al venitului garantat pe baze sociale cu standardele minimale din buget, altfel spus cu echivalentul monetar al bunurilor și serviciilor care compun coșul minim de consum²⁶⁹. Această rezoluție uniformizează la nivelul Uniunii Europene venitul minim furnizat pe baze sociale, care garantează menținerea cetățeanului la nivelul pragului de subzistență. Această recomandare bazată pe realitate se regăsește în majoritatea țărilor membre, respectiv, faptul că venitul social minim garantat se situează la o valoare între 20% și 40% din venitul mediu brut pe economie, ține cont de impedimentele existente în cadrul statelor care limitează posibilitățile de adoptare a unor practici și beneficii de asistență socială universale²⁷⁰. Astfel, în statele înalt dezvoltate venitul minim are o valoare ridicată, însă în statele membre cu un nivel de dezvoltare mai modestă valoarea venitului minim este redus din cauza că se alocă fonduri publice reduse, cu ajutorul cărora se încearcă să se acorde sprijin financiar unui număr cât mai mare de persoane în situații de vulnerabilitate.

Un alt aspect care trebuie luat în considerare și care determină valoarea venitului minim garantat este *bugetul de referință*, în conformitate cu care se apreciază valoarea ajutorului social ce ar răspunde nevoilor sociale ale cetățenilor care locuiesc în diferite țări din Uniunea Europeană. Astfel, există țări în care nu este creat un mecanism standard de indexare, iar venitul se acordă sub forma unei sume forfetare al cărei quantum depinde de opțiunea factorului politic; în alte state, ajustarea se dispune în funcție de variația unuia dintre indicatorii economici de bază, precum indexarea prețurilor de consum, sau de valoarea coșului zilnic de bunuri și servicii²⁷¹. În acest sens, la nivel european, Comisia, în Comunicarea referitoare la pachetul privind investițiile sociale, îndeamnă statele membre să stabilească bugete de referință pentru a contribui la conceperea unui ajutor sub formă de venit eficient și adecvat, care să acopere nevoile sociale identificate la nivel local, regional și național în vederea îmbunătățirii coeziunii teritoriale; propune statelor să utilizeze bugetele de referință în calitate de instrument de evaluare a caracterului adecvat al sistemelor de venit minim oferite de statele membre. În unele state, bugetele de referință nu iau în considerare toate cheltuielile necesare, de aceea și venitul minim nu asigură un nivel de trai acceptabil țării.

²⁶⁸ Rezoluția Parlamentului European *referitoare la incluziunea activă a persoanelor excluse de pe piața muncii* nr. 2335 din 6 mai 2009. Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C211 E/23 p. 5-8
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:212E:0023:0031:RO:PDF>

²⁶⁹ Van Mechelen, N., Marchal, S., op. cit., apud - Fahey, T. (2007), „The Case for an EU-wide Measure of Poverty”, *European Sociological Review*, 23(1), 35-47 – p. 10

²⁷⁰ Nelson K., *Counteracting material deprivation: The role of social assistance in Europe*, *Journal of European Social Policy* 22(2) Stocolm, 2012, p.152

²⁷¹ Nicolae Tudose, *op. cit.*, p. 75.

Conform tabelului prezentat în Anexa nr. 21, în majoritatea țărilor comunitare adaptarea suportului social minim se realizează în conformitate cu un anumit element de referință, care este diferit în fiecare stat. În unele cazuri acesta este ajustat la valoarea coșului zilnic sau al salariului, sau este ajustat la indicii prețurilor, dar scopul de bază în fiecare caz este de a răspunde cât mai adecvat la nevoile sociale ale categoriilor sociale aflate în diverse situații de dificultate. În unele țări venitul minim trebuie stabilit în contextul unei abordări globale a diferitelor nevoi umane, care nu se limitează doar la nivelul de supraviețuire sau la nivelul ratei de sărăcie calculat în baza venitului median și care în realitate nu răspunde necesităților esențiale. Prin urmare, trebuie integrate toate nevoile în materie de nivel de trai, locuință, educație, sănătate și cultură, pentru a oferi persoanelor excluse de pe piața muncii și aflate în situație de sărăcie cele mai bune condiții de integrare/reintegrare²⁷².

Adecvarea prestațiilor de venit minim poate fi măsurată prin compararea veniturilor beneficiarilor cu pragul național de sărăcie și cu venitul unui lucrător cu salariu mic. Conform datelor statistice, în anul 2016, în cazul gospodăriilor cu o singură persoană, gradul de adecvare a fost cel mai ridicat în Țările de Jos, Irlanda, Danemarca și Luxemburg. În aceste state, nivelul prestațiilor a depășit 80% din pragul național de sărăcie. În special în cazul Țărilor de Jos nivelul prestațiilor a reprezentat 106% din pragul sărăciei, scoțând efectiv beneficiarii din sărăcie. La capătul inferior, adecvarea venitului minim în Bulgaria, România, Ungaria, Slovacia și Lituania este sub 40% din pragul sărăciei sau o treime din venitul unei persoane cu venituri salariale mici în 2016²⁷³. Statisticile la nivel european în domeniul social denotă faptul că generozitatea sistemelor de venit în general este scăzută. Chiar dacă există recomandări la nivel european, până la urmă, cuantumul ajutorului minim de existență pornește de la realitatea fiecărei țări, astfel, de exemplu, în Bulgaria valoarea ajutorului este de 22 de euro, iar în Danemarca de 1433 de euro, și exemplele pot continua. Situația menționată ne arată că și în cadrul comunității europene există inegalități considerabile. Conform unor statistici, cea mai sensibilă inegalitate a veniturilor se înregistrează în România, Lituania, Bulgaria, Letonia, Cipru, Estonia și Italia. De asemenea, se înregistrează și inegalitatea veniturilor între diferite regiuni ale statelor membre. Deși în toate țările ajustarea venitului minim se efectuează în funcție de anumite elemente de referință, în multe dintre statele europene, aceasta nu satisface nevoile elementare ale persoanelor aflate în

²⁷² Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema: *Pentru o directivă cadru europeană privind venitul minim*, 2019, Publicat în Jurnalul oficial al UE C190/1, p. 6

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IE2210&from=EN>

²⁷³ Proiect de Raport comun al Comisiei și Consiliului privind ocuparea forței de muncă care însoțește Comunicarea Comisiei privind analiza anuală a creșterii 2019, p. 152
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/RO/COM-2018-761-F1-RO-MAIN-PART-1.PDF>

situații de vulnerabilitate. Conform datelor prezentate de instituțiile europene numărul de persoane săracite este în continuă creștere. Unii autori opinează că, deși în unele state cuantumul ajutorului nu este suficient pentru a asigura un nivel de bunăstare în conformitate cu valorile și standardele europene, acesta reprezintă o resursă considerabilă pentru majoritatea gospodăriilor sărace care îl primesc și diminuează intensitatea sărăciei²⁷⁴. În ultimii ani, experții europeni sunt preocupați de îmbunătățirea adecvării sistemelor de venit și recomandă statelor să-și revizuiască sistemele de prestații sociale și să inițieze reforme în organizarea acestora, încât să reducă cheltuielile inutile și risipa de bani. Acest lucru este posibil doar dacă vor fi combătute fraudele și vor fi reduse condițiile care permit tuturor celor ce nu se află în stare de vulnerabilitate să beneficieze de acest drept.

A doua dimensiune căreia trebuie să-i acorde atenție factorii de decizie naționali este raționalizarea cheltuielilor sociale prin evitarea dublării prestațiilor inutile plătite aceluiași beneficiar. Astfel, eficacitatea sistemelor de venit este atinsă doar dacă programul ajunge la săraci și dacă transferurile sociale sunt suficiente pentru a aduce beneficiarii peste pragul sărăciei.

2. Reguli de eligibilitate și utilizare. Schemele de venit minim de obicei sunt universale și se acordă tuturor persoanelor care se află în situație de vulnerabilitate financiară. Principalele cerințe de eligibilitate aplicate în sistemele naționale includ naționalitatea/cetățenia și/sau reședința, vârsta, lipsa resurselor financiare, lipsa activelor peste o anumită limită, dreptul epuizat la orice alte prestații sociale și, în cele mai multe cazuri, disponibilitatea și dorința de a lucra. Strictețea acestor criterii determină în ce măsură un sistem oferă acces universal. Astfel, cerințele mai stricte de eligibilitate implică o acoperire mai mică și viceversa. Verificarea resurselor este cel mai frecvent mod de a depista persoanele care trăiesc în sărăcie. Verificarea resurselor scoate în evidență nu doar resursele solicitanților direcți, ci și pe cele ale tuturor membrilor gospodăriilor. În unele state membre pragul utilizat la verificarea resurselor reprezintă nivelul maxim al prestațiilor furnizate, iar în altele nu se ia în considerare o parte din veniturile persoanelor, ceea ce influențează pozitiv acoperirea sistemelor și contribuie la reducerea sărăciei în rândul persoanelor încadrate în muncă²⁷⁵. Oficialii europeni recomandă statelor membre, la stabilirea venitului minim, să ia în considerare următoarele circumstanțe: legătura dintre venitul minim și condiția de accesare; impactul componentei gospodăriei, având în vedere importanța

²⁷⁴ F. Figari, M. Matsaganis, H. Sutherland. *Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income Schemes in 14 EU countries*, International Journal of Social Welfare, nr. 22-2013.

²⁷⁵ Proiect de Raport comun al Comisiei și Consiliului privind ocuparea forței de muncă care însoțește Comunicarea Comisiei privind analiza anuală a creșterii 2019, p. 152
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/RO/COM-2018-761-F1-RO-MAIN-PART-1.PDF>

factorului pe care îl reprezintă copiii aflați în situație de sărăcie; să ia în considerare alte resurse, de exemplu moștenirea; componentele venitului minim în numerar și în natură, de exemplu, prin accesul la asistență medicală, locuințe, mobilitate, sprijin acordat familiilor și utilități.

Multe state membre se confruntă cu provocări legate de ratele reduse de utilizare. Complexitatea multor sisteme naționale de venit minim și cerințele administrative pot împiedica punerea lor în aplicare eficientă și direcționată. În anul 2017, Consiliul European, în Decizia privind orientările politicilor de ocupare a forței de muncă ale statelor membre, stabilește expres că statele trebuie să-și modernizeze sistemele de protecție socială pentru a asigura eficiență și o protecție adecvată în toate etapele de viață a indivizilor, mai mult decât atât, acestea trebuie să fie concepute într-un mod care să faciliteze solicitarea prestațiilor și serviciilor de către persoanele eligibile. În acest context, o problemă identificată de instituțiile europene este faptul că multe persoane au nevoie de un suport financiar, dar nu-l pot solicita, printre aceștia sunt: solicitanții de azil care nu au stat de refugiat; migranții fără documente și persoanele fără adăpost. Spre comparație aducem următorul exemplu: dacă în unele țări precum Austria sau Irlanda migranții au dreptul să solicite venitul minim garantat întrucât nu există condiții legate de perioada de ședere, în alte țări precum Belgia, în care ponderea migranților la risc de sărăcie și excludere socială este deosebit de mare, cetățenii Uniunii Europene trebuie să locuiască cel puțin trei luni pe teritoriul Belgiei. Situații similare există și în Croația, Lituania, Slovenia, Cipru sau Luxemburg, unde accesul la asistență socială este condiționat de perioada de ședere anterioară de cel puțin cinci ani sau îl au persoanele care au obținut statutul de rezident permanent. Unele țări condiționează dreptul la asistență socială cu o perioadă minimă de ședere prealabilă (5 ani în Cipru și 8 ani în Danemarca), o cerință care poate fi deosebit de dificilă pentru migranți²⁷⁶. În alte state precum, de exemplu, Germania, pentru a accesa schemele de venit minim, migranții trebuie să fie în căutarea unui loc de muncă sau să dețină statutul de salariat. În vederea sporirii gradului de acoperire a persoanelor vulnerabile, Rețeaua europeană de politici sociale vine cu un set de recomandări pentru statele membre cu sisteme de prestații foarte complexe și fragmentate ca să le simplifice și să elaboreze unele mai eficiente; în cazul în care există un nivel scăzut de acoperire, să își revizuiască condițiile pentru a se asigura că sunt incluse toate persoanele nevoiașe; și sistemele de venit minim care exclud grupuri semnificative afectate de sărăcie, cum ar fi persoanele fără adăpost, refugiații, solicitanții de azil, romii, tinerii; să își modifice sistemele

²⁷⁶ Jean-Micheal Lafleur, Daniela Vintilă. *op. cit.*, p. 75. Volume I. p. 25-26.

pentru a asigura mai bine grupurile respective și solicită statelor să creeze criterii clare și coerente pentru luarea deciziilor legate de o eventuală procedură de contestare²⁷⁷.

3. **Activarea și accesul la servicii** reprezintă o tendință clară în toate statele membre. Condiționalitatea acestora leagă beneficiile sociale de participarea la programe de activare sau acceptarea încadrării pe piața muncii. Astfel, sprijinul economic trebuie să fie însoțit de măsuri de activare și stimulente nemonetare, inclusiv furnizarea de servicii suplimentare. Abordările de activare trebuie să ia în considerare diferențele considerabile dintre beneficiari legate de diferiți factori personali. Acest lucru necesită combinarea asistenței personalizate, de exemplu beneficiarii apti de muncă, să-și găsească sau să obțină o calificare și să se reintegreze în câmpul muncii. Nerespectarea obligației de a căuta un loc de muncă poate duce la suspendarea temporară a venitului minim sau chiar la încetarea acestei plăți.

În domeniul asistenței sociale, obiectivul principal al Uniunii Europene nu este simpla ajutorare a celor care nu dispun de resurse financiare suficiente, ci o reinsertie a cetățenilor care din anumite motive de ordin financiar, psihologic etc. sunt excluși din viața socială normală, caracterizată prin beneficierea de oportunitățile societății contemporane. În acest sens, în cadrul spațiului european sunt adoptate diverse strategii care prevăd mai multe forme de suport nu doar prin acordarea ajutorului monetar, ci cuprind un ansamblu de măsuri în vederea recuperării persoanelor împinse la marginea societății. Astfel, Consiliul Uniunii Europene constată că sunt necesare soluții și abordări inovatoare în materie de incluziune activă, care să combine ajutoarele pentru venit adecvate, accesul la servicii de calitate și piețe ale forței de muncă favorabile incluziunii, asigurând, în același timp, egalitatea de șanse atât pentru femei, cât și pentru bărbați, pentru combaterea eficace a sărăciei și a excluziunii sociale, mai ales în contextul unor constrângeri legate de sustenabilitatea fiscală²⁷⁸.

Din anul 2008 a fost instituită condiția ca ajutoarele sociale să fie corelate cu măsuri active, venite să realizeze obiectivul central al asistenței sociale în Uniunea Europeană: ***de a ajuta oamenii să se ajute singuri***. În opinia noastră, anume această deviză trebuie să stea la baza adoptării politicilor sociale ce au drept scop furnizarea diverselor tipuri de sprijin persoanelor care, din anumite motive, nu-și pot asigura independent un nivel de bunăstare adecvat. În cazul în care ajutorul se limitează doar la susținere financiară din partea statului, o mare parte din beneficiarii asistenței sociale nu se pot încadra în societate, în câmpul muncii și rămân

²⁷⁷ Hugh Frazer, Eric Martir. *Minimum income schemes in Europe. A study of national policies*. Bruxelles 2015, p. 23-25

²⁷⁸ Consiliul EPSCO, *Combaterea sărăciei și a excluziunii sociale: o abordare integrată*. Concluzii adoptate în cadrul celei de a 3474-a reuni care a avut loc la 16 iunie 2016.p. 3
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/ro/pdf>.

dependenți de sistemul de asistență socială. Dacă însă formele asistenței sociale prevăd consiliere ocupațională, cursuri de formare/calificare/recalificare sau alte măsuri active, beneficiarii de asistență socială se pot reintegra mai ușor pe piața muncii, câștigându-și încrederea în forțele proprii și recăpătându-și independența față de sistemul de asistență socială. În acest sens, consolidarea sistemelor de venit minim adecvat în toate statele membre cu resurse bugetare, umane și materiale corespunzătoare, împreună cu *politicile active de ocupare a forței de muncă* pentru persoanele apte de muncă, este o măsură importantă și eficientă pentru a lupta împotriva sărăciei și a inegalităților, contribuind la asigurarea coeziunii economice și teritoriale, la protejarea drepturilor fundamentale ale oamenilor, la asigurarea unui echilibru între obiective economice și sociale și la sprijinirea integrării sociale și accesului pe piața muncii²⁷⁹. Conform ultimelor informații furnizate de statele membre referitoare la situația socială și progresele înregistrate în acest sens, instituțiile europene constată că planurile naționale de combatere a sărăciei nu iau întotdeauna în considerare recomandarea referitoare la combinarea sistemelor de venit cu măsurile de incluziune socială activă, iar statele se concentrează doar pe acordarea unui minim de existență.

Cei trei piloni ai incluziunii active - venituri minime adecvate, piețe de muncă incluzive și acces la servicii de calitate - nu sunt întotdeauna dezvoltați într-un mod coerent, în special din cauza dificultăților de coordonare între ocuparea forței de muncă și serviciile sociale. În acest sens, este esențial să se pună în aplicare evaluări periodice în vederea aprecierii eficienței măsurilor menite să ajute beneficiarii să acceseze ocuparea forței de muncă și să se deplaseze în direcția incluziunii sociale.

Instituțiile europene încearcă cu ajutorul recomandărilor să coordoneze sistemele de venit minim al țărilor membre și să le modernizeze astfel încât să răspundă prompt și eficient la problemele sociale existente la nivel național și regional. Însă, cu regret, din cauza faptului că factorii de decizie naționali nu stabilesc corect prioritățile, sistemele de venit minim au multe deficiențe și nu realizează obiectivele pentru care au fost stabilite. Printre cele mai răspândite lacune ale acestora constatăm: în majoritatea țărilor nu există o evaluare a nivelului de adecvare, neutilizare și a impactului acestora asupra reducerii sărăciei și reinsertiei pe piața muncii; unele grupuri vulnerabile întâmpină mari deficiențe în accesarea suporturilor financiare; în unele state serviciile sociale de integrare sunt slab dezvoltate și nu asigură o incluziune activă a persoanelor marginalizate. Sistemele de venit sunt esențiale pentru a garanta că nimeni nu este exclus. Deși

²⁷⁹ Raportul Comisiei Europene referitor la politicile de garantare a venitului minim ca instrument de combatere a sărăciei, nr. 2270 din 2016. p. 11

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0292_RO.html

sunt instituite în toate statele membre, sistemele de venit variază semnificativ în ceea ce privește gradul de adecvare, de acoperire, de utilizare și de completare cu măsurile de activare pe piața forței de muncă și cu bunurile și serviciile de facilitare, inclusiv serviciile sociale. În multe cazuri, criteriile de eligibilitate și nivelurile prestațiilor ar trebui să fie modernizate²⁸⁰.

În concluzie, generalizând materia expusă, deducem că instituțiile europene stabilesc că²⁸¹:

- Venitul minim decent poate deveni important doar în cazul unei abordări globale a integrării și a incluziunii active, care combină accesul la piețe incluzive ale muncii, locuri de muncă de calitate și formare continuă, cu accesul la servicii publice de calitate, în special în ceea ce privește educația și sănătatea.
- Dreptul la muncă trebuie să rămână un drept fundamental, ca element central de emancipare și de independență economică.
- Venitul minim decent este, în esență, un element temporar dar indispensabil, al cărui obiectiv este integrarea/reintegrarea persoanelor pe piața muncii prin măsuri active. El rămâne o măsură emblematică pentru credibilitatea socială a Uniunii Europene.
- Aspectele legate de adecvare, acoperire și acces care se referă la venitul minim rămân mize esențiale pentru statele membre în acțiunile lor de elaborare a propriilor sisteme. Aceste sisteme trebuie sprijinite și, după caz, completate la nivel european.

În vederea sporirii eficacității venitului minim garantat, Comisia Europeană își propune ca în anul 2022 să lanseze o Directivă obligatorie cu privire la venitul minim care să completeze politicile sociale ale statelor membre și să modernizeze aceste instituții pentru a răspunde prompt și eficient nevoilor persoanelor aflate în dificultate financiară sau materială. Există mai multe motive importante pentru care Uniunea Europeană intervine în dezvoltarea unui instrument obligatoriu pentru consolidarea sistemelor de venit ale statelor membre astfel încât acestea să fie adecvate și accesibile cu influență considerabilă asupra bunăstării persoanelor vulnerabile. Un instrument obligatoriu trebuie să asigure respectarea drepturilor omului proclamate de legislația europeană și internațională; un echilibru între integrarea economică și socială; să reducă diferențele dintre state și să asigure o coeziune socială. Directiva ar oferi un cadru pentru

²⁸⁰ Comunicarea Comisiei Europene privind aprobarea, *Planul de acțiuni privind Pilonul European al Drepturilor Sociale*, nr. 102 din 4 martie 2021, p. 12.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6649-2021-INIT/ro/pdf>

²⁸¹ Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema: *Pentru o directivă cadru europeană privind venitul minim*, 2019, Publicat în Jurnalul oficial al UE C190/1, p. 7

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IE2210&from=EN>

îmbunătățirea treptată a schemelor de venit minime în ceea ce privește adecvarea, accesibilitatea și caracterul său de facilitare respectând în același timp principiile de proporționalitate și subsidiaritate.

Așadar, în baza cercetării efectuate, concluzionăm că instituțiile europene acordă o importanță deosebită schemelor de venit minim furnizate de statele membre, de aceea, pentru a spori eficacitatea luptei cu sărăcia și excluziunea socială, în ultimii ani au fost adoptate mai multe măsuri legislative care au drept scop modernizarea schemelor de venit menite să asigure persoanelor nevoiașe un trai demn în conformitate cu principiile și valorile europene.

3.1 Serviciile sociale de interes general - o componentă esențială a modelului social european

La jumătatea sec. al XIX-lea toate țările din Europa au recunoscut necesitatea intervenției statului pentru a garanta bunăstarea populației, drept pentru care atenția lor s-a îndreptat spre acordarea de servicii de asistență socială potrivit nevoilor individuale și colective, servicii de solidaritate socială la care au acces persoanele aflate în dificultate²⁸².

Serviciile sociale în Uniunea Europeană sunt parte a serviciilor sociale de interes general. Comisia Europeană clasifică serviciile sociale în două grupuri: din primul fac parte sistemele obligatorii și complementare de securitate socială, care acoperă principalele riscuri de viață, iar din al doilea alte servicii esențiale oferite direct persoanei prin asistență personalizată pentru a facilita incluziunea socială și a proteja drepturile fundamentale²⁸³. În studiul efectuat, ne vom referi la a doua categorie de servicii sociale. La nivel european nu există o definiție comună a serviciilor sociale pentru toate țările Uniunii Europene. O definiție oficială a acestora o găsim în Concluziile Consiliului Europei din 2010 privind serviciile sociale de interes general „Centrul modelului social european”, în care a fost evidențiat faptul că serviciile sociale diferă de alte servicii de interes general, deoarece sunt orientate spre persoană și concepute pentru a răspunde nevoilor vitale ale omului. Fiind bazate pe principiul solidarității, ele contribuie la protejarea drepturilor fundamentale și a demnității umane, a nediscriminării și la asigurarea de șanse egale pentru toți, permițând indivizilor să joace un rol semnificativ în viața economică și socială a societății. Printre acestea se regăsesc servicii de asistență socială, îngrijire pe termen lung,

²⁸² Pașa Florin, *op. cit.*, p. 75., p. 84.

²⁸³ Comunicarea Comisiei Europene privind *Punerea în aplicare a programului comunitar de la Lisabona: Serviciile sociale de interes general în cadrul Uniunii Europene*. nr.177 din 26.04.2006. p. 2-3
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007AE0426&from=EN>

îngrijirea copiilor, servicii de ocupare a forței de muncă și de instruire a asistenților sociali, dar și locuințe sociale. Principiile de organizare și funcționare, scopul și obiectivele serviciilor sociale sunt stabilite în Comunicarea Comisiei europene privind serviciile de interes general și serviciile sociale de interes general. Documentul menționat stabilește că serviciile sociale trebuie organizate în așa mod încât să fie „cuprinzătoare, personalizate, concepute și prestate într-o manieră integrativă”.

În cadrul Uniunii Europene serviciile sociale joacă un rol crucial în îmbunătățirea calității vieții și în asigurarea unei protecții sociale eficiente și durabile. Mai mult, acestea reprezintă un instrument important de realizare a obiectivelor de bază ale Uniunii Europene precum: coeziunea socială, economică și teritorială, ocuparea forței de muncă și incluziunea socială. Serviciile sociale au un rol primordial în cadrul societății europene, promovând și asigurând creșterea capacității persoanelor vulnerabile de a participa activ la viața societății și garantează respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor europeni proclamate de legislația comunitară.

La nivel național, de regulă, acestea joacă un rol decisiv în lupta cu sărăcia și excluziunea socială. Importanța acestora constă atât în intervenția lor directă în comunități, cât și în facilitarea altor persoane și organizații de a interveni singure sau de a colabora, în același timp sau în paralel, și în interiorul comunității²⁸⁴. În acest context, stabilim că serviciile sociale de interes general reprezintă instrumente importante în vederea implementării cu succes a politicilor sociale europene cu scopul de a crea oportunități pentru a lua parte la viața societății și de a combate orice formă de excluziune socială. Pentru a răspunde cât mai eficient problemelor și riscurilor sociale care afectează societatea europeană, acestea se află într-un proces permanent de adaptare la realitățile sociale.

Dreptul la serviciile sociale de interes general reprezintă un drept fundamental la nivel european, de aceea el se include în cadrul drepturilor economice, sociale și culturale proclamate de Declarația Universală a Drepturilor Omului. În aceste sens, Parlamentul European îndeamnă statele să garanteze un acces nediscriminatoriu, indiferent de sex, venit, rasă sau origine etnică, credință religioasă, handicap, vârstă, orientare sexuală sau încadrare în muncă. Carta socială europeană, revizuită, în art. 14, consfințește expres dreptul persoanelor de a beneficia de servicii sociale și în acest sens incumbă obligația statului să „încurajeze sau să organizeze serviciile care

²⁸⁴ Raport privind indicatorii calitativi relevanți ce vor fi utilizați pentru monitorizarea și evaluarea serviciilor sociale din România 2018. Comisia Europeană, p. 6.

https://mmuncii.ro/j33/images/Documente/MMPS/Rapoarte_si_studii_MMPS/DPSS/2019 - SRSS - Componenta2 - Evaluarea functionarii si eficacitatii serviciilor sociale - 3.pdf

prin metode specifice serviciului social contribuie la bunăstarea și la dezvoltarea indivizilor și a grupurilor vulnerabile din cadrul comunității, precum și la adaptarea acestora la mediul social.

Comisia europeană, prin intermediul legislației comunitare, coordonează politicile sociale privind implementarea eficientă a normelor comunitare referitoare la serviciile sociale de interes general, ba mai mult, oferă consultanță în vederea perfecționării și modernizării în funcție de realitățile sociale ale fiecărui stat membru. În acest sens, statele membre de comun acord cu instituțiile europene, prin aplicarea diferitelor metode deschise de coordonare, identifică cele mai bune practici sociale necesare furnizării unor servicii sociale adaptate la noile condiții sociale și la provocările aduse de globalizare, îmbătrânirea populației și a ratei mari de dizabilitate și morbiditate.

Analizând legislația europeană în domeniul social, constatăm că Uniunea Europeană vine cu recomandări clare în domeniul organizării, furnizării și dezvoltării acestui segment atât de important al vieții societății. În acest sens, experții europeni recomandă statelor să adopte cele mai bune metode în scopul furnizării unor *servicii sociale personalizate*, în conformitate cu nevoile și trebuințele solicitanților. Prin abordarea individuală a fiecărui beneficiar, se urmărește să fie obținute cele mai bune rezultate în procesul depășirii stării de vulnerabilitate și al integrării lui în societate. Mai mult, legislația comunitară stabilește că serviciile sociale ar trebui să ia în considerare mediul fizic, intelectual și social al utilizatorilor și ar trebui să respecte particularitățile lor culturale²⁸⁵. Mai mult, personalizarea implică regândirea completă a serviciilor de îngrijire și suport. Acest lucru înseamnă că persoana ca individ, cu calitățile, caracteristicile, preferințele și aspirațiile sale este pusă în centrul procesului de determinare a nevoilor și de alegere a modului și momentului în care va fi ajutată să-și trăiască viața²⁸⁶. În acest sens, observăm că asistenților sociali le revine un rol extrem de important, deoarece aceștia, în funcție de necesitățile solicitanților, trebuie să le acorde un suport personalizat/individual. Potrivit experților europeni, în procesul beneficierii de suport social, utilizatorii trebuie să-și conștientizeze potențialul, să obțină încredere în sine ca să poată independent să-și asigure un nivel adecvat de bunăstare și să participe activ la viața socială.

În majoritatea statelor europene, solicitanților de servicii sociale li se furnizează gratuit aceste servicii. În plus, Comisia europeană stabilește: pentru a-și îndeplini rolul, serviciile sociale trebuie să fie *accesibile* nu doar persoanelor defavorizate și vulnerabile, ci tuturor

²⁸⁵ Comunicarea Comisiei Europene privind instituirea unui *Un cadru european de calitate pe bază voluntară pentru serviciile sociale*. nr. 900 din 2011, p. 13

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0900&from=FR>

²⁸⁶ Raport al Rețelei europene sociale. *Dezvoltarea îngrijirii comunitare*. Marea Britanie 2011, p. 16

http://www.esn-eu.org/sites/default/files/publications/2011_Developing_Community_Care_Report_RO.pdf

persoanelor, indiferent de avere sau venit, asigurând totodată un acces echitabil persoanelor celor mai vulnerabile, în conformitate cu legile și practicile statelor membre²⁸⁷. Această normă este transpusă foarte bine în legislația națională a statului suedez, în care legislația cu privire la serviciile sociale nu instituie nici un fel de condiții referitoare la beneficierea de servicii sociale. Astfel, în Suedia dreptul la serviciile sociale este universal și nerestricționat, deoarece acestea sunt prevăzute pentru prevenirea cauzelor care duc la instalarea sărăciei, dar nu pentru anihilarea consecințelor riscurilor sociale, așa cum se întâmplă în cazul beneficiilor monetare. Serviciile sociale sunt complexe și se acordă în vederea consilierii persoanelor cu privire la planificarea bugetară, repartizarea rațională a cheltuielilor etc.

În conformitate cu Recomandările Comitetului pentru protecție socială al Uniunii Europene, serviciile sociale trebuie să aibă un *rol preventiv*, fiind acordate și persoanelor care nu neapărat se încadrează în categoria persoanelor vulnerabile. În general, în țările dezvoltate precum Franța, Marea Britanie, Germania, Suedia serviciile sociale preventive sunt foarte răspândite și se adresează întregii societăți, indiferent de starea materială a acestora. De exemplu, în Franța, pe lângă programele sociale destinate persoanelor aflate în situații de dificultate, sunt prevăzute și servicii sociale care au drept scop întreținerea unui nivel adecvat de viață. Aici este vorba despre servicii de îngrijire a copiilor în timpul zilei: grădinițe, babysitter, locuri de joacă pentru copii, grupe pentru copii după închiderea grădiniței, centrele culturale pentru copii sau despre serviciile sociale care consultă cetățenii referitoare la planificarea familiei, adopția copiilor, planificarea cheltuielilor, educația financiară etc.

Indiferent dacă serviciile sociale sunt furnizate formal sau informal, instituțiile abilitate cu funcții sociale rămân responsabile de asigurarea unor fonduri suficiente care să asigure prestarea serviciilor calitative și accesibile. În conformitate cu ultimele statistici, finanțarea publică a serviciilor sociale în ultimii ani a scăzut considerabil practic în toate statele membre, deoarece anual numărul cererii de servicii diverse și complexe crește în mod dramatic. Astfel, investițiile modeste împiedică dezvoltarea și inovarea acestui segment atât de important pentru constituirea unei Europe sociale și unite. Finanțarea adecvată a serviciilor de asistență socială este esențială pentru consolidarea modelului social, din aceste considerente experții europeni îndeamnă statele să stabilească corect prioritățile, deoarece numai o societate egală, incluzivă și productivă poate asigura un progres economic.

²⁸⁷ Rezoluția Parlamentului European referitoare la viitorul serviciilor sociale de interes general nr. 2222 din anul 2009. Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C33 E/65, p. 9
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0319&from=IT>

Factorii de decizie de nivel european consideră că statele membre trebuie să-și organizeze sistemul serviciilor sociale într-un mod în care acestea să asigure *continuitate*. Astfel, un moment extrem de important în vederea obținerii rezultatelor pozitive în urma furnizării serviciilor sociale este abordarea în conformitate cu etapele vieții solicitanților. Acestea trebuie să acopere întreg ciclul de viață al individului, care să includă intervențiile de la o etapă incipientă până când persoana ajunge în stare de vulnerabilitate, iar în cazul în care persoana deja se află într-o stare de dificultate, să i se ofere sprijin nemijlocit. Dacă aceasta și-a recăpătat resursele psihologice și financiare, ea continuă să fie monitorizată pentru a evita impactul întreruperii prestării serviciilor sociale. Analizând legislația socială a mai multe state membre ale Uniunii Europene, am descoperit o practică bună în acest sens în Germania. Astfel, asistentul social este responsabil de furnizarea serviciilor sociale pe tot ciclul de viață al beneficiarului până când acesta este reintegrat pe piața muncii și nu mai este dependent de sistemul de asistență socială. În unele regiuni, administrația publică transmite aceste competențe organizațiilor neguvernamentale, care primesc chiar finanțare suplimentară pentru încadrarea cu succes în câmpul muncii a beneficiarilor de asistență socială.

Serviciile sociale trebuie stabilite și furnizate într-un mod integrat, care să reflecte necesitățile, capacitățile și preferințele multiple ale utilizatorilor și, atunci când este cazul, ale familiilor și îngrijitorilor acestora și care îmbunătățesc confortul acestora²⁸⁸. La stabilirea tipului de serviciu social, este necesară o analiză de ansamblu a necesităților sociale, medicale, educaționale ale solicitanților pentru a le acorda un sprijin complex, astfel încât toate solicitările lor să fie satisfăcute. Pentru a furniza asistență socială durabilă, serviciile sociale trebuie organizate și furnizate într-o manieră *integrată*, iar pentru ca acestea să constituie un suport integrat este necesară combinarea lor cu alte servicii publice, de exemplu cu serviciile publice din educație, sănătate și ocuparea forței de muncă. Un exemplu de bună practică în acest sens întâlnim în Franța, unde serviciile sociale sunt integrate în multe sfere ale politicilor statului. În primul rând, vorbim despre *domeniul sănătății* (protecția sănătății mamei și copilului; serviciul de ajutor la domiciliu; instituțiile pentru persoanele cu dizabilități); *domeniul educației* (asistența socială în școli, surorile și asistentele, babysitter, lucrătorii sociali și psihologii, serviciile sociale în instituțiile superioare de învățământ); *domeniul justiției* (serviciile sociale prestate în instituțiile destinate pentru infractori; deținuții și familiile acestora); *domeniul tineretului și*

²⁸⁸ Comunicarea Comisiei Europene privind instituirea unui *Un cadru european de calitate pe bază voluntară pentru serviciile sociale*. nr. 900 din 2011, p. 9
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0900&from=FR>

sportului (centrele de agrement, tabere de vară organizate pentru copiii din familiile vulnerabile etc.); de asemenea și *domeniul muncii și formării profesionale*.

Un alt exemplu de bună practică în domeniul prestării serviciilor sociale integrate regăsim în orașul București, România. În anul 2003 au fuzionat mai multe departamente (Protecția copilului și Protecția Socială), formând un departament general pentru asistență socială, care cuprinde sistemul de plăți, sistemul serviciilor sociale, serviciile de sprijin psihosocial și de gestionare a asistenței. Această schimbare a fost menită să facă serviciile mai puțin fragmentate, să ofere posibilități de planificare individualizată a cazurilor, să îmbunătățească calitatea și eficiența și să îmbunătățească capacitatea de a monitoriza atât beneficiarii, cât și serviciile sociale disponibile²⁸⁹.

Conform practicilor europene, furnizarea unor servicii sociale integrate este posibilă doar în cazul existenței unei strânse colaborări intersectoriale și interinstituționale. Potrivit factorilor de decizie europeni, este necesară stabilirea unei *cooperări trainice între sectoare*. În vederea obținerii rezultatelor așteptate în urma furnizării serviciilor sociale este necesar să formăm echipe multidisciplinare cu specialiști din diverse domenii și organizații; administrația publică să colaboreze cu societatea civilă având structuri formale și neformale. Un exemplu demn de urmat sunt practicile statului francez, unde organizarea, dezvoltarea și coordonarea programelor sociale sunt îndeplinite de către Ministerul Afacerilor Sociale și Solidarității Naționale (Ministere des Affaires Sociales et de la Solidarite Nationale) și Ministerul Sănătății, Familiei și Persoanelor cu Dizabilități (Ministere de la Sante, de la Famille et des Personnes Handicapees). Mai mult, pentru a spori eficiența rezultatelor sunt formate comitete interministeriale. În acest sens, legislația comunitară prevede: stabilirea de sinergii între toate părțile interesate din comunitate, în ceea ce privește elaborarea politicilor, identificarea necesităților, planificarea, elaborarea, furnizarea, monitorizarea și evaluarea serviciilor, asigurarea continuității furnizării de servicii sociale pe durata necesității, facilitarea accesului utilizatorilor la o gamă cuprinzătoare de servicii sociale și contribuirea la realizarea unei societăți favorabile incluziunii²⁹⁰. Cooperarea interinstituțională a jucat un rol decisiv în managementul situației de criză generată de pandemie, deoarece instituțiile au fost nevoite să-și unească forțele în combaterea consecințelor negative ale acesteia și furnizarea unor servicii de ajutorare adecvate circumstanțelor create și nevoilor individuale ale utilizatorilor. Un exemplu de bună practică în acest sens a fost înregistrat în Italia,

²⁸⁹ *Studiu privind cele mai critice probleme legate de furnizarea și accesul grupurilor vulnerabile la serviciile publice*. UNCEF 2020, p. 125.

²⁹⁰ Comunicarea Comisiei Europene privind instituirea unui *Un cadru european de calitate pe bază voluntară pentru serviciile sociale*. nr. 900 din 2011, p. 7

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0900&from=FR>

în care a fost creat un grup operativ de protecție civilă care a coordonat activitatea tuturor instituțiilor implicate în furnizarea serviciilor sociale, organizațiilor neguvernamentale și a voluntarilor, informându-i prompt despre deciziile luate la nivel național și alte informații relevante legate de activitățile îndreptate spre combaterea efectelor negative ale pandemiei.

Statele membre, în conformitate cu principiul subsidiarității, sunt responsabile de instituirea, organizarea și finanțarea sistemului de servicii sociale naționale, însă, conform principiului proporționalității, comunitatea europeană stabilește un set de obligații și responsabilități în vederea promovării unui nivel adecvat de bunăstare tuturor membrilor societății. În plus, recomandă statelor să-și organizeze sistemele de servicii sociale transparente, eficiente, operative și adaptate realităților sociale. Cadrul normativ în domeniu să fie ajustat la legislația europeană, națională, regională și locală, astfel încât să răspundă cât mai eficient problemelor și riscurilor sociale existente în țară. Chiar dacă, la nivel european, este fixat un cadru general de reglementare al acestor sisteme, statele înregistrează mari diferențe în ceea ce privește nivelul de dezvoltare al acestora datorită unor factori specifici fiecărei țări. La nivel european, în funcție de organizarea și funcționarea sistemelor de servicii sociale, teoreticienii au delimitat patru modele de servicii sociale²⁹¹:

✓ **Modelul scandinav** care este prezent în Finlanda, Suedia, Norvegia și Danemarca, fiind fundamentat pe principiul universalității. Astfel, în statele sus-menționate fiecare cetățean care consideră că se află în situație de dificultate are dreptul de a solicita servicii sociale din partea autorităților abilitate cu funcții sociale. Specific pentru acest sistem este faptul că instituțiile de stat joacă un rol major în organizarea și prestarea serviciilor sociale, iar implicarea organizațiilor neguvernamentale este minimă. Practicienii consideră că serviciile sociale furnizate în cadrul acestor state sunt eficiente și disponibile, întrucât ele cuprind o gamă largă de servicii calitative, focalizate pe drepturile utilizatorilor. Însă în ultimii ani, în consens cu tendințele europene, crește rolul organizațiilor neguvernamentale, ceea ce contribuie la dezvoltarea și modernizarea acestui segment.

✓ **Modelul îngrijirii de tip familial** (“family care model”), specific statelor mediteraneene precum Cipru, Italia, Malta, Portugalia și Grecia. În aceste state, un rol decisiv în îngrijirea persoanelor vulnerabile o au familia și organizațiile neguvernamentale, iar implicarea instituțiilor de stat este minimă. De regulă, în cadrul acestor state familiile cu venituri ridicate accesează serviciile sociale contra plată. La nivel european, sistemele de servicii sociale din

²⁹¹ Brian Munday. *Report European social services: a map of characteristics and trends*. p. 7-8, august 2012
www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/SocServEumap_en.doc

cadrul acestor state sunt criticate aspru, deoarece este diminuat rolul femeii în societate, aceasta fiind împovărată cu îngrijirea membrilor familiei care se află în dificultate: persoane în etate, copii, persoane cu dizabilități etc.

✓ *Modelul testării mijloacelor*, specific Marii Britanii și Irlandei. Rolul primordial în prestarea serviciilor sociale îl au organizațiile neguvernamentale, iar statul doar contractează serviciile de îngrijire pentru persoanele vulnerabile. În general, instituțiile statului sunt concentrate pe intervenția în situațiile problemă: persoanele cu venituri mici și persoanele dependente de serviciile sociale.

✓ *Modelul subsidiar nord european*, specific statelor membre ale Uniunii Europene precum Germania, Olanda, Austria și mai puțin Franța sau Belgia. În Olanda și Germania serviciile sociale sunt furnizate de cultele religioase și organizațiile neguvernamentale, iar instituțiile statului sunt responsabile de finanțarea corespunzătoare și adecvată a acestora. Familia joacă un rol major în prestarea serviciilor de îngrijire. Specific acestor țări este că există multe diferențe chiar în interiorul aceluiași stat, deoarece la nivel regional autoritățile se implică suplimentar în funcție de problemele existente în regiune.

În linii generale, toate sistemele de servicii sociale furnizate de statele membre sunt organizate în conformitate cu principiile și valorile europene. Acestea în general sunt fundamentate pe o abordare individuală, planificare centrată orientate spre persoană și pe promovarea utilizatorilor și a familiilor acestora. În prezent, aceste principii se regăsesc în cadrul politicilor de asistență socială a statelor membre, însă nu putem considera că în practică toți furnizorii de servicii sociale prestează serviciile de asistență socială conform standardelor sociale europene instituite. Dar îmbucurător este faptul că lucrurile au evoluat spre bine în ultimii ani în multe țări anume în ceea ce privește suportul individualizat și promovarea drepturilor marginalizate. Chiar dacă principiile de organizare și funcționare a sistemelor de servicii furnizate în statele membre diferă, este unanim recunoscută și în celelalte state importanța primordială a serviciilor sociale în vederea realizării cu succes a obiectivelor fundamentale ale Uniunii Europene, precum: coeziunea socială, economică și teritorială, promovarea ocupării forței de muncă, incluziunea socială și conexiunea acestora cu provocările sociale existente la nivel european. Statele membre se află în diferite etape de dezvoltare și sistemele lor actuale de servicii sociale reflectă tradițiile istorice și culturale, precum și dezvoltarea economică a acestora, și, în cele din urmă, ele împărtășesc aceeași preocupare pentru persoanele cele mai vulnerabile din societate și doresc ca serviciile sociale care îi protejează să fie de înaltă calitate. Astfel, ele s-au angajat să urmeze principiile stabilite la nivelul Uniunii Europene de către comisiile și Comitetul pentru protecție socială.

Serviciile sociale din Europa se caracterizează printr-un amestec de implicare a familiei, societății civile, bisericii, pieței și a prestațiilor de stat. Toate țările au o formă de asistență informală, completată cu diferite tipuri de servicii formale, finanțate prin impozitare, asigurări sociale și/sau asigurări private. Serviciile sunt din ce în ce mai mult prestate la domiciliu și în comunitate, cu o reducere a implicării instituționale. Astfel, în Uniunea Europeană furnizorii de asistență socială sunt constituiți sub forma unor: instituții nonprofit, instituții publice și private. Analizând majoritatea sistemelor de servicii sociale furnizate în spațiul european, constatăm că în general autoritățile locale și cele regionale ale statelor membre contractează furnizarea serviciilor sociale unei instituții private. În Europa Centrală și de Est instituțiile locale și cele regionale organizează, monitorizează, finanțează și furnizează servicii sociale. Rolul sectoarelor nonprofit și cu profit s-au extins în ultimii 20 de ani în aproape toate țările Uniunii Europene, adesea din cauza restructurării rolului statului în prestarea serviciilor sociale. Acest lucru se caracterizează prin faptul că guvernele devin ordonatoare ale serviciilor de asistență mai degrabă decât prestatorii de servicii²⁹². În acest sens, experții europeni încurajează statele membre să contracteze serviciile sociale de la instituțiile private și organizațiile nonguvernamentale, deoarece statisticile arată că instituțiile private nonprofit înregistrează rezultate notabile în vederea prestării unor servicii eficiente, calitative și durabile. Potrivit Comitetului pentru Protecție Socială al Uniunii Europene, caracteristicile pe care trebuie să le respecte furnizorii de servicii sociale sunt următoarele²⁹³:

- **Disponibilitate** – utilizatorii trebuie să aibă acces la toate serviciile, ele să răspundă nevoilor lor, să primească asistență într-un centru care este cel mai convenabil pentru ei și familiilor lor.
- **Accesibilitate** – cei care necesită asistență socială din partea serviciilor sociale trebuie să aibă acces ușor la acestea.
- **Centrat pe persoane** – nevoile de schimbare ale fiecărui beneficiar trebuie tratate în timp util și în mod accesibil de către furnizorul de servicii sociale.
- **Comprehensibilitate** – serviciile sociale trebuie să ofere utilizatorilor servicii incluzive, luând în considerare nevoile, capacitățile și preferințele familiilor acestora cu scopul de a maximiza foloasele beneficiarului.

²⁹² Jane Lethbridje. *Recruiting and retention in social services Unlocking the Sector s Job Creation Potential*. p. 10 https://80cf426a-4e57-48e6-a333-91f4b1dbdd1a.filesusr.com/ugd/9f45fc_b0a369ff31e446b284937a048fc82dd7.pdf

²⁹³ Richard Polacek. Report Final. *Study on Social Services of General Interest, European Commission, October 2011*.p. 39-42. www.ec.europa.eu/social

- **Continuitate** – serviciul trebuie să ofere suport pe întreaga durată atunci când se manifestă nevoia beneficiarului sau în acord cu abordarea care permite utilizatorilor să beneficieze de servicii continue.
- **Orientarea spre rezultate** – serviciile sociale trebuie în primul rând să ofere beneficii utilizatorilor lor.

Cum am menționat anterior, documentul de referință în domeniul social în spațiul european este Pilonul European al Drepturilor Sociale. Astfel, serviciile de asistență socială reprezintă un instrument important în implementarea cu succes a celor zece principii proclamate de acest document important. În acest sens, experții europeni consideră că transpunerea în viață a acestor principii este imposibilă atâta timp cât lipsesc: servicii sociale de calitate, infrastructură socială bazată pe comunitate și resurse umane suficiente și bine instruite.

Art. 34 din Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene proclamă dreptul persoanelor la servicii sociale de calitate. Datorită faptului că societățile sunt într-o perioadă de de transformări continue, serviciile sociale trebuie construite astfel încât să răspundă cât mai eficient nevoilor utilizatorilor. Factorii de decizie naționali trebuie să fie preocupați de căutarea de noi soluții pentru îmbunătățirea calității acestora, furnizându-le într-un mod cât mai efektiv, eficient și sustenabil. În literatura de specialitate, autorii au recunoscut unanim că principalul indicator al calității serviciilor sociale este *eficiența* acestora. Eficiența serviciilor sociale este atinsă doar în cazul în care cu mijloace financiare reduse obținem rezultate notabile. Al doilea indicator al calității serviciilor sociale este evaluarea eficienței care include o serie de studii, cum ar fi stabilirea costurilor, schimbările suportate de persoanele care beneficiază de asistență socială, concepția pe care utilizatorul de servicii sociale o are despre asistenții sociali și chiar opiniile asistenților sociali cu privire la rezultatele muncii pe care o desfășoară²⁹⁴. În anul 2010, Comitetul pentru protecție socială, pentru a uniformiza indicatorii ce țin de asigurarea unor servicii sociale calitative, a adoptat Cadrul european voluntar al calității serviciilor sociale în Uniunea Europeană. Acesta reprezintă un document de referință în baza căruia statele membre se angajează să-și dezvolte propriile mecanisme de asigurare a calității în funcție de particularitățile naționale. Astfel, cadrul european de calitate stabilește principiile generale de calitate pentru furnizarea serviciilor sociale. Acesta cuprinde mai multe dimensiuni referitoare la organizarea, furnizarea și dezvoltarea serviciilor sociale, în special el reglementează: relația dintre furnizori și

²⁹⁴ Raport privind indicatorii calitativi relevanți ce vor fi utilizați pentru monitorizarea și evaluarea serviciilor sociale din România. Comisia Europeană, p. 7.

https://mmuncii.ro/j33/images/Documente/MMPS/Rapoarte_si_studii_MMPS/DPSS/2019 - SRSS - Componenta2 - Evaluarea functionarii si eficacitatii serviciilor sociale - 3.pdf

beneficiarii serviciilor; relația dintre furnizorii serviciilor, autoritățile publice și părțile interesate și capitalul uman și fizic.

Un impediment major în dezvoltarea serviciilor sociale la nivel european îl constituie infrastructura socială perimată, care în unele state mai este orientată spre plasarea persoanelor în instituții rezidențiale. Conform valorilor europene și în vederea dezvoltării unei societăți incluzive pentru toți, este necesar ca instituțiile abilitate cu funcții sociale să identifice cele mai bune metode pentru a acorda un suport eficient la nivelul comunității, alături de familie, iar în cazul în care persoanele sunt apte de muncă, chiar reintegrarea pe piața muncii. La nivelul Uniunii Europene au fost revelate mai multe practici sociale implementate cu succes, care au ajutat la integrarea pe piața muncii a persoanelor cu dizabilități și care și-au obținut independența față de sistemul de asistență socială, participă activ la viața societății, pe piața muncii, plătește impozite/taxe și contribuie la dezvoltarea economiei europene.

Actualmente, instituțiile europene îndeamnă statele membre să pună accent pe furnizarea unor servicii calitative și accesibile în cadrul familiei și comunității. Acest fapt s-a datorat ratificării Convenției ONU privind persoanele cu dizabilități de către Uniunea Europeană și statele membre. Normele acestea stabilesc că serviciile sociale trebuie organizate în așa mod încât să faciliteze participarea deplină a persoanelor cu dizabilități la evenimentele produse în cadrul societății. Deși serviciile sociale furnizate în instituții asigură toate condiții unui trai decent: hrană, îmbrăcăminte, îngrijiri medicale etc., ele însă nu asigură sentimentul de bunăstare a beneficiarilor, care este obținut doar atunci când persoana se manifestă activ ca membru al societății, se află în sânul familiei, este iubit și apreciat. În ciuda faptului că în multe cazuri în familie aceștia nu beneficiază de o îngrijire atât de complexă ca în instituțiile rezidențiale, psihologic și fizic ei se simt mult mai bine acasă, cu atât mai mult cu cât în multe cazuri ei sunt incluși în societate, chiar și pe piața muncii.

Serviciile sociale trebuie să se bazeze pe comunitate, nu pe elementul instituțional și de segregare. Acestea trebuie să se adreseze nu numai persoanelor cu afecțiuni, ci și părților implicate. Acestea nu trebuie să le forțeze pe persoane să trăiască în centre, ci trebuie să le permită să trăiască - și să beneficieze de sprijin – acolo unde doresc. Finanțarea publică trebuie, de asemenea, să-i ajute pe indivizi să controleze tipul de asistență și suport de care au nevoie²⁹⁵. La nivel european, experții Comitetului de protecție socială recomandă statelor orientarea

²⁹⁵ Thomas Bignal, Rachel Vaughan. *Investiții în asistență și Suport Social – un imperativ european*. Bruxelles 2017, p.7

https://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Publications/InvestinginSC/easpd_investing_in_social_care_and_support_ro.pdf

politicilor sociale spre dezvoltarea serviciilor de sociale în scopul abordării vieții independente. Astfel, furnizarea oricărui serviciu trebuie să aibă drept obiectiv ajutorarea beneficiarilor și a familiilor acestora de a se întreține singuri și de a redeveni independenți de sistemul de asistență socială. În conformitate cu principiile internaționale, furnizarea asistenței sociale trebuie construită în modul în care să promoveze independența persoanelor și incluziunea socială a acestora, iar asistenții sociali, la specificarea metodelor de lucru cu utilizatorii, trebuie să ia în considerare particularitățile individuale, nevoile și preferințele solicitanților de servicii sociale. Doar în astfel de condiții va fi asigurată sporirea capacităților beneficiarilor de asistență socială.

În ultimii ani s-au înregistrat rezultate reale în ce privește prestarea unor servicii sociale centrate pe individ în cadrul familiei și al comunității. Însă din cauza diferențelor considerabile dintre statele membre sunt necesare mai multe inițiative care să contribuie la dezvoltarea unei societăți cu adevărat incluzive pentru toți. Pentru a susține statele membre în procesul dezvoltării politicilor sociale naționale și regionale cu scopul de a extinde cele mai bune practici sociale și a acorda unele servicii sociale eficiente la nivel comunitar, a fost creat un grup european de experți care are misiunea de a elabora unele direcții specifice prin care să asigure o tranziție avantajoasă de la serviciile sociale instituționalizate la serviciile sociale comunitare. Astfel, unii autori expun caracteristicile practicii asistenței sociale centrate pe familie: întreaga familie reprezintă unitatea atenției mai degrabă decât părinții sau copiii ca indivizi cu probleme; prioritățile și alegerile familiei ghidează furnizarea serviciilor sociale sau de alt tip; accentul se pune pe îmbunătățirea funcționării familiei, pe dezvoltarea și întărirea sprijinului și resurselor sale naturale²⁹⁶. În acest sens, statele membre în permanență sunt preocupate de descoperirea celor mai adecvate și eficiente servicii care ar ajuta nu doar beneficiarii, ci și membrii familiei lor să facă față îngrijirii membrilor familiei care necesită sprijin din partea familiei, societății și a autorităților de resort. Anual la nivel european se organizează diverse conferințe și forumuri pentru a stabili cele mai relevante și inovatoare modele de îngrijire din comunitate care vin în susținerea furnizorilor și clienților serviciilor sociale. Instituțiile europene promovează în mod constant modalitățile de a găsi soluții noi în procesul rezolvării cu succes a problemelor sociale existente în societățile europene. Mai mult, factorii de decizie europeni își propun să asigure statele membre cu exemple care să incite la schimbare și la obținerea unor rezultate mai bune într-un domeniu atât de important precum serviciile sociale. Un program inovațional este furnizat în Spania, denumit „Okencasa”, care are drept scop susținerea îngrijitorilor la domiciliu care depun efort pentru a-și realiza cu succes responsabilitățile lor zilnice de îngrijire a persoanelor vârstnice. Asistenții

²⁹⁶ Doru Buzduncea. *Asistența socială a grupurilor de risc*. Iași, Polirom, 2010, p. 117.

personali folosesc o aplicație mobilă „Zaindoo” prin intermediul căreia aceștia înregistrează activitățile cotidiene de îngrijire. Aplicația analizează datele și propune sprijin psihoeducațional pentru fiecare îngrijitor individual, inclusiv recomandări organizaționale întru îmbunătățirea calității serviciilor prestate. Instituțiile de resort au acces la aplicație și pot furniza asistență suplimentară în caz de necesitate²⁹⁷.

În acest sens, legislația europeană prevede că dezvoltarea unor servicii de calitate în cadrul comunității echivalează cu obținerea respectului față de drepturile omului și asigurarea unei bune calități pentru toți cei ce necesită asistență sau sprijin. Astfel, toate țările europene au obligația de a garanta fiecărui copil posibilitatea de a se bucura de un standard de viață adecvat dezvoltării sale fizice, mentale, sociale, respectând principiul conform căruia toți copiii trebuie să crească în mediul familial, într-o atmosferă caracterizată de fericire, iubire și înțelegere²⁹⁸. În conformitate cu art. 8 din Cartea Europeană a Drepturilor Omului, fiecare cetățean are dreptul la viață particulară și cea de familie, iar instituționalizarea, la orice vârstă, încalcă grav acest drept fundamental. Persoanele cu dizabilități au dreptul să trăiască independent și să fie incluse în cadrul comunității²⁹⁹. Aceste documente de referință consfințesc dreptul tuturor membrilor societății oportunitatea de a trăi și a face parte din comunitatea pe care o aleg. Oamenii trebuie să fie implicați în deciziile referitoare la îngrijirile și/sau sprijinul pe care le primesc și să aibă capacitatea maximă de control asupra propriei vieți. Această viziune asupra lucrurilor pe care oamenii le pot înfăptui în viață dacă li se oferă sprijinul corespunzător ar trebui să se afle în centrul planurilor dezvoltate la nivel național, regional și local în vederea realizării tranziției de la îngrijirea instituțională către cea din cadrul comunității³⁰⁰. În acest context stabilim că majoritatea statelor s-au angajat în procesul de modernizare a serviciilor sociale în scopul înlocuirii parțiale sau în totalitate a furnizării serviciilor sociale la nivel comunitar sau în cadrul familiei și mai puțin în instituțiile specializate. În ultimii ani, statul român înregistrează rezultate esențiale în ceea ce privește dezinstituționalizarea copiilor, de exemplu abordarea coordonată care face legătura dintre modificările legislative, mecanismele de finanțare adecvate și sprijinul acordat autorităților locale dă primele rezultate. Tranziția către sprijinul în cadrul comunității este însoțită de o evaluare individualizată a nevoilor copiilor, iar municipalitățile beneficiază de

²⁹⁷ European Social Network. *Report of transforming Community Care. European Social Services Awards 2020*, p. 23

²⁹⁸ Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile copilului, art. 27.

²⁹⁹ Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu dizabilități, art. 19.

³⁰⁰ Orientări europene comune asupra tranziției de la îngrijirea instituțională către cea din cadrul comunității, Bruxelles 2011, p. 22.

https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2018/04/common-european-guidelines_romanian-version_edited-with-photo.pdf

activități de consolidare a capacităților³⁰¹. Un exemplu demn de urmat referitor la dezvoltarea serviciilor sociale comunitare este statul bulgar. Pentru a încuraja procesul de dezinstituționalizare, în Bulgaria sunt încurajate și finanțate preferențial de bugetul de stat serviciile sociale alternative oferite de comunitate. Spre exemplu, pentru evitarea instituționalizării persoanelor vârstnice, comunitățile locale sunt încurajate să dezvolte servicii alternative de genul îngrijire la domiciliu, asistent personal, asistent social, patronaj social, centre de zi, centre de reabilitare și integrare³⁰².

Instituțiile europene joacă un rol important în procesul de organizare, modernizare și perfecționare a sistemelor de servicii sociale ale statelor membre. Astfel, prin intermediul semestrului european, acestea tratează problemele sociale cu ajutorul statisticilor care indică dinamica, progresele și rezultatele înregistrate în domeniul social. Cu ajutorul acestor date, Comisia europeană propune recomandări specifice pentru următoarele 12-18 luni în vederea înregistrării a cât mai multe rezultate notabile în acest sens. În ansamblu, statele membre realizează progrese și trag foloase din faptul că au la cunoștință existența practicilor și a experiențelor dincolo de contextul local/național; diverse abordări pot fi adaptate nevoilor locale, iar învățarea din eșecuri constituie o parte importantă a procesului de atingere a obiectivului final: excelența în cadrul furnizării de servicii sociale³⁰³. Potrivit recomandărilor din 2019 specifice pentru fiecare țară în contextul semestrului european, provocările de natură socială din țările membre sunt legate de punctele vulnerabile și deficiențele din sistemul de protecție și asistență socială din Bulgaria, rezultate modeste în educație în Bulgaria, Cipru, Ungaria, Malta, România, calitatea joasă a serviciilor sociale și politicile de incluziune/integrare imperfecte în Bulgaria și România, asigurare insuficientă pe termen lung în îngrijirea vârstnicilor în Cipru și Ungaria, în îngrijirea copiilor și educația timpurie în copilărie în Ungaria și Lituania. Lipsa politicilor de incluziune și discriminarea romilor sunt raportate ca provocări majore în Ungaria, Bulgaria și România³⁰⁴.

³⁰¹ Raportul de țară din 2019 privind România. *Semestru European 2019: evaluarea progreselor înregistrate în ceea ce privește reformele structura, prevenirea și corectarea dezichilibrelor macroeconomice, precum și rezultatele bilanșurilor aprofundate efectuate în temeiul Regulamentului UE nr. 1176 din 2011*, p. 42

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-romania_ro.pdf

³⁰² Ghid de bune practici realizat în cadrul activității “Analiză nevoi privind domeniile de îmbunătățire a managementului beneficiilor sociale și Inspecției Sociale”, p. 17.

<https://ajpisonstanta-interreg.ro/wp-content/uploads/2019/04/ghid-de-bune-practici-proiect-ro-bg-12-03-2019-FINAL.pdf>

³⁰³ Raport de sinteză. Atingerea excelenței în cadrul furnizării de servicii sociale. România, 2010, p.12
[file:///C:/Users/Admin/Downloads/RO_RO_Web%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/RO_RO_Web%20(1).pdf)

³⁰⁴ Raportul Serviciile sociale în dialogul social intersectorial din Europa către o implicare mai puternică și mai profundă, p. 4 <https://www.ceep.eu/wp-content/uploads/2019/11/768-CEEP-Report-short-RO.pdf>

În ciuda faptului că în ultimii ani cererea de servicii sociale este în creștere, furnizorii serviciilor sociale atât din Republica Moldova, cât și din Uniunea Europeană se confruntă cu probleme majore ce țin de angajarea și menținerea pe piața muncii a personalului calificat și bine instruit. Conform opiniei experților europeni, asigurarea unui personal suficient și instruit din domeniul asistenței sociale reprezintă o prioritate pentru starea de bine a populației UE. Recrutarea și reținerea în sfera serviciilor reprezintă chestiuni care necesită un răspuns urgent, inclusiv prin dialog social la nivel național și european³⁰⁵. În acest sens, instituțiile europene recomandă statelor să-și dezvolte politicile sociale naționale în vederea asigurării unei munci decente și siguranță la locul de muncă, îmbunătățirea imaginii profesiei de asistent social, asigurarea unor condiții de muncă echitabile și cel mai important este instruirea continuă a personalului, astfel încât aceștia să-și extindă competențele în vederea dezvoltării unei cariere de succes în domeniul social. În cadrul semestrului european din anul 2020, în urma analizei rapoartelor naționale, grupul de referință a menționat că pentru sporirea calității serviciilor sociale este necesară furnizarea mai multor investiții în forța de muncă. În acest sens au fost stabilite trei direcții cheie asupra cărora trebuie concentrată atenția: creșterea capacității de recrutare a personalului asistenței sociale; formarea profesională continuă și reducerea birocrăției în activitatea asistenților sociali; acordarea de timp suficient pentru relaționarea profesională a asistenților sociali cu utilizatorii asistenței sociale. Astfel, pentru a răspunde la provocările în creștere cu care se confruntă serviciile sociale, este necesar ca statele membre ale Uniunii Europene să se angajeze să ofere servicii bune și garantate, precum și o muncă decentă. Aceasta înseamnă o finanțare și o dotare cu personal suficient/calificat, un parteneriat social real și o activitate sindicală liberă pentru îmbunătățirea condițiilor de muncă alături de accesul liber la serviciile sociale pentru toți cetățenii Uniunii Europene³⁰⁶.

Din cauza realităților sociale precum îmbătrânirea populației, creșterea numărului persoanelor cu dizabilități etc. fac ca cererea de servicii sociale să fie tot mai mare, iar guvernele naționale se confruntă cu deficitul forței de muncă în domeniul social. Astfel, sistemele de asistență socială trebuie să fie modernizate, ele să promoveze o abordare diferită, astfel încât să fie furnizate servicii sociale eficiente și diversificate pentru a face față complexității situațiilor de dificultate. Din aceste considerente, la nivel european a apărut necesitatea de a edifica unele concepte noi de îngrijire pe termen lung pentru ca să fie satisfăcute nevoile a cât mai multe

³⁰⁵ Document de poziție comun. *Recrutarea și reținerea în serviciile sociale din Europa. Starea de fapt, orientări de viitor și rolul dialogului social european*, 2020, p. 5.

http://socialemmployers.eu/files/doc/position%20paper_RO_v1.pdf

³⁰⁶ Ibidem p. 2

persoane aflate în dificultate. În ultimii ani, o pârghie de dezvoltare a unor noi forme de organizare a sistemelor de servicii sociale sunt *instrumentele digitale*, care pot oferi cetățenilor europeni servicii sociale personalizate, inovatoare și eficiente. Însă, până în prezent, implementarea instrumentelor digitale în domeniul asistenței sociale rămâne lentă și variază foarte mult statele membre și regiuni. Utilizarea instrumentelor digitale reprezintă un proces complex și necesită: o investiție financiară substanțială într-un moment în care sistemele de asistență socială sunt supuse unei presiuni financiare; ea impune cunoașterea faptului că o astfel de investiție ar duce cu certitudine la o aplicare cu succes a tehnologiilor digitale axate pe persoane; condiții de piață care pot facilita economiile de scară pentru furnizorii de tehnologii și servicii³⁰⁷. Multe persoane din sectorul serviciilor sociale, ca și cele care beneficiază de suport și asistență socială, ezită când vine vorba de investiție integrală în digitalizarea sectorului. Date privind beneficiile pe care le poate aduce tehnologia pentru grupurile vulnerabile lipsesc, de aceea este necesar ca sectorul de servicii sociale să înceapă să studieze modul în care trebuie să fie aplicate aceste oportunități, reducând pe cât posibil riscurile³⁰⁸. În anumite state dezvoltate, asistenții sociali deja transmit datele despre beneficiar obținute în urma vizitei comunitare online prin intermediul mijloacelor moderne de comunicare (PDA, wireless). În alte domenii asistăm la adevărate revoluții profesionale generate de tehnologii, cum ar fi telemedicina etc.³⁰⁹ În perioada pandemie provocată de virusul COVID-19, statele care au aplicat instrumentele digitale în domeniul social au avut posibilitatea de a planifica, organiza, gestiona și furniza mai eficient servicii sociale. În general statele membre, în perioada stării de urgență, au furnizat servicii sociale de consultare și monitorizare prin intermediul instrumentelor digitale: videoconferințe, sms-aplicații, viber, whatsapp, skype, youtube etc.

În Republica Moldova, pe perioada stării de urgență, mai multe tipuri de servicii sociale au fost sistate temporar în scopul protejării atât a beneficiarilor, cât și a personalului implicat, pe când în unele state guvernele au reacționat prompt și au găsit soluții pentru continuarea prestării serviciilor sociale în condiții de siguranță. Astfel, o practică implementată cu succes, care a avut un impact considerabil asupra bunăstării copiilor cu dizabilități și familiilor acestora, a fost înregistrat în statul vecin România. Centrul de zi pentru copiii cu dizabilități „Orșova – la distanță dar aproape de tine”, pentru a nu întrerupe activitățile care deja devenise o rutină pentru copiii cu dizabilități și pentru a reduce efectele negative asupra dezvoltării copiilor, în pandemie

³⁰⁷ Comunicarea Comisiei europene privind modalitățile de a face posibilă transformarea digitală a serviciilor de sănătate și asistență în cadrul unei piețe unice digitale, autonomizarea cetățenilor și construirea unei societăți mai sănătoase, nr. 233 din 25.04.2018.

³⁰⁸ Thomas Bignal, Rachel Vaughan. *Investiții în asistență și suport social – un imperativ european*. Bruxelles, 2017, p. 11.

³⁰⁹ Doru Buzduncea. *Sisteme moderne de asistență socială. Tendințe globale și practici locale*. Iași, Polirom, 2009, p. 19.

autoritățile au decis asigurarea prelungirii educației, recuperării, reabilitării copiilor, a consilierii părinților și prevenirii regreselor și a susținerii progreselor obținute. Activitatea terapeutică online a mai vizat menținerea achizițiilor cognitive și antrenarea abilităților de interacțiune cu mediul, consolidarea relațiilor părinți/reprezentanți legali și copil și aplanarea conflictelor părinți/reprezentanți legali și valorificarea timpului împreună. Ca instrumente de comunicare s-au utilizat atât whatsapp, cât și conferințe prin aplicația zoom, mailuri, comunicări telefonice și prin sms³¹⁰. Experiența obținută în domeniul furnizării serviciilor sociale la distanță în perioada pandemică a creat condiții potrivite ca statele să investească mai mult în acest domeniu nou, care poate furniza ajutor eficient chiar și atunci când, din cauza unor situații excepționale, asistenții sociali sunt în imposibilitatea de a presta servicii sociale în mod obișnuit.

În concluzie, deducem că serviciile sociale la nivel european reprezintă o componentă importantă a modelului social european care asigură cetățenilor europeni o mai bună calitate a vieții. Experții europeni constată că, deși există diferențe între sistemele de servicii sociale, între ele există și multe asemănări: cererea tot mai mare de servicii sociale; transferul de la asistența socială instituțională la asistența socială la domiciliu sau bazată pe comunitate care se produce de peste două decenii. Totodată există încă modificări de atitudine instituțională și socială necesare înainte ca oamenii cu diferite tipuri de dizabilități să poată duce o viață activă la domiciliile proprii; există o presiune tot mai mare pentru servicii individualizate și cu mai multe servicii de asistență la domiciliu. Anumite țări au introdus reforme în organizarea și finanțarea serviciilor sociale, dar sustenabilitatea pe termen lung a sectorului de servicii sociale nu este sigură în aceste țări³¹¹.

Concluzii la Capitolul III

În urma cercetării efectuate în *Capitolul III*, putem trage următoarele concluzii:

1. Ca parte componentă a politicilor sociale, în cadrul Uniunii Europene asistența socială reprezintă un domeniu destul de important de intervenție, iar instituțiile sociale de comun acord cu guvernele naționale sunt preocupate în permanență de dezvoltarea și adaptarea sistemului de protecție și asistență socială la realitățile sociale, astfel încât să răspundă cât mai eficient provocărilor care sunt puse în fața acestei instituții.
2. Reducerea sărăciei și a excluziunii sociale rămân provocări cheie atât pentru instituțiile

³¹⁰ Ghid de bune practici pentru gestionarea situațiilor de criză în pandemie. București, 2020, p. 41-45.

³¹¹ *Recruiting and retention in social services* Unlocking the Sector s Job Creation Potential, p. 13
https://80cf426a-4e57-48e6-a333-1f4b1dbdd1a.filesusr.com/ugd/9f45fc_b0a369ff31e446b284937a048fc82dd7.pdf

europene, cât și pentru guvernele naționale, care continue să se agraveze în situațiile de criză. În prezent, la nivel european se întreprind măsuri concrete în vederea aprecierii modului în care politicile sociale adoptate de statele membre sunt capabile să realizeze obiectivele sociale stabilite la nivel european.

3. Măsurile și acțiunile asistenței sociale sunt îndreptate spre: reconversiunea șomerilor, ajutorarea acestora în vederea obținerii unei calificări profesionale în funcție de cererea pe piața muncii și asistarea beneficiarilor pe toată perioada de dificultate, până când aceștia devin independenți față de sistemul de asistență socială. Instituțiile europene întreprind măsuri concrete privind analiza comparativă a riscului de sărăcie și excluziune socială în țările membre cu scopul formulării unor recomandări elocvente, realiste de soluții întru prevenirea și anihilarea riscurilor sociale menționate. Problemele sociale diferă de la o țară la altă, de aceea și recomandările sunt individuale, ținându-se cont de dezvoltarea economică și socială a fiecărui stat în particular. În principiu, recomandările invită statele să pună în aplicare acele măsuri care pot înregistra progrese în atingerea obiectivului propus: de a reduce sărăcia și excluziunea socială.

4. Cele mai ineficiente sisteme de asistență socială le întâlnim în țările fost socialiste din Europa Centrală și de Est (Ungaria, Polonia, Cehia, Bulgaria), acestea se deosebesc considerabil din punctul de vedere al efectului beneficiilor sociale asupra bunăstării populației de țările de vest, care dispun de sisteme moderne de asistență socială și în care domină prestațiile universale ce asigură tuturor cetățenilor o viață demnă.

5. Problemele sociale existente în cadrul statelor membre ale Uniunii Europene au trăsături comune, dar soluționarea cu succes a acestora necesită o abordare individualizată în funcție de nivelul de dezvoltare economică și socială a statului, dar și de modelul social implementat de fiecare stat în particular.

6. Intervenția europeană în domeniul social nu este unitară la nivelul Uniunii Europene, deoarece pentru țările care demult au statutul de membru al Uniunii Europene intervenția se limitează doar la continuarea practicilor fundamentate de-a lungul timpului, însă pentru noii membri, ca de exemplu România, Bulgaria, Lituania, Polonia etc., implicarea europeană duce la o reorganizare considerabilă a principiilor de funcționare ale sistemului de asistență.

7. Sistemele de venit minim sunt sustenabile pentru a garanta ca nimeni să nu fie exclus, însă pentru a înregistra rezultate notabile în contramandarea sărăciei, acesta trebuie să fie corelat cu serviciile sociale integrate fapt ce ar favoriza incluziunea socială și reintegrarea beneficiarilor pe piața muncii.

8. Schemele de venit minim la nivel european sunt considerate acceptabile dacă întrunesc

trei elemente cheie: sunt *adecvate* – astfel încât valoarea acestora să permită beneficiarilor să iasă din mrejele sărăciei și să-și recapete independența față de sistemul de asistență socială; *condiții de eligibilitate echitabile* – astfel încât să cuprindă și să fie îndreptate spre cele mai vulnerabile segmente ale populației; *combinarea suportului financiar cu serviciile sociale de integrare* și profesionalizarea care favorizează incluziunea socială a beneficiarilor.

9. În conformitate cu principiile și valorile europene, serviciile sociale sunt orientate spre persoană, concepute pentru a răspunde nevoilor vitale ale omului, fundamentate pe principiul solidarității, ele contribuie la protejarea drepturilor fundamentale și a demnității umane, a nediscriminării și la asigurarea de șanse egale pentru toți, permițând indivizilor să joace un rol semnificativ în viața economică și socială a societății.

10. Serviciile sociale de interes general joacă un rol primordial în cadrul societății europene, promovând și asigurând creșterea capacității persoanelor vulnerabile de a participa activ la viața societății și garantează respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor europeni.

11. În vederea implementării cu succes a Pilonului European al Drepturilor Sociale, instituțiile europene în colaborare cu guvernele naționale și-au unit forțele pentru a consolida schemele de venit minim, a îmbunătăți calitatea serviciilor sociale, a moderniza infrastructura socială bazată pe comunitate și a consolida politicile ce vizează recrutarea și menținerea personalului calificat și bine instruit din domeniul asistenței sociale

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

1. Cercetând doctrina de specialitate autohtonă și internațională, observăm că instituția asistenței sociale a făcut obiect de cercetare pentru mai mulți teoreticieni autohtoni și străini. În general, direcțiile de cercetare au fost îndreptate spre identificarea celor mai eficiente pârghii care pot contribui la dezvoltarea și îmbunătățirea acestui domeniu, astfel încât asistența socială să fie fundamentată pe un cadru normativ modern și coerent care răspunde prompt provocărilor sociale puse în fața acestei instituții.

2. Dezvoltarea politicilor de asistență socială în Republica Moldova a fost condiționată de semnarea mai multor documente internaționale importante care proclamă și garantează dreptul la asistență socială: Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, Carta socială europeană, revizuită, Convenția privind persoanele cu dizabilități și Protocolul adițional al acesteia, Convenția cu privire la drepturile copilului, Declarația politică și Planul internațional de la Madrid privind îmbătrânirea, Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă, Acordul de Asociere al Republicii Moldova cu Uniunea Europeană etc.

3. Asistența socială a avut un parcurs anevoios în Republica Moldova. Primele măsuri de asistență socială, ca și în majoritatea statelor lumii, au fost înregistrate în cadrul bisericilor, care ofereau sprijin persoanelor nevoiașe: vârstnici, copiii orfani, persoane cu dizabilități etc. Cu pași înceți activitățile de asistență socială au evoluat, s-au dezvoltat sub presiunea mai multor evenimente politice, sociale și economice ajungând până la etapa actuală. În prezent dispunem de un cadru normativ complex care reglementează acest domeniu, de instituții abilitate cu funcții sociale, fonduri statale alocate în vederea finanțării formelor de asistență socială și garanții constituționale care proclamă și asigură persoanelor nevoiașe acces la prestațiile și serviciile sociale furnizate în scopul depășirii situației de dificultate.

4. În prezent instituția asistență socială *nu dispune de un cadru normativ coerent și unitar*. Raporturile juridice de asistență socială sunt reglementate de peste 40 de acte normative, ale căror norme deseori se contrazic sau se exclud, din aceste considerente este absolut necesară revizuirea tuturor actelor normative și sistematizarea cadrului legislativ al asistenței sociale. În opinia noastră, soluția optimă pentru structurarea actelor normative din acest domeniu ar fi elaborarea *Codului asistenței sociale* care va ajuta specialiștii din domeniul social să-și îndeplinească calitativ atribuțiile de serviciu, iar cetățenii vor avea posibilitatea să obțină mai ușor informații despre drepturile de asistență socială garantate de Constituția Republicii Moldova.

5. Asistența socială joacă un rol decisiv în asigurarea unei dezvoltări durabile, realizării

principiului solidarității sociale și în asigurarea drepturilor și libertăților instituite de legislația națională și internațională. În general, programele de asistență socială sunt îndreptate spre: combaterea sărăciei, asigurarea protecției sociale pe toată durata vieții, dezvoltarea armonioasă a familiilor, combaterea inegalităților și ridicarea nivelului de trai al populației.

6. Sistemul asistenței sociale din Republica Moldova este inefficient și necesită o reformare legislativă și instituțională. Din aceste considerente este absolut necesară adoptarea unei *Strategii naționale integrate de dezvoltare a asistenței sociale* care ar conține obiective ambițioase și direcții prioritare de dezvoltare la nivel național. În viziunea noastră, dezvoltarea armonioasă și durabilă a asistenței sociale nu se poate înfăptui sectorial, pe categorii de beneficiari, dar numai în contextul unei abordări complexe, multiaspectuale, monitorizată și controlată la nivel național, doar în astfel de condiții aceasta își va atinge scopul de bază: *de a asigura un nivel adecvat de bunăstare tuturor cetățenilor care se află în situații de dificultate.*

7. Asistența socială reprezintă un element important al politicilor sociale din Republica Moldova, fiind îndreptată spre susținerea persoanelor aflate în dificultate. Sprijinul este furnizat în funcții de necesitățile solicitantului prin intermediul prestațiilor și serviciilor sociale. Însă pentru o refacere totală a capacităților financiare și psihologice ale persoanelor vulnerabile, aplicarea concomitentă a măsurilor de asistență socială este obligatorie și doar în aceste circumstanțe beneficiarii își pot recăpăta independența față de sistemul de asistență socială.

8. Sistemul prestațiilor sociale din Republica Moldova este plurivalent, conține mai multe tipuri de prestații: alocații, compensații, indemnizații și ajutoare, majoritatea fiind furnizate în baza apartenenței la o anumită categorie socială: veterani de război, participanți la lichidarea consecințelor avariei de la Cernobîl, care nu întotdeauna aparțin unei categorii sociale vulnerabile. Astfel, direcționarea prestațiilor sociale rămâne insuficientă, iar multe persoane nevoiașe se regăsesc în afara sistemului de asistență socială. Astfel, noi considerăm că programele sociale pot avea o înrăurire puternică asupra bunăstării populației doar dacă, în primul rând, ele sunt direcționate spre cele mai nevoiașe segmente ale populației, iar în al doilea rând, dacă în urma utilizării acestor prestații, condițiile de viață ale beneficiarilor se îmbunătățesc considerabil. În prezent, programele de asistență socială furnizate în statul nostru nu realizează nici una dintre condițiile menționate. În acest context, pentru îmbunătățirea condițiilor de viață ale utilizatorilor de asistență socială considerăm că trebuie să asigurăm o direcționare eficientă a formelor de asistență socială, astfel încât aceasta să ajungă la persoanele cele mai afectate de riscuri sociale și totodată să mărim cuantumul prestațiilor sociale până la valoarea minimumului de existență.

9. Pentru a fixa cuantumul real al prestațiilor sociale, care să influențeze benefic bunăstarea

populației, credem că este stringentă adoptarea unei *Metodologii de calcul al valorii prestațiilor sociale*. Astfel, vom crea o bază normativă, care în acord cu anumiți indicatori precum coșul minim de consum, salariul mediu pe economie, salariul minim garantat etc. va stabili întemeiat și obiectiv cuantumul prestațiilor sociale, care vor asigura într-adevăr un nivel minim de trai.

10. Pentru a spori direcționarea prestațiilor de asistență socială și a atinge scopul primordial al asistenței sociale, considerăm oportună fuzionarea tuturor prestațiilor sociale categoriale și redirecționarea resurselor financiare către prestațiile sociale bazate pe evaluarea mijloacelor (ajutorul social), astfel încât acestea să ajungă la cele mai vulnerabile segmente ale societății.

11. În urma studiului efectuat, am ajuns la concluzia că sporirea eficienței și echității în sistemul de asistență socială trebuie să fie una dintre preocupările de bază ale factorilor de decizie, astfel încât prestațiile și activitățile sociale să ajungă la păturile cele mai vulnerabile ale societății. Considerăm imperioasă consolidarea prestațiilor sociale privind reducerea numărului acestora, sporind astfel principiul echității sociale, dar pe de altă parte se vor reduce costurile administrative.

12. În condițiile mijloacelor financiare limitate și în scopul utilizării eficiente a mijloacelor financiare alocate, credem binevenită adoptarea unor mecanisme de evidență a beneficiarilor de asistență socială și a tipurilor de prestații pentru a acorda asistența în conformitate cu principiul echității sociale și direcționarea asistenței sociale către acele grupuri sociale care se confruntă cu riscurile sociale existente în societatea contemporană.

13. În vederea responsabilizării solicitanților de asistență socială, credem că aceștia trebuie să prezinte informații veridice și să anunțe asistentului toate modificările ce se produc în statutul lui ocupațional, iar specialiștii din cadrul structurilor de asistență socială să fie mai vigilenți în procesul stabilirii dreptului acestora la prestațiile sociale prevăzute de legislația socială. În acest context, considerăm oportună completarea Codului contravențional cu următorul articol:

Articolul. Încălcarea regulilor privind solicitarea prestațiilor sociale

(1) Prezentarea de către beneficiar a informației neveridice, eronate sau incomplete în cererea de acordare a prestațiilor sociale sau neprezentarea informației cu privire la modificarea statutului ocupațional al beneficiarului de ajutor social sau ajutor pentru perioada rece a anului

se sancționează cu amendă de la 5 la 15 unități convenționale aplicată solicitantului.

(2) Stabilirea dreptului la prestații sociale de către structura teritorială de asistență socială în lipsa actelor constatatoare

se sancționează cu amendă de la 15 la 25 de unități convenționale aplicată asistentului social și cu amendă de la 25 la 50 de unități convenționale aplicată persoanelor cu funcții de

răspundere”.

14. În condițiile actuale, când resursele financiare sunt modeste, considerăm că este rațional să ne reorientăm politicile sociale și să revizuiim formele de ajutor, bazându-ne pe politici sociale active, care ar recupera și ar reintegra în câmpul muncii persoanele marginalizate, pentru ca acestea să redevină independente față de sistemul de asistență socială. Numai astfel vom putea asigura un sistem de asistență socială echilibrat și sustenabil în conformitate cu principiile justiției sociale care combate excluziunea socială prin adoptarea măsurilor active de susținere a populației afectate de riscurile sociale existente în societatea noastră.

15. A doua componentă a asistenței sociale prin intermediul căreia statul furnizează un sprijin activ și mult mai eficient în comparație cu prestațiile sociale sunt *serviciile sociale*. Acestea contribuie la promovarea unei societăți incluzive și susținerea persoanelor de a participa activ la viața comunității. În Republica Moldova se prestează trei tipuri de servicii sociale: primare, specializate și cu specializare înaltă.

16. Funcționalitatea eficientă a sistemului de servicii sociale din Republica Moldova este afectat de mai multe probleme: finanțare modestă; lipsa unei definiții clare și exhaustive a competențelor administrației publice de nivelul întâi și al doilea; colaborarea defectuoasă dintre instituțiile implicate în procesul furnizării serviciilor sociale; numărul limitat de servicii sociale primare; lipsa personalului calificat etc.

17. Considerăm că statul nostru trebuie să-și revizuiască prioritățile și să aloce fonduri adecvate în vederea finanțării măsurilor și activităților de asistență socială. Investiția în oameni trebuie să constituie prioritatea de bază pentru orice stat de drept, deoarece aceasta asigură o dezvoltare socială corespunzătoare și evită blocajele sociale. Mai mult, practica internațională a demonstrat că progresele pot fi înregistrate doar dacă avem o societate sănătoasă, prosperă și incluzivă.

18. Serviciile sociale sunt furnizate de administrația publică locală de nivelul întâi și al doilea, iar în unele cazuri chiar de autoritatea centrală de specialitate. Cadrul normativ în vigoare nu stabilește clar competențele ce țin de organizarea, furnizarea și finanțarea acestora. Din aceste considerente, în vederea eliminării oricărei eschivări, interpretări sau transfer de atribuții, venim cu propunerea de a exclude din alin. (1) art. 9 din Legea nr. 123 din 18.06.2020 cu privire la serviciile sociale a cuvântului „asigură” și din alin. (1) art. 10 din Legea nr. 123 din 18.06.2020 cu privire la serviciile sociale a cuvântului „contribuie”.

19. Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale nu poate avea un rol dublu: pe de o parte, acesta promovează politicile asistenței sociale, coordonează, evaluează activitatea structurilor de asistență socială, iar pe de altă, organizează serviciile sociale și are statut de

furnizor de servicii sociale. În opinia noastră, MSMșiPS trebuie să realizeze doar funcții de reglementare și elaborare a politicilor sociale, inclusiv de monitorizare, coordonare, evaluare și control, dar în nici un caz să nu acorde direct asistență socială sau să presteze servicii sociale. În acest scop propunem excluderea alin. (4) art. 12 din Legea cu privire la asistența socială care prevede: „autoritățile publice centrale organizează și gestionează instituțiile prestatoare de servicii doar în cazul în care asemenea instituții nu pot fi organizate și gestionate de către autoritățile administrației publice locale”.

20. Analizând nomenclatorul serviciilor sociale, am depistat că mai multe tipuri de servicii sociale nu dispun de un cadru normativ referitor la principiile de organizare și funcționare a serviciilor sociale. Mai mult decât atât, nu putem vorbi despre prestarea calitativă a acestor tipuri de servicii sociale atâta timp cât lipsesc standardele minime de calitate pe care furnizorii de servicii sociale sunt obligați să le respecte. În acest context, considerăm indicat să completăm cadrul normativ din domeniul serviciilor sociale cu un Regulament-cadru privind organizarea și funcționarea serviciilor sociale și elaborarea Standardelor minime de calitate pentru 18 instituții care acordă servicii sociale (Centru comunitar de asistență socială, Centru de asistență socială a copilului și familiei, Centru de zi pentru persoane în etate, Centru de zi pentru persoane adulte cu dizabilități, Centru de zi pentru reabilitarea agresorilor, Centru de plasament pentru persoane în etate, Centru de plasament pentru persoane adulte cu dizabilități, Centru de plasament pentru persoane fără adăpost, Casă comunitară pentru copii în situații de risc, Serviciu de răgaz pentru copii cu dizabilități, Răgaz-respiro pentru persoanele cu dizabilități, asistență personală, plasament familial pentru persoane adulte cu dizabilități, sprijin familial, Centru de asistență psihosocială pentru copiii victime ale violenței, abuzului și exploatării, locuință socială asistată, Centru de integrare socială a tinerilor, Centru regional de reabilitare a persoanelor cu dizabilități).

21. Pentru a aprecia impactul activităților de asistență socială asupra nivelului de trai al beneficiarilor de prestații și servicii sociale și a identifica pârgurile de îmbunătățire a acestora, precum și a aprecia gradul de satisfacție al beneficiarilor, este necesară adoptarea unei Metodologii de evaluare a impactului măsurilor și activităților de asistență socială asupra beneficiarilor.

22. Asistentul social reprezintă elementul cheie în furnizarea unei asistențe sociale eficiente, echilibrate și durabile, însă la capitolul resurse umane avem două probleme grave: pe an ce trece crește deficitul de forțe de muncă în domeniul asistenței sociale, iar a doua este că în furnizarea asistenței sociale sunt antrenate persoane care nu dispun de studiile necesare pentru exercitarea acestei funcții importante. Pentru a spori prestigiul acestei profesii și a institui obligația legală de

a poseda o diplomă de licență pentru a accede în funcția de asistent social, considerăm oportună completarea cadrului normativ din domeniul asistenței sociale cu *Legea privind statutului asistentului social*, care să cuprindă cerințele, drepturile, obligațiile și responsabilitățile acestuia. Totodată, această măsură legislativă va încuraja și va motiva tinerii să aleagă funcția respectivă și să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu cu dăruire și demnitate. Din aceste considerente, venim și cu un proiect de Lege, care considerăm că este pertinent și va contribui la consolidarea statutului asistentului social.

23. Considerăm rezonabilă completarea cadrului normativ al asistenței sociale cu o *Metodologie de identificare a nevoilor categoriilor sociale vulnerabile*, deoarece numai în cazul în care vom cunoaște problemele și nevoile persoanelor defavorizate, vom putea stabili intervențiile prioritare; obiective și vom putea stabili direcțiile de dezvoltare pentru a spori eficiența formelor de asistență socială pe termen lung, asigurând creșterea bunăstării întregii comunități.

24. Realitățile sociale din Republica Moldova ne impun să creăm un cadru normativ performant care ar reglementa un sistem de servicii sociale eficiente și accesibile tuturor și care, acordat cu prestațiile sociale și măsurile active de reintegrare pe piața muncii, ar asigura prevenirea și combaterea situațiilor generatoare de riscuri sociale. Numai în aceste condiții asistența socială va deveni calitativă, eficientă, personalizată și orientată spre rezolvarea rapidă și eficientă a problemelor sociale.

25. La nivel european, încă în anul 2000, Comisia europeană a stabilit că sistemele de asistență socială trebuie să se fundamenteze pe un set comun de principii și valori, armonizate cu elementele specifice ale sistemului din fiecare țară. Însă în prezent, deși persistă diferențe majore datorate particularităților culturale, istorice și economice ale fiecărui stat, ceea ce-i important în spațiul european este că țările învață una de la cealaltă cum să-și îmbunătățească practicile sociale și să-și perfecționeze sistemele de asistență socială proprii.

26. Calitatea de membru al comunității europene impune țărilor comunitare anumite standarde sociale, iar statele se angajează să le implementeze prin intermediul politicilor sociale naționale. Nivelul de dezvoltare al sistemelor de asistență socială diferă de la o țară la alta, iar diferențele tot mai mari dintre statele membre și din interiorul acestora subliniază importanța acțiunilor întreprinse la nivelul întregii Uniuni³¹².

27. În țările europene, asistența socială are un caracter activ, măsurile și activitățile de

³¹² Consiliul EPSCO „Combaterea sărăciei și excluziunii sociale: o abordare integrată”. Concluzii adoptate în cadrul celei de a 3474-a reuniuni care a avut loc la 16 iunie 2016.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/ro/pdf>

asistență socială sunt furnizate cu scopul de a ajuta persoanele să depășească independent situațiile de dificultate și să se reintegreze cu succes în comunitate, participând activ la viața socială.

28. La nivel mondial și european s-a stabilit că unul dintre cele mai răspândite riscuri sociale care afectează societatea contemporană este *sărăcia*. Astfel, sărăcia, în multiplele sale dimensiuni, include o lipsă de venit și de suficiente resurse materiale pentru o viață în demnitate; acces inadecvat la serviciile de bază, precum și la asistența medicală, locuință și educație; excluziune de pe piața muncii și munca necalificată. Aceste elemente reprezintă cauzele fundamentale ale sărăciei și explică modul în care persoanele și familiile ajung să fie excluse social. Găsirea de soluții la aceste probleme necesită abordări care traversează toate domeniile politice, impunând astfel integrarea problemei combaterii sărăciei în toate concepțiile de politici³¹³.

29. La nivel european de-a lungul timpului a fost conceput un cadru normativ complex, coerent și adaptat realităților sociale astfel încât sistemele de asistență socială ale statelor membre să furnizeze asistență socială adecvată persoanelor aflate în situații de vulnerabilitate. În conformitate cu valorile și principiile europene, statele membre ale Uniunii Europene acordă asistență socială prin intermediul sistemelor de venit minim care trebuie să fie *adecvate, eligibile și echitabile* și să fie combinate cu serviciile sociale *cuprinzătoare, personalizate, concepute și prestate într-o manieră integrativă*.

30. Legislația instituției de asistență socială trebuie perfecționată cu un cadru normativ modern, unitar și complex, elaborat în conformitate cu standardele internaționale și europene în domeniul social, care ar reglementa toate aspectele raporturilor de asistență socială, deoarece prestațiile și serviciile sociale bine concepute, integrate, adecvate și sustenabile oferă o protecție eficace pentru toți membrii societății pe tot parcursul vieții³¹⁴.

³¹³ Analiza cadrului legislativ european din domeniul serviciilor sociale. Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale. România 2011 p. 2-3.

http://profitpentruoameni.ro/wp-content/uploads/2012/08/Analiza-cadrului-legislativ-european_Irecson_Web.pdf

³¹⁴ Concluziile Consiliului Uniunii Europene. *Consolidarea protecției venitului minim pentru combaterea sărăciei și a excluziunii sociale în pandemia de COVID-19 și dincolo de aceasta*. Bruxelles, 9 octombrie 2020, p. 3.

LEGEA PRIVIND STATUTUL ASISTENTULUI SOCIAL ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Prezenta lege transpune art. 3 alin. (1) lit. (a), (b) și (d) din Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau de origine etnică, publicat în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene L 180 din 19 iulie 2000.

**Capitolul I
DISPOZIȚII GENERALE**

Articolul 1. Obiectul și scopul legii

(1) Prezenta lege reglementează regimul funcției de asistent social, statutul asistentului social, raporturile juridice dintre asistenții sociali și instituțiile de stat și alte raporturi ce decurg din raporturile de muncă.

(2) Scopul prezentei legi constă în încurajarea persoanelor antrenate în furnizarea asistenței sociale, să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu profesionist, calitativ, stabil și eficient în interesul persoanelor vulnerabile și al întregii societăți.

Articolul 2. Noțiuni de bază

În contextul prezentei legi se regăsesc următoarele definiții:

asistența socială – reprezintă o instituție juridică a dreptului protecției sociale, care constă în furnizarea măsurilor de ajutorare a persoanelor sau familiilor care se află în situație de dificultate, iar prin intermediul serviciilor sociale și a prestațiilor sociale acordate separat sau în comun le asigură acestora unui nivel adecvat de bunăstare și recăpătare a independenței față de sistemul de asistență socială.

autoritate publică – orice structură organizatorică instituită prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public;

asistent social – persoană care a obținut diploma de licență în cadrul unei instituții superioare cu specializare în domeniul asistenței sociale, care este antrenată în furnizarea asistenței sociale segmentelor de populație afectate de diverse riscuri sociale;

risc social – un eveniment negativ apărut inopinat, care afectează calitatea vieții persoanelor și familiilor aflate în imposibilitatea să depășească independent situația de dificultate provocată de apariția riscurilor sociale;

persoane și familii defavorizate – cetățenii și familiile acestora care se află în diverse situații de risc și necesită ajutor de ordin material, financiar și psihologic din partea instituțiilor abilitate cu funcții sociale;

beneficiar de asistență socială – persoana sau familia care este afectată de diverse riscuri sociale și primește suport din partea instituțiilor de resort în funcție de necesitățile acestora sub formă de prestații și/sau servicii sociale.

CAPITOLUL II

CARIERA ASISTENTULUI SOCIAL

Articolul 3. Poate ocupa funcția de asistent social persoana care întrunește cumulativ următoarele condiții:

- a) deține cetățenia Republicii Moldova;
- b) posedă limba de stat și limba de comunicare din teritoriul respectiv;
- c) posedă capacitatea deplină de exercițiu;
- d) nu a împlinit vârsta de 63 de ani;
- e) este aptă din punct de vedere medical pentru exercitarea acestei funcții;
- f) deține diplomă de licență sau de master cu specializare în domeniu, eliberată de instituțiile de învățământ naționale acreditate sau recunoscute în conformitate cu Ordinul Ministerului Educației, Culturii și Cercetării al Republicii Moldova nr. 1702 din 26.12.2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind recunoașterea și echivalarea actelor de studii și a calificărilor obținute în străinătate;
- g) nu are antecedente penale nestinse;
- h) nu este privată de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate.

Articolul 4. Asistentul social fără studii de specialitate care ocupă această funcție în momentul intrării în vigoare a acestei legi, au dreptul să-și continue activitatea profesională dacă prezintă acte justificative că s-a înscris la cursurile unei facultăți cu specializare în asistență socială.

Articolul 5. Ocuparea funcției de asistent social

Ocuparea funcției de asistent social se face prin:

- a) concurs;
- b) transfer;
- c) detașare.

Articolul 6. Concursul pentru ocuparea funcției de asistent social

(1) Concursul pentru suplinirea funcției vacante sau temporar vacante se organizează în baza principiilor legalității, transparenței și egalității.

(2) Concursul pentru ocuparea funcției de asistent social se organizează în condițiile legislației în vigoare de către:

- a) comisia de concurs formată din primar, jurist și un reprezentant al Direcției de asistență socială și protecție a familiei din cadrul administrației publice locale de nivelul doi pentru suplinirea funcției vacante a asistentului social din cadrul administrației publice locale de nivelul întâi;
 - b) comisia de concurs alcătuită din Șeful Direcției de asistență socială și protecție a familiei, jurist și un reprezentant al Autorității Publice Centrale de Specialitate, pentru suplinirea funcției vacante a asistentului social din cadrul administrației publice locale de nivelul întâi.
- (3) Condițiile de organizare și desfășurare a concursului se stabilește de Guvern.
- (4) Litigiile apărute în procesul de organizare, desfășurare și finisare a concursului se soluționează de către instanțele de contencios administrativ.

Articolul 7. Cetățenilor care se încadrează pentru prima dată în funcția de asistent social li se va stabili o perioadă de probă în conformitate cu articolele 60-63 din Codulul Muncii din Republica Moldova.

Articolul 8. Încheierea, modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de muncă ale asistentului social se execută în conformitate cu normele Codului Muncii al Republicii Moldova.

Articolul 9. Asistentul social pune în practică cunoștințele, valorile și normele asistenței sociale și își desfășoară activitatea în conformitate cu normele prevăzute de Constituția Republicii Moldova, legislația asistenței sociale și de Codulul deontologic al asistentului social.

Articolul 10. Asistentul social desfășoară mai multe activități ce țin de:

a) identificarea categoriilor de cetățeni care se află în situație de dificultate și necesită suport din partea autorităților de resort;

b) în conformitate cu principiul asistenței sociale flexibilitatea măsurilor de asistență socială și abordarea individuală a beneficiarilor stabilește cel mai eficient suport (prestații și/sau servicii sociale) care va avea un impact decisiv asupra bunăstării persoanelor vulnerabile;

c) stabilirea și evaluarea riscurilor sociale din cadrul localității care afectează negativ calitatea vieții unor categorii sociale considerate vulnerabile;

d) elaborarea planurilor de acțiuni, a măsurilor și programelor care ar contribui la eficientizarea furnizării unei asistențe sociale durabile și calitative;

e) informarea și consilierea cetățenilor despre drepturile sociale garantate de Constituția Republicii Moldova;

f) conturarea pârghiilor de dezvoltare a sistemului de asistență socială astfel încât să corespundă nevoilor și necesităților beneficiarilor;

g) depistarea deficiențelor din domeniul social care împiedică dezvoltarea domeniului social;

h) asigurarea unei colaborări strânse între instituțiile abilitate cu funcții sociale și dezvoltarea unor parteneriate solide care vor spori eficiența furnizării asistenței sociale.

Articolul 11. Activitatea asistentului social este fundamentată pe următoarele principii:

a) implicarea activă a beneficiarului în alegerea celor mai rezonabile metode de intervenție;

b) formarea continuă și îmbunătățirea metodelor de lucru;

c) combinarea mai multor metode și tehnici de lucru.

Articolul 12. Instituțiile publice și private în cadrul cărora activează asistentul social trebuie să asigure condițiile necesare pentru realizarea cu succes a activităților prevăzute de art. 9.

Articolul 13. Asistentul social își poate desfășura activitatea în cadrul:

a) sectorului public, în cadrul administrației publice de nivelul întâi și al doilea, în conformitate cu Regulamentul intern al instituției, prezenta lege, Codul Muncii al RM și cu Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270 din 23.11.2018, cu modificările ulterioare.

b) sectorului privat, în conformitate cu regulamentul intern al societății sau organizației respective, prezenta lege, Codul Muncii al RM și cu Legea Salarizării nr. 847 din 14.02.2002, cu modificările ulterioare.

CAPITOLUL III STATUTUL ASISTENTULUI SOCIAL

Articolul 14. Drepturile și obligațiile asistentului social

(1) Asistentul social are dreptul:

- a) la formare continuă în domeniul asistenței sociale;
- b) să-și apere profesia;
- c) să contribuie la creșterea încrederii comunității prin intermediul prestării unei asistențe sociale adecvate și eficiente;
- d) să fie deschis noilor metode de intervenție în susținerea segmentelor de populație afectate de diverse riscuri sociale;
- e) să întemeieze și să se afilize la sindicate și la alte organizații care desfășoară activități care nu contravin legislației Republicii Moldova;
- f) să aibă acces la informațiile privind realizarea atribuțiilor de serviciu prevăzute de fișa de post și contractual individual de muncă;
- g) la stimulare pentru exercitarea eficientă și conștiincioasă a atribuțiilor de serviciu sub formă de premiu, mulțumire și diplomă de onoare;
- h) să beneficieze de garanțiile sociale prevăzute de legislația Republicii Moldova;
- i) să fie asigurat cu instrumente necesare și echipament de protecție astfel încât să-și realizeze atribuțiile de serviciu în maximă siguranță;
- î) să fie asigurat cu transport pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu în teritoriu.

(2) Asistentul social este obligat:

- a) să respecte cu strictețe normele etice impuse de Constituția Republicii Moldova, tratatele internaționale ratificate de statul nostru și legislația în vigoare;
- b) să respecte drepturile și libertățile beneficiarilor, ținând cont de valorile și principiile acestora;
- c) să fie loial și tolerant față de utilizatorii de asistență socială;
- d) să furnizeze asistență socială tuturor persoanelor aflate în situație de risc în condiții de egalitate, fără nici o discriminare;
- e) să informeze într-o manieră accesibilă, pe înțelesul tuturor, cetățenii despre drepturile sociale stipulate de legislația Republicii Moldova;
- f) să participe activ la depistarea cetățenilor care se află în situație de dificultate și să le acorde suport în conformitate cu principiile asistenței sociale;

- g) să-și desfășoare activitatea astfel încât să fie respectată personalitatea beneficiarului, oferind dreptul acestora de a alege tipul și modalitatea de acordare a asistenței sociale;
- h) să respecte cu strictețe normele etice prevăzute de Codul deontologic al asistentului social;
- i) să-și desfășoare activitatea responsabil și calitativ astfel încât să fie satisfăcute interesele legitime ale utilizatorilor de asistență socială;
- î) să participe anual la cursuri de formare continuă pentru a-și îmbunătăți permanent pregătirea profesională;
- j) monitorizarea beneficiarilor de asistență socială pe toată perioada furnizării prestațiilor sociale.

Articolul 15. Incompatibilități și restricții

Nu poate ocupa funcția de asistent social persoana care:

- a) nu dispune de o diplomă de licență sau de master cu specializare în domeniu;
- b) este condamnată printr-o hotărâre judecătorească de săvârșirea unei infracțiuni cu intenție, în procesul realizării atribuțiilor de serviciu;
- c) este suspendat temporar din funcție pe perioada desfășurării anchetei de serviciu.

Statutul funcției de asistent social este incompatibil cu:

- a) desfășurarea unor activități care pot periclita demnitatea profesională;
- b) desfășurarea activităților cu intenție care pot înrăutăți situația socială/materială/psihologică a beneficiarilor;
- c) promovarea intereselor unor partide politice în detrimentul profesiei de asistent social.

CAPITOLUL IV FORMAREA PROFESIONALĂ CONTINUĂ A ASISTENTULUI SOCIAL

Articolul 16. Autoritatea publică centrală de specialitate va asigura organizarea cursurilor de formare continuă, cel puțin o dată pe an, care vor contribui la:

- a) aprofundarea cunoștințelor în domeniul asistenței sociale;
- b) dezvoltarea unor noi abilități și capacități astfel încât furnizarea asistenței sociale să fie cât mai calitativă, eficientă și durabilă, cu impact decisiv asupra bunăstării beneficiarilor.

Articolul 17. Procedura standardizată a formării profesionale a asistentului social este transpusă în Anexa la Ordinul Ministrului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr. 90 din 17.06.2015.

CAPITOLUL V RĂSPUNDEREA JURIDICĂ A ASISTENTULUI SOCIAL

Articolul 18. Pentru încălcarea atribuțiilor de serviciu, a normelor etice, pagubelor materiale și săvârșirea contravențiilor, infracțiunilor în procesul realizării atribuțiilor de serviciu, asistentul social poartă răspundere disciplinară contravențională, civilă și penală în conformitate cu legislația în vigoare.

Articolul 19. Constituie abatere disciplinară următoarele acțiuni:

- a) nerespectarea Regulamentului intern al instituției în care activează;
- b) divulgarea informației primite în procesul exercitării atribuțiilor de serviciu;

- c) refuzul neîntemeiat de a exercita atribuțiile de serviciu stipulate în fișa de post și contractul individual de muncă;
- d) neglijența în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu;
- e) efectuarea cu bună știință a acțiunilor care pot aduce atingere prestigiului funcției de asistent social;
- g) încălcarea normelor etice prevăzute de Codul deontologic al asistentului social;
- h) nerespectarea normelor prezentei legi;
- i) desfășurarea activităților cu caracter politic în timpul programului de muncă.

Articolul 20. Asistentul social este sancționat prin:

- a) averstiment;
- b) mustrare;
- c) mustrare aspră;
- d) concediere.

Articolul 21. Sancțiunile disciplinare prevăzute de articolul 16 nu scutesc asistentul social de răspundere contravențională, materială, civilă și penală.

CAPITOLUL VI DISPOZIȚII FINALE ȘI TRANZITORII

Articolul 22. Prezenta Lege intră în vigoare începând cu

BIBLIOGRAFIE:

1. Arpinte Daniel. *Pandemia și standardul de viață. Politici de protecție socială*. Academia Română, București 2020, 45 p.
2. Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema: *Pentru o directivă cadru europeană privind venitul minim*, 2019, Publicat în Jurnalul oficial al UE C190/1
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IE2210&from=EN>
3. Analiza situației populației în Republica Moldova. Chișinău 2016. 175 p.
https://moldova.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/PSA_RO.pdf
4. Actualizare economică - Moldova, toamna 2019 Notă tematică specială: Asistența socială. 4 p.
<http://pubdocs.worldbank.org/en/328051574937579038/Moldova-Special-Focus-Note-Social-Assistance-November-2019-RO.pdf>
5. Bulgaru Maria. *Aspecte teoretice și practice ale asistenței sociale*. CE USM. Chișinău 2003. 400 p.
6. Bulgaru Maria, Sali N., Gribincea T. *Asistența socială în contextul transformărilor din Republica Moldova*. Chișinău: „Cu drag” S.R.L., 2008. 439 p.
7. Bulgaru Maria, Dilion M. *Asistența socială în perioada de tranziție: probleme și modalități de soluționare*. Chișinău: Editura USM, 2000. 134 p.
8. Bulgaru Maria, M. Dilion (coord.), *Concepte fundamentale ale asistenței sociale*. ed. USM, Chișinău, 2000, 312 p.
9. Bulgaru Maria, *Asistența socială în contextual globalizării*, CEP USM. Chișinău 2012, 464 p.
10. Bulgaru Maria, Oleg Bulgaru, *Etica în asistență socială*. CEP USM. Chișinău 2014, 407 p.
11. Bodogai Simona Ioana. *Asistența socială a persoanelor vârstnice. Metode actuale și construcție planificată*. Presa Universitară Clujeană 2020. 226 p.
12. Bugetul RM pentru anul 2020. 17 p.
<https://mf.gov.md/sites/default/files/Bugetul%20cetatenilor%202020.pdf>
13. Buzducea Doru. *Asistența socială: structură, istorie și dezbateri recente*. Revista de cercetare și intervenție socială. Editura Lumen, 2008
14. Buzducea Doru. *Asistența socială a grupurilor de risc*. Polirom 2010, 896 p.
15. Buzducea Doru. *Aspecte contemporane în asistență socială*. Iași. Polirom, 2005, 232 p.
16. Buzducea Doru. *Sisteme moderne de asistență socială. Tendințe globale și practice locale*. Polirom 2009. 248 p.

17. Carta Socială Europeană – revizuită, adoptată la Strasbourg la 03.05.1996. Ratificată parțial prin Legea nr.484-XV din 28.09.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.130 din 26.10.2001.
18. Carata Dumitru. *Servicii de îngrijire la domiciliu*. Chișinău 2018. 85 p.
19. Chiriacescu Diana. *Dialogul public-privat în vederea finanțării serviciilor sociale în România*. București 2013, 85 p.
20. *Convenția cu privire la drepturile persoanei cu dizabilități*, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 13 decembrie 2006. Semnată la Chișinău pe 30 martie, în vigoare din 21 octombrie 2010. Tratatate internaționale nr. 50 art. 320
21. *Convenția cu privire la drepturile copilului*, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 20 noiembrie 1989. În vigoare din 20 septembrie 1990. Ratificată de RM la 12 decembrie 1990, în vigoare din 25 februarie 1993. Tratatate internaționale nr. 1 art. 52
22. Comentariul Constituției Republicii Moldova. 576 p.
https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf
23. Comunicare Comisiei Europene, privind instituirea Platformei europene împotriva sărăciei și a excluderii sociale. Luxemburg 2011
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64919609-e0ad-4e76-9970-00f4490f92ef/language-ro/format-PDF/source-search>
24. Comunicarea Comisiei Europene *privind adoptarea Cartei Albă privind serviciile sociale de interes general*. nr.374 din 2004
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:123013b>
25. Comunicarea Comisiei Europene *privind modalitățile de a face posibilă transformarea digitală a serviciilor de sănătate și asistență în cadrul unei piețe unice digitale, autonomizarea cetățenilor și construirea unei societăți mai sănătoase*, nr. 233 din 25.04.2018, 15 p.
26. Comunicarea Comisiei Europene *privind Punerea în aplicare a programului comunitar de la Lisabona: Serviciile sociale de interes general în cadrul Uniunii Europene*. nr.177 din 26. 04. 2006. 9 p.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007AE0426&from=EN>
27. Comunicarea Comisiei Europene *privind instituirea unui Pilon european al drepturilor sociale*. Nr.250 din 26 aprilie 2017, 79 p.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0201>

28. Comunicarea Comisiei Europene, *O agendă pentru noi competențe și locuri de muncă: o contribuție europeană la ocuparea integrală a forței de muncă*. 25 p.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0682&from=EN>
29. *Concluziile Consiliului privind îmbunătățirea sprijinului și îngrijirii din cadrul comunității pentru o viață independentă*. Adoptată de Consiliul EPSCO în cadrul celei de-a 3569-a reunii sale, care a avut loc la 7 decembrie 2017, 10 p.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15563-2017-INIT/ro/pdf>
30. *Concluziile Consiliului Uniunii Europene. Consolidarea protecției veniturii minim pentru combaterea sărăciei și a excluziunii sociale în pandemia de COVID-19 și dincolo de aceasta*. Bruxelles, 9 octombrie 2020, 10 p.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-REV-1/ro/pdf>
31. *Constituția Republicii Moldova* din 29.07.1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 22.06.1995, nr. 34/373.
32. Consiliul EPSCO, *Combaterea sărăciei și a excluziunii sociale: o abordare integrată*. Concluzii adoptate în cadrul celei de a 3474-a reuni care a avut loc la 16 iunie 2016. 9 p.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/ro/pdf>.
33. Comunicarea Comisiei Europene privind aprobarea, *Planul de acțiuni privind Pilonul European al Drepturilor Sociale*, 38 p.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6649-2021-INIT/ro/pdf>
34. Comunicarea Comisiei Europene privind instituirea unui *Un cadru european de calitate pe bază voluntară pentru serviciile sociale*. nr. 900 din 2011, p. 13
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0900&from=FR>
35. Chisari Aliona, *Reglementări juridice privind asistența socială a copilului și a familiei cu copii în Republica Moldova*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2006. 151 p.
36. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la New York la 10.12.1948. Ratificată prin Hotărârea Sovietului Suprem, nr.217 din 28.07.1990. *Tratate internaționale*. Vol. I. Chișinău, 1998.
37. Davolas Maria Eugenia, Bethany Brown. Raportul Băncii Mondiale, *Abordarea securității economice a persoanelor vârstnice în Moldova prin prisma drepturilor omului*. 2017, 137 p.
<http://documents1.worldbank.org/curated/es/657251493392758897/pdf/112339-ROMANIAN-137p-Moldova-Aging-PostDM-FINAL-translated.pdf>

38. Dilion Marcela, Vadim Pistrinciuc. *Rolul autorităților publice locale în asigurarea protecției și asistenței sociale a populației*. (Ghid teoretico-practic) Chișinău 2008. 147 p.
39. Diță Maria. *Sistemul de servicii în asistență socială*. Chișinău 2018, 76 p.
40. Dima Gabriela. *Serviciile sociale în România. Rolul actorilor economiei sociale*. 97 p.
http://www.ies.org.ro/library/files/raport_serviciile_sociale_in_romania_rolul_actorilor_economiei_sociale.pdf
41. Donos Evlampie. *Sisteme de asistență socială în România și Republica Moldova*. Rezumatul tezei de doctor. București 1996, 31 p.
42. Dobre Oana, *Securitatea socială în contextual integrării României în Uniunea Europeană*, Petroșani. Universitas 2009. 369 p.
43. Documentul de poziție comun. *Recrutarea și reținerea în serviciile sociale din Europa 2020*. Federation of European social employers. 17 p.
http://socialemployers.eu/files/doc/position%20paper_RO_v1.pdf
44. *Evaluarea eficienței asistenței sociale acordate unor categorii de populație prin intermediul programului de compensații nominative*. Centrul de investigații Strategice și Reforme. Chișinău. 2003. 41 p.
45. Ghimpu Sanda, Țiclea A., Tufan C., *Dreptul securității sociale*, București: ALL Beck, 1998, 490 p.
46. Grigoraș Stela, Teză de doctor *Probleme ale protecției sociale a copilului și familiei în dificultate (în baza investigațiilor sociologice întreprinse în municipiul Chișinău)*. Chișinău 2005
47. Ghid de bune practici realizat în cadrul activității. *Analiză nevoi privind domeniile de îmbunătățire a managementului beneficiilor sociale și Inspecției Sociale*. 23 p.
<https://ajpiskonstanta-interreg.ro/wp-content/uploads/2019/04/ghid-de-bune-practici-proiect-ro-bg-12-03-2019-FINAL.pdf>
48. *Ghid de bune practici pentru gestionarea situațiilor de criză în pandemie*. București 2020, 150 p.
<https://anes.gov.ro/wp-content/uploads/2021/02/Ghid-de-bune-practici-pentru-gestionarea-situatiilor-de-criza-in-pandemie.pdf>
49. Grigorescu Constantin, ș.a. *Orientări actuale privind reformele în domeniul social în vederea compatibilizării cu Uniunea Europeană*. Academia Română. 156 p.
http://www.cide.ro/caiet_33.pdf

50. Hotărârea Curții de Conturi privind Raportul auditului performanței “Sînt administrate eficient fondurile Programelor de ajutor social și direcționate către păturile defavorizate ale populației?” Publicată: 07.02.2014 în Monitorul Oficial nr. 27-34 art. 5.
51. Hotărârea de Guvern nr. 868 din 28 iulie 2004, cu privire la *Regulamentul cu privire la modul de stabilire și de plată a compensațiilor bănești în locul biletelor de tratament sanatorial gratuit invalizilor de război*. Publicată:13.08.2004 în Monitorul Oficial nr. 138-146 art. 1067
52. Hotărârea de Guvern nr. 1360 din 07.12.2007 cu privire la aprobarea Programului de eficientizare a sistemului de asistență socială pe anii 2008-2010. Publicat: 14.12.2007 în MO nr. 194-197 art. 1412
53. Hotărârea de Guvern nr. 132 din 04.03.2020 privind aprobarea *Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a indemnizațiilor pentru unele categorii de copii și tineri*. Publicată :14.03.2020 în Monitorul Oficial nr. 84
54. Hotărârea de Guvern nr. 1512 din 31.12.2008 pentru aprobarea *Programului național privind ceaea sistemului integat de servicii sociale*. Publicat: 20.01.2009 în MO nr. 7-9 art. 25
55. Hotărârea CNAS nr. 2 din 21 iunie 2019 cu privire la aprobarea *Codului de bună practică al asistentului social*. Publicat în MO, Partea I, nr. 1.036 din 24 decembrie 2019
56. Hotărârea de Guvern nr. 1512 din 31.12.2008 pentru aprobarea *Programului național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pe anii 2008-2012*. Publicat: 20.01.2009 în MO nr. 7-9 art. 25
57. Hotărârea de Guvern nr. 727 din 16.06.2003 despre aprobarea *Strategiei Naționale privind protecția copilului și familiei*. Publicată: 20.06.2003 în MO nr. 123. Art. 769
58. Hotărârea de Guvern nr. 784 din 09.07.207 pentru aprobarea *Strategiei Naționale și a Planului de acțiuni privind reforma sistemului rezidențial de îngrijire a copilului pe anii 2007-2012*. Publicată: 20.07.2007 în MO nr. 103-106 art. 823
59. Hotărârea nr. 406 din 02.06.2014 cu privire la aprobarea *Programului pentru integrarea problemelor îmbătrînirii în politici*. Publicat: 13.06.2014 în MO nr. 153-159 art. 453
60. Hotărârea nr. 416 din 28.05.1999 pentru aprobarea *Strategiei de reformă a sistemului de asistență socială*. Publicată: 22.07.1999 în MO nr. 078 Promulgat: 28.05.1999
61. Hotărârea de Guvern nr. 159 din 14.02.2018 pentru aprobarea *Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului material*. Publicat: 16.02.2018 în MO nr. 48-57 art. 184

62. Hotărârea Guvernului nr. 377 cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea *Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”*, din 10 iunie 2020
https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/strategia_nationale_de_dezvoltare_moldova_2030-t.pdf
63. Hotărârea de Guvern nr. 434 din 10.06.2014 cu privire la aprobarea *Strategiei pentru protecția copilului pe anii 2014-2020*. Publicată: 20.06.2014 în Monitorul Oficial nr. 160-166 art.481
64. Hotărârea de Guvern nr. 434 din 10.06.2014 cu privire la aprobarea *Strategiei pentru protecția copilului și familiei*. Publicat: 20.06.2014 în MO nr. 160-161 art. 481
65. Hotărârea de Guvern nr. 378 din 25.04.2018 *cu privire la stabilirea și plata indemnizației zilnice pentru copiii*. Publicată: 27.04.2018 în Monitorul Oficial nr. 133-144
66. Hotărârea de Guvern, nr. 1278 din 26.12.2018 pentru aprobarea *Regulamentului cu privire la tipurile, cuantumurile și condițiile specific de acordare a indemnizațiilor pentru creșterea și îngrijirea copiilor plasați în serviciile de tutelă/curatelă, asistență parentală profesionistă și casă de copii de tip familial*. Publicat: 28.12.2018 în Monitorul Oficial nr. 513-525 art.1359
67. Hotărârea de Guvern nr. 1167 din 16.10.2008 pentru aprobarea *Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului social*. Publicat: 21.10.2008 în Monitorul Oficial nr. 189 art. 1173
68. Hotărârea de Guvern nr. 1291 din 27.10.2004 *cu privire la alocațiile nominale de stat pentru merite deosebite față de stat*. în Monitorul Oficial nr. 221-222 din 31.10.2003
69. Hotărârea de Guvern nr. 1413 din 27.12.2016 privind aprobarea *Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a compensației pentru transport*. Publicat: 30.12.2016 în Monitorul Oficial nr. 478- 490 art. 1502
70. Lapoșina Emilia. *Asistența Socială a persoanelor cu dizabilități*. Chișinău 2018, 130 p.
71. *Legea cu privire la incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități* nr. 60 din 30 ianuarie 2012, publicată: 27.07.2012 în Monitorul Oficial nr. 155-159, art. 50
72. *Legea privind prestațiile sociale pentru copii* nr. 315 din 23.12.2016. Publicată 20.01.2017 în Monitorul Oficial nr.19-23 art.56
73. *Legea cu privire la ajutorul social* nr. 133 din 13.06.2008. publicată 30.09.2008 în Monitorul Oficial nr. 179 art.625
74. *Legea privind alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni* nr. 499 din 14.07.1999. Publicată: 30.09.1999 în Monitorul Oficial nr. 106-108 art. 512

75. *Legea privind protecția socială a cetățenilor care au suferit de pe urma catastrofei de la Cernobîl* nr. 909 din 30.01.1992, Publicată: 31.12.2012 în Monitorul Oficial nr. 280
76. *Legea asistenței sociale nr.547 din 25.12.2003* Publicată: 12.03.2004 în Monitorul Oficial nr. 42-44
77. *Legea pentru aprobarea Strategiei de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități 2010-2013* nr. 169 din 09.07.2010. Publicat: 12.10.2010 în Monitorul Oficial nr. 200-201 art. 660
78. *Legea privind Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei 2004-2006* nr. 389 din 02.12.2004. Publicată: 14.01.2005 în Monitorul Oficial nr. 5-12, art.45
79. *Legea cu privire la integrarea străinilor în RM.* nr. 274 din 27.12.2011. Publicată: 13.03.2012 în Monitorul Oficial nr. 48
80. *Legea cu privire la serviciile sociale nr. 123* din 18.06.2010. Publicat 03.09.2010 în Monitorul Oficial nr. 155-158
81. *Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.* Publicată: 09.03.2007 în Monitorul Oficial nr. 32-35, art.116
82. *Mecanismul de referire a cazului în sistemul de servicii sociale.* Ghid de aplicare practică. Aprobata prin Ordinul MSMPS nr. 55 din 12 iunie 2009
83. Munteanu Parascovia. *Incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități în Republica Moldova din perspectiva valorilor sociale.* Teza de doctor. Chișinău 2018. 231p.
84. *Mecanism de cooperare transfrontalieră în domeniul asistenței sociale la nivel multi-regional România-Bulgaria.* Constanța 2013, 45p.
85. Mocanu Victor. *Ghid de standarde în servicii sociale.* Chișinău 2017, 104 p.
www.viitorul.org
86. Moștenescu Liana Ramona, *Modele sociale europene,* în Revista Slatina Socială, 2009, nr. 2, p. 19
87. *Nomenclatorul serviciilor sociale.* Aprobata prin Ordinul Ministrului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr. 353 din 15 decembrie 2011
88. Neamțu George. *Tratat de asistență socială.* Ed. II., Polirom 2011,1344 p.
89. Odinoakaia Ina. *Teză de doctor Locul și rolul dreptului protecției sociale în sistemul de drept al RM.* Chișinău 2010, 234 p.
90. Odinoakaia Ina. *Riscul social - generatorul raporturilor de protecție socială.* Revista națională de drept nr. 7 din 2009. 29-32 p.
91. *Obiectivele de dezvoltare durabilă RM. Agenda 2030*

- <https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/sustainable-development-goals/goal-1-no-poverty.html>
92. *Observațiile finale referitoare la raportul inițial al Republicii Moldova*, 13 p.
<https://msmps.gov.md/wp-content/uploads/2020/07/Observatiile-si-Recomandarile-Comitetului-ONU-pentru-drepturile-pers-cu-dizabilitati-2017-rom.pdf>
93. *Observații finale cu privire la raportul periodic combinat al patrulea și al cincilea al Republicii Moldova*, 16 p.
https://www.unicef.org/moldova/sites/unicef.org.moldova/files/2019-08/INT_CRC_COC_MDA_29111_E_EngRom.pdf
94. *Orientări Europe comune asupra tranziției privind de la îngrijirea instituțională către cea din cadrul comunității*. Bruxelles, Belgia noiembrie 2012. 186 p.
<https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2018/04/common-european-guidelines-romanian-version-edited-with-photo.pdf>
95. Oneașcă Iulian, *Modelul social european - implicații pentru România*. Studiu Consacrat de Institutul European din România. 11 p.
96. Olteanu Elena Daniela. *Sisteme de asistență socială în Uniunea Europeană. Impactul COVID-19 asupra politicilor sociale și sistemelor de asistență socială*. Editura Creator. Brașov 2021. 215 p.
97. Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, adoptat la New York la 16 decembrie 1966, în vigoare de la 3 ianuarie 1976. Ratificat prin Hotărârea Parlamentului, nr.217 din 28 iulie 1990 *Veștile*, 1990, august, nr.8, în vigoare pentru Republica Moldova din 26 aprilie 1993. *Tratate internaționale*. vol.1. Chișinău, 1998, p.18-30.
98. Palihovici Serghei, Liliana Paliovici, *Prestarea serviciilor sociale în RM prin prisma evoluției cadrului legal general de reglementare*. *Revista administrare publică*, nr.4 2020,
99. Prohnițchi Valeriu. *Analiza experienței implementării Legii ajutorului social în Republica Moldova*. Chișinău 2011, 27 p.
https://www.expert-grup.org/en/biblioteca/item/download/814_27d5f0ba82a20cfa7ef56709e6b907ea
100. Popescu Constanța. *Politici de susținere a familiilor cu copii: viziuni de politici în Uniunea Europeană și propuneri pentru RM*. Chișinău 2014. 44 p.
101. Popescu L. Rebeleanu A., *Structura serviciilor sociale. Program de formare în practica asistenței sociale*. MMSșiF, 30 p.

102. Proca Ludmila, Autoreferatul tezei de doctor în drept, *Asistența socială – instituție distinctă a dreptului protecției sociale*. Chișinău 2007, 10 p.
103. Proca Ludmila. „*Ce sunt perstațiile sociale*” Revista națională de drept nr. 3 din 2015.
104. Proca Ludmila. *Concepte privind serviciile sociale. Rolul autorităților administrației publice și altor actori sociali în organizarea și dezvoltarea serviciilor sociale p-u persoane în situații de dificultate*. Revista Administrare Publică, nr. 4, 2015, 59 p.
105. Propunere de decizie a Consiliului privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre- Partea a –II, a orientărilor integrate Europa 2020 <https://eur-lex.europa.eu/legal>
106. Pașa Florin, Pașa L., *Asistența socială în România*. Iași: Polirom, 2004. 208 p.
107. Proiect de Raport comun al Comisiei și Consiliului privind ocuparea forței de muncă care însoțește *Comunicarea Comisiei privind analiza anuală a creșterii 2019*, 186p. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/RO/COM-2018-761-F1-RO-MAIN-PART-1.PDF>
108. Raportul ESN care promovează îngrijirea comunitară, ilustrează primii pași către dezinstituționalizare și identifică elementele cheie pentru asigurarea unei îngrijiri comunitare de calitate. Marea Britanie 2011, 74 p. https://www.esn-eu.org/sites/default/files/publications/2011_Developing_Community_Care_Report_RO.pdf
109. Raportul doi și trei combinat al RM, *Implimentarea Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități*. Chișinău 2020, 7 p.
110. *Raport de activitate al Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale*. Ianuarie- Decembrie 2020, 22 p. <https://msmps.gov.md/wp-content/uploads/2020/12/RAPORT-MSMPS-2020.pdf>
111. Raportul Rețelei europene sociale. *Dezvoltarea îngrijirii comunitare*. Marea Britanie 2011, 74 p. http://www.esn-eu.org/sites/default/files/publications/2011_Developing_Community_Care_Report_RO.pdf
112. *Raportul privind respectarea drepturilor și libertăților omului în RM, în anul 2020*. Chișinău 2020, 279 p.
113. *Raportul social al MSMPS pentru anul 2018*, 165 p.

- <https://msmps.gov.md/wp-content/uploads/2020/10/RAPORT-SOCIAL-ANUAL-2018.pdf>
114. *Raport de evaluare națională voluntară privind implementarea Agendei 2030. Chișinău 2020, 171 p.*
https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/vnr_2020_ro.pdf
115. *Raport. Evaluarea implementării de către RM a planului internațional de acțiuni de la Madrid privind îmbătrânirea 2012-2016. 118 p.*
116. *Raport privind situația tinerilor din Moldova și interacțiunea acestora cu Obiectivele de Dezvoltare Durabilă. Chișinău 2020. 35 p.*
117. *Raport cu privire la realizarea în anul 2020 a Planului de Acțiuni privind implementarea Programului Național de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități pentru anii 2017-2022, 54 p.*
118. *Raportul de țară din 2019 privind România. Semestru European 2019: evaluarea progreselor înregistrate în ceea ce privește reformele structura, prevenirea și corectarea dezichilibrelor macroeconomice, precum și rezultatele bilanțurilor aprofundate efectuate în temeiul Regulamentului UE nr. 1176 din 2011, 98 p.*
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-romania_ro.pdf
119. *Raport privind indicatorii calitativi relevanți ce vor fi utilizați pentru monitorizarea și evaluarea serviciilor sociale din România. Comisia Europeană. 190 p.*
https://mmuncii.ro/j33/images/Documente/MMPS/Rapoarte_si_studii_MMPS/DPSS/2019 - SRSS - Componenta2 - Evaluarea functionarii si eficacitatii serviciilor sociale - 3.pdf
120. *Raport privind Serviciile sociale în dialogul social intersectorial din Europa către o implicare mai puternică și mai profundă. 5 p.*
<https://www.ceep.eu/wp-content/uploads/2019/11/768-CEEP-Report-short-RO.pdf>
121. *Raport de sinteză. Atingerea excelenței în cadrul furnizării de servicii sociale. România 2010. 28 p.* www.ec.europa.eu/social
122. *Raportul Comisiei europene pentru ocuparea forței de muncă și afaceri sociale, referitor la politicile de garantare a venitului minim ca instrument de combatere a sărăciei. Nr. 227 din 2016, 32 p.*
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0292_RO.html
123. *Rezoluția Parlamentului European referitoare la rolul venitului minim în lupta cu împotrița sărăciei și în promovarea unei societăți incluzive în Europa. nr. 2039 din 20 octombrie 2010, Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C70 E/8, p. 2-4*

- <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:070E:0008:0018:RO:PDF>
124. Rezoluția Parlamentului European *referitoare la incluziunea activă a persoanelor excluse de pe piața muncii* nr. 2335 din 6 mai 2009. Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C211 E/23
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:212E:0023:0031:RO:PDF>
125. Rezoluția Parlamentului European *referitoare la viitorul serviciilor sociale de interes general* nr. 2222 din anul 2009. Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C33 E/6
<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0319&from=IT>
126. *Recomandări de politici pentru grupurile vulnerabile*. 16 p.
www.md.undp.org
127. Rezoluția Adunării Parlamentare Euro-Latinoamericane: *Combaterea sărăciei în cadrul obiectivelor de dezvoltare durabilă ale Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă, întocmită în baza raportului Comisiei pentru afaceri sociale, tineri și copii, schimbări interumane, educație și cultură*. Montevideo 2016. p. 4
https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/assembly/plenary_sessions/montevideo_2016/adopted_docs/poverty/1105474ro.pdf
128. Romandaș Nicolai. *Dreptul protecției sociale*. Editura Universitas 2001, 303 p.
129. Romandaș Nicolai, Ludmila Proca, Ina Odinokaia Negură, *Dreptul protecției sociale*, Chișinău 2011, 382 p.
130. Romandaș Nicolai, Sacara Ana. *Aspecte conceptuale privind sistemul de servicii sociale din Republica Moldova*. În: Revista științifică internațională Supremația Dreptului ISSN 2345-1971 (Categorie B) nr. p. 43-50
131. *Recomandări de politici pentru grupurile vulnerabile*. Chișinău 2021. 14 p.
www.md.undp.org
132. *Reforma asistenței sociale în Moldova. Evaluarea beneficiarilor*. Raport Final. Octombrie 2007, 65 p.
133. Sacara Ana. *Repere privind noțiunea de asistență socială*. În: Conferința științifico-practică „Rolul științei în reformarea sistemului juridic și politico-administrativ”, ed. a V-a USCH, Cahul 2019, 162-164 p.
134. Sacara Ana. *Mecanisme de asigurare a dreptului la asistență socială*. În: Conferința științifico-practică internațională „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, ed. a VI-a Academia de Administrare Publică, Chișinău 2020, 197-199 p.

135. Sacara Ana. *Natura juridică a raportului de asistență socială*. În: Conferința științifico-practică internațională „Teoria și practica administrării publice”, ed. a Academia de Administrare Publică, Chișinău 2020, 272-276 p.
136. Sacara Ana. *Politici sociale de susținere a familiilor cu copii*. În: Conferința științifico-practică internațională „Relevanța și calitatea formării universitare: competențe pentru prezent și viitor”, consacrată celor 75 de ani de la fondarea universității bălțene. Universitatea de Stat „Alecu Russo”, Bălți 2020, 278-282 p.
137. Sacara Ana. *Analiza dimensiunii juridice a asistenței sociale*. În: Conferința științifico-practică internațională „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, ed. a VII-a Academia de Administrare Publică, Chișinău 2021, 312-316 p.
138. Sacara Ana. *Repere istorice privind constituirea și dezvoltarea asistenței sociale în Moldova*. În: Conferința științifico-practică internațională „Teoria și practica administrării publice”, Academia de Administrare Publică, Chișinău 2021, 341-345 p.
139. Sacara Ana. *Modelul Social European – instrument de coeziune între statele Uniunii Europene*. În: Revista Administrare Publică ISSN 1813-8489 (Categorie B), 2021, nr.1, 154-162 p.
140. Sacara Ana. *Unele reflecții privind reglementarea juridică a asistenței sociale în Uniunea Europeană*. În: Revista Națională de Drept (Categorie B), 2020, nr.10-12, 47-55 p.
141. Sagebiel Juliane, Ana Munteanu, Bettina Sagebiel. *Societatea civilă și asistența socială*. Editura Universității de Vest. Timișoara 2016, 334 p.
142. Sepulveda Carmona. *Raportul Organizațiilor Unite pentru sărăcia extremă și drepturile omului*. Chișinău 2014. 134 p.
143. Stanciu Mariana. *Politici sociale și globalizare în țările europene*. Revista Calitatea vieții., nr. 1-2007, 184 p.
144. Studiu asupra sistemului de protecție socială din perspectiva cadrelor legislativ-normative și instituțional pentru asigurarea unei abordări multidisciplinare a nevoilor beneficiarului. 16 p. <http://old.mmps.gov.md/file/SUMAR.pdf>
145. *Studiu asupra Sistemului de Protecție Socială și Incluziunea Socială în Republica Moldova*, 9 p.
http://www.viitorul.org/files/Moldova_sumar_executiv_SPSI_Moldova_MD.pdf
146. *Studiu Sociologic privind impactul pandemiei COVID-19 asupra persoanelor cu dizabilități*. Chișinău 2020, 52 p.

147. Stajila Elena, Cibotărică Ion, *Identificarea barierilor și lacunelor în procesul de contractare de către stat a serviciilor furnizate de OSC-uri*. Chișinău, 2018, 103 p.
http://cdpd.md/wp-content/uploads/2018/09/Ident_-barierelor-%C8%99i-lacunelor-%C3%AEn-proc_-contractare-de-c%C4%83tre-stat-a-serviciilor-furnizate-de-OSC-1.pdf
148. *Studiu privind cele mai critice probleme legate de furnizarea și accesul grupurilor vulnerabile la serviciile publice*. UNICEF 2020, 278 p.
149. Șciuchina Natalia, Autoreferatul tezei de doctor habilitat în drept, *Drepturile sociale a ale omului și cetățeanului în Republica Moldova: garanții constituționale*. Chișinău 2018. 55 p.
150. Vieru Eufemia. *Dreptul securității sociale. Curs universitar*. Editura Pro Universitaria București 2016. 304 p.
151. Vîrlan Maria. *Asistența socială – un răspuns la problematica grupurilor de risc*. Chișinău 2013, 325 p.
152. Vîrlan Maria, Maria Dița. *Tehnici de intervenție în asistență socială*. “UPS Ion Creangă” Chișinău 2016. 129 p.
153. Tănase Mariana, *Manualul de bune practici pentru integrarea grupurilor vulnerabile. Intervenții și măsuri din perspectiva economiei sociale*. București 2013, 56p.
154. Tudose Nicolae, *Asistența socială în România în contextul integrării europene. Teza de doctor*. Craiova 2017. 252 p.
155. Tudose Nicolae, Teză de doctor. *Asistența socială în România în contextul integrării europene*. Autoreferatul tezei de doctor. Craiova 2017. 12 p.
156. Thomas Bignal, Rachel Vaughan. *Investiții în asistență și Suport Social – un imperativ european*. Bruxelles 2017, 27 p.
157. Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene, de la Roma 1957,
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=legissum:xy0023> 349 p.
158. Țichindelean Mărioara, *Legislația asistenței sociale*. Editura Universul Juridic. București 2016, 224 p.
159. Țiclea Alexandru, Laura Georgescu. *Dreptul securității sociale. Curs universitar*. Ediția a VIII-a actualizată. Editura Universul Juridic. București 2019. 474 p.
160. Țop Dan, Lavia Savu. *Regimul juridic al asistenței sociale*. Tîrgoviște 2004. 186p.
161. Zamfir Elena, Simona Maria Stănescu, Daniel Arpinte *Asistența socială în România: răspuns la problemele tranziției*. Cluj-Napoca 2015, 648 p.

162. Zamfir Elena, *Mecanismele producerii bunăstării în economia de piață*, în vol., Zamfir E., Zamfir C. (coord.) *Politici Sociale. România în context European*, Editura Alternative 1995. 463 p.

II. Bibliografie în limba engleză

163. Brian Munday. *Report European social services: a map of characteristics and trends*. August 2012. 21 p.
www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/SocServEumap_en.doc
164. Council of the European Union - Council conclusions *Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*, 3166th FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 14 May 2012,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/130243.pdf
165. Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic report of the Republic of Moldova, 29 September 2017. 17 p.
https://www.unicef.org/moldova/media/2796/file/INT_CRC_COC_MDA_29111_English.pdf
166. David A. Acquah. *Structure, Organization and Functions of Social Services, Economic Commission for Africa*, United Nations Economic and Social Council, 8 March 1962, 14 p.
<https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/6697/Bib-46733.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
167. Dorling D., *Injustice: Why social inequality persists*, The policy Press. 2015, 399 p.
168. European Social Network. *Report of transforming Community Care. European Social Services Awards 2020*, 35 p.
https://www.esn-eu.org/sites/default/files/2021-08/ESSA_Publication.pdf
169. Eardley T., Bradshaw J., Ditch J., Gough I., Whiterford P., *Social assistance in OECD countries: Szntehesis Report*, Departament of Social Securitz Research Report, Universiy of York, Londra 1996, 47 p.
170. Figari F., Matsaganis M., Sutherland H. *Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income Schemes in 14 EU countries*, *International Journal of Social Welfare*, nr. 22-2013
171. Hugh Frazer, Eric Martir. *Minimum income schemes in Europe. A study of national policies*. Brusells 2015, 62 p.

172. Hamerijck, A.C., Palm, T.P., Entenmann, E., Van Hooren, F.J., op. cit., apud. - Max Weber - *The protestant ethic and the spirit of capitalism*, 1904 -21p.
173. Giovanni Azzini. *Social assistance and productive support policies implimentation in rural areas*. Rome 2020, 42 p.
174. Jean-Micheal Lafleur, Daniela Vintilă. *Migration and Social Protection in Europe and Beyond. Comparing acces to Welfare Entitlements*. Volume I. 2020. 433 p.
175. Jean-Micheal Lafleur, Daniela Vintilă. *Migration and Social Protection in Europe and Beyond. Comparing consular services and diaspora policies*. Volume II. 2020, 481p.
176. Jane Lethbridje. *Recruting and retention in social services Unlocking the Sector s Job Creation Potential*. 40 p.
https://80cf426a-4e57-48e6-a333-91f4b1dbdd1a.filesusr.com/ugd/9f45fc_b0a369ff31e446b284937a048fc82dd7.pdf
177. Kieran Walsh, Thomas Scarf, Sofie Van Regenmortel, Anna Wanka *Social exclusion in later life*. Volume 28, New York 2020, 450 p.
178. Lancker Anne Van and Farrell F., *Guaranteed Minimum Income: nobody deserves less, everybody benefits. Raport Final 2018*, 48 p.
https://eminnetwork.files.wordpress.com/2019/02/emin2-eu-final-report-jan_2018.pdf
179. Lancker Anne Van Expert. *Study on a binding EU framework on adequate national minimum income schemes: making the case for an EU framework directive on minimum income*. 2020, 50 p.
180. Matthies A. L. *Social Work in Europe*, University of Applied Sciences Magdeburg-Stendal 2008,
http://www.sgw.hs-magdeburg.de/europeansocialwork/pdf/2005/intensive_course/European_Social_Work-eng.pdf
181. Nelson K., *Counteracting material deprivation: The role of social assistance in Europe*, *Journal of European Social Policy* 22(2) Stocolm, 2012,152 p.
182. OIM, *Social security: Issues, challenges and prospects*, International Labour Conference, 89 th Session, ILO Publications International Labour Office, Geneva 2001, 34 p.
183. Organisation for Economic Co-operation and Development –*Promoting Pro-Poor Grown Social Protection*, OECD Publishing, 2009, 150 p.
<https://www.oecd.org/>
184. *Recruting and retention in social services Unlocking the Sector s Job Creation Potential*. 38 p.

<https://80cf426a-4e57-48e6-a333->

91f4b1dbdd1a.filesusr.com/ugd/9f45fc_b0a369ff31e446b284937a048fc82dd7.pdf

185. Rasmussen, Poul Nyrup, 2005, “*Learning from the Nord: Let’s focus on best practice in all of Europe 50*”, în Carlos Buhigas Schubert, Hans Martens (coord.), *The nordic model: A recipe for European success?*, EPC working paper nr. 20, septembrie
186. Richard Polacek. Report Final. *Study on Social Services of General Interest, European Commission, October 2011*. 332 p. www.ec.europa.eu/social
187. Smale G., Tuson G., Statham D., *Social Work and Social Problems. Working towards social inclusions and social changes*. Palgrave 2000, 272 p.
188. Sindbjerg Martinsen, D., Vollaard, H. - *Implementing Social Europe in Times of Crises: Re-established Boundaries of Welfare?*, West European Politics, Routledge, Abingdon, 2014, 672 p.
189. Van Mechelen, N., Marchal, S., op. cit., apud - Fahey, T. (2007), „The Case for an EU-wide Measure of Poverty”, *European Sociological Review*, 23(1), 35-47 – p. 10
190. Walter Hanesch, Report, *Peer Review on Minimum Income Benefits – securing a life in dignity, enabling acces to services and integration into to the labour market*. Germany 2018, 32 p.

III. Bibliografie în limba rusă

191. Замараева З. П., *Социальная защита: учебное пособие*. Пермь, 2009, 246 с.
192. Гусова К.Н., Буянова М.О. *Право социального обеспечения*. М: Проспект , 2009, 524 с.
193. Елисеева Е.А. *Социальная политика в странах западной Европы*. Санкт-Петербург 2015. 206 с.
194. Воронцова М. В., Макаров В.Е. *Социальная защита и социальное обслуживание населения*. Москва 2020. 330 с.
195. Каргалова М. В., *Социальная Европа в XXI Веке*. Москва 2011. 528 с.
196. Мачульская Е.Е., К.В. Добромыслов. *Право социального обеспечения: Учебное пособие + Практикум*. – Москва: Книжный Мир, 2006, 416 с.
197. Пантелеева Т. С., Г.А. Червякова, *Экономические основы социальной работы*, Учебник. 3-е изд. Академия 2012. 97 с.
198. Светлана Смаль Светлана. *Социальная защита населения как функция современного государства*. Автореферат Санкт-Петербург 2011. 23 с.

Anexe:

Anexa nr. 1. Compensații sociale, 2018-2019

Tipuri de prestații	Total calculat, m lei		Numărul beneficia rilor		Cuantumul mediu, l	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
1. Compensații în locul biletelor de tratament sanatorial gratuit acordat invalizilor de război	6351,72	6535,67	145	328	921,0	2143,7
1. Compensații în schimbul biletelor de tratament balneo-sanatorial pentru:						
1.1. persoanele cu dizabilități și participanți	10636,7	10220,8	1593	1559	6677,18	6556
1.2. copiii născuți după anul 1986, 4-7 ani	78,26	66,96	17	15	4603,53	4464
1.3. copiii născuți după anul 1986, 7-14 ani	577,53	460,80	105	86	5500,30	5358
1.4. copiii născuți după anul 1986, 14-18 ani	907,60	793,30	136	121	6673,55	6556
3. Compensația unică persoanelor cu dizabilități pentru prejudiciul adus sănătății	2216,71	1252,5	27	16	82100,44	78281,3
4. Compensație unică la pierderea întreținătorului	1681,54	4175,9	20	44	84077,02	94906,8
5. Compensație copiilor la pierderea întreținătorului	7,92	5,8	22	16	360	360
7. Asigurarea anuală cu bilete de tratament	2576,5	2344,8	373	343	6907,5	6836,15
8. Compensație în schimbul produselor alimentare	1422,90	1467,1	1974	1918	720,82	764,92

Anexa nr. 2 Compensații pentru servicii de transport

Compensațiile pentru servicii de transport cu excepția mun. Chișinău și mun. Bălți:	Mărimea compensației pentru un trimestru
1.1 pentru persoanele cu dizabilități severe și copiii cu dizabilități în vârstă de până la 18 ani	138 lei
1.2 pentru persoanele cu dizabilități accentuate	69 lei
Mărimea compensației pentru un trimestru în mun. Chișinău constituie:	
1.1 pentru persoanele cu dizabilități severe și copiii cu dizabilități în vârstă de până la 18 ani	360 lei
1.2 pentru persoanele cu dizabilități accentuate	180 lei
Mărimea compensației pentru un trimestru în mun. Bălți constituie: pentru persoanele cu dizabilități severe și copiii cu dizabilități în vârstă de până la 18 ani	270 lei

* Suplimentar la mărimile compensației menționate mai sus, persoanele cu dizabilități locomotorii (inclusiv copiii cu dizabilități locomotorii în vîrstă de pînă la 18 ani) beneficiază, trimestrial, de un supliment în mărime de 200 de lei

Anexa nr. 3 Alocațiile sociale de stat, 2018-2019*

Alocații sociale de stat	Nr. beneficiarilor, persoane		Total calculat, mii lei		Cuantumul mediu, lei	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
<i>Pentru copiii cu dizabilități în vîrstă de pînă la 18 ani, total, din care</i>	10635	10684	7467,93	7878,91	702,20	737,45
cu dizabilitate severă	4796	4865	3681	3931,65	767,51	808,15
cu dizabilitate accentuată	3899	3735	2793,96	2823,46	716,58	755,95
cu dizabilitate medie	1940	2084	992,97	1123,80	511,84	539,25
<i>Pentru persoanele cu dizabilități din copilărie, total din care</i>	26968	27468	18278,35	19576,83	677,78	712,71
cu dizabilitate severă	7531	7734	5624,19	6087,96	746,80	787,17
cu dizabilitate accentuată	14011	14011	9873,58	10400,36	704,70	742,3
cu dizabilitate medie	5426	5723	2780,58	3088,51	512,45	539,67
<i>Pentru persoanele cu dizabilități, total din care</i>	9994	12672	2606,81	3443,61	260,84	271,15
cu dizabilitate severă	1294	1495	394,74	480,48	305,06	321,4
cu dizabilitate accentuată	5378	6521	1531,78	1958,74	284,82	300,37
cu dizabilitate medie	3322	4656	680,29	1004,39	204,78	215,72
<i>Pentru copii în cazul pierderii întreținătorului, total din care</i>	5488	6091	3168,72	3652,23	577,39	599,61

pentru un copil	3447	3798	1411,76	1637,25	409,56	431,08
pentru 2 și mai mulți copii	1619	1715	1474,25	1652,27	910,60	963,42
pentru un copil, în cazul pierderii ambilor întreținători	124	130	100,2	110,52	808,06	850,18
pentru 2 și mai mulți copii, în cazul pierderii ambilor întreținători	32	28	49,97	49,22	1561,71	1757,76
<i>Pentru persoane vârstnice</i>	8170	9046	1671,94	1950,36	204,64	215,6
Total	61255	65961	33193,76	36501,94	541,89	553,39

Anexa nr. 4 Alocația pentru îngrijire, însoțire și supraveghere în anii 2018 -2019*

Beneficiarii	Nr. beneficiarilor		Cuantumul mediu		Total calculat, mii lei	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Persoanele care îngrijesc, însoțesc și supraveghează la domiciliu un copil cu dizabilități severe în vârstă de pînă la 18 ani	3958	3915	818,52	861,77	3239,7	3373,85
Persoanele cu dizabilități severe din copilărie	6445	6559	817,99	861,56	5271,96	5650,96
Persoanele cu dizabilități severe nevăzătoare	4048	3970	819,80	863,30	3318,57	3427,29
Persoanele cu dizabilități severe imobilizate la pat, care au avut de suferit de pe urma catastrofei de la Cernobîl	18	15	500	500	9,0	7,5

Anexa nr. 5 Dinamica cuantumului alocației sociale de stat (lei), 2015-2019

Anul	2015	2016	2017	2018	2019
Persoanele cu dizabilități					
<i>severe</i>	183,93	202,50	230,94	307,50	323,8

					0
<i>accentuate</i>	177,61	195,55	215,53	287,00	302,21
<i>medii</i>	125,07	137,70	153,95	205,00	215,87
Persoanele cu dizabilități din copilărie					
<i>severe</i>	490,48	540,00	615,80	768,75	809,50
<i>accentuate</i>	473,63	521,00	574,70	717,50	755,53
<i>medii</i>	333,51	521,00	410,53	512,50	539,67
Copii cu dizabilități în vîrstă de pînă la 18 ani					
<i>severe</i>	490,48	540,00	615,80	768,75	809,50
<i>accentuate</i>	473,63	521,00	574,70	717,50	755,53
<i>medii</i>	333,51	521,00	410,53	512,50	539,67
% indexării	7,95%	10,1%	6,8%	majorate și indexate 6,6%	5,3%

Anexa nr. 6 Alocațiile lunare de stat 2018 - 2019

Categoriile de beneficiari ai alocațiilor lunare de stat	Mărimea alocației, lei	Numărul beneficiarilor, persoane	
		2018	2019
Persoane cu dizabilități de pe urma războiului	1000/850/775	159	134
cu dizabilități severe	1000	14	11
cu dizabilități accentuate	850	114	94
cu dizabilități medii	775	31	29
Persoane cu dizabilități de pe urma războiului (cu excepția celor expuși mai sus)	700/550/475	2768	2678
cu dizabilități severe	700	346	315
cu dizabilități accentuate	550	2090	2035
cu dizabilități medii	475	332	328

Participanții la război și foștii deținuți politici	700	419	304
Soțiile supraviețuitorilor inapți de muncă participanți la cel de-al doilea război mondial	250	1094	1046
Copiii participanților la cel de-al doilea război mondial și celor de la lichidarea consecințelor avariei de la Cernobîl	250	35	34
Unul din părinți inapt de muncă al participanților la luptă pentru apărarea integrității teritoriale și independenței Republicii Moldova, în rîndurile Armatei Sovietice, avariei de la Cernobîl	500	226	211
Persoane decorate cu ordine și medalii pu muncă asiduă și serviciu militar impecabil în spatele frontului în anii celui de-al II RM	175	167	135
Participanții la blocada de la Leningrad	700	27	26
Participanții la acț.de luptă din Afganistan și pe teritoriul altor state	100	6133	6112
Participanții la acț. de luptă pentru apărarea integrității teritoriale și independenței RM	100	20615	20437
Victimele reabilitate ale represiunilor politice din perioada anilor 1917-1990	500	7580	7322
Total	-	39223	38439

Anexa nr. 7. Alocațiile lunare de stat pentru merite deosebite față de stat, 2018-2019

Categorია de beneficiari	Mărimea alocației, lei	Numărul beneficiarilor persoane		Total calculat mii lei	
		2018	2019	2018	2019
<i>Alocație lunară nominală de stat pentru persoanele cu merite deosebite față de stat, din</i>		2018	2019	2018	2019

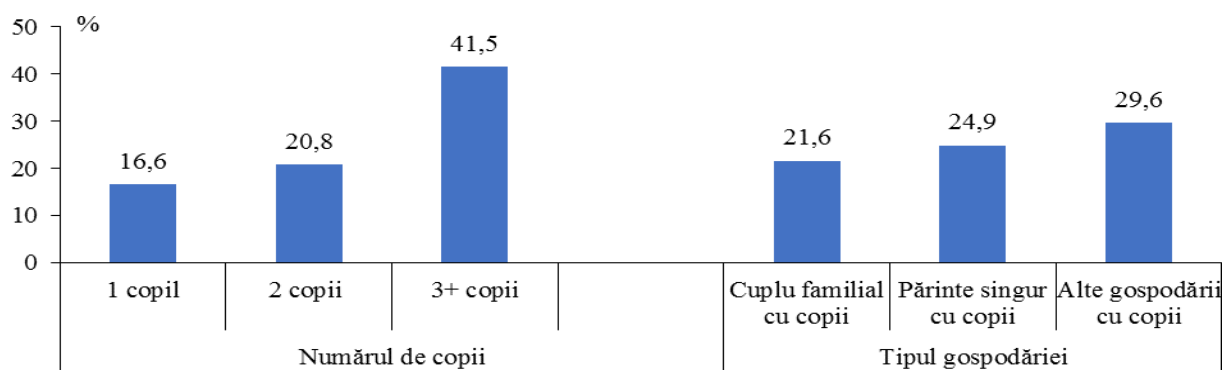
<i>care:</i>					<i>(pe lun</i>
Deținători de titluri onorifice sau medalii	50-00/36-00	7751	7149	3917,0	357,3
Deținători de ordine sau de titluri onorifice, de ordine și medalii	100-00/54-00	9358	8049	10562,4	879,5
Persoanele decorate cu ordine „Ordinul Republicii”, „Ștefan cel Mare”, „Slava Muncii” de clasele I,II și III și persoanele care dețin titlul de Erou al Muncii Socialiste	500-00	399	386	2171,5	193,0
<i>Alocație lunară pentru merite deosebite față de stat pentru soția/soțul sau mama/tatăl persoanelor decorate post-mortem cu „Ordinul Republicii” sau cu Ordinul „Ștefan cel Mare”</i>	500-00	48	79	187,9	39,5

Anexa nr. 8. Numărul de copii, numărul de beneficiari și mărimea medie a indemnizațiilor adresate familiilor cu copii, a. 2017 – 2019

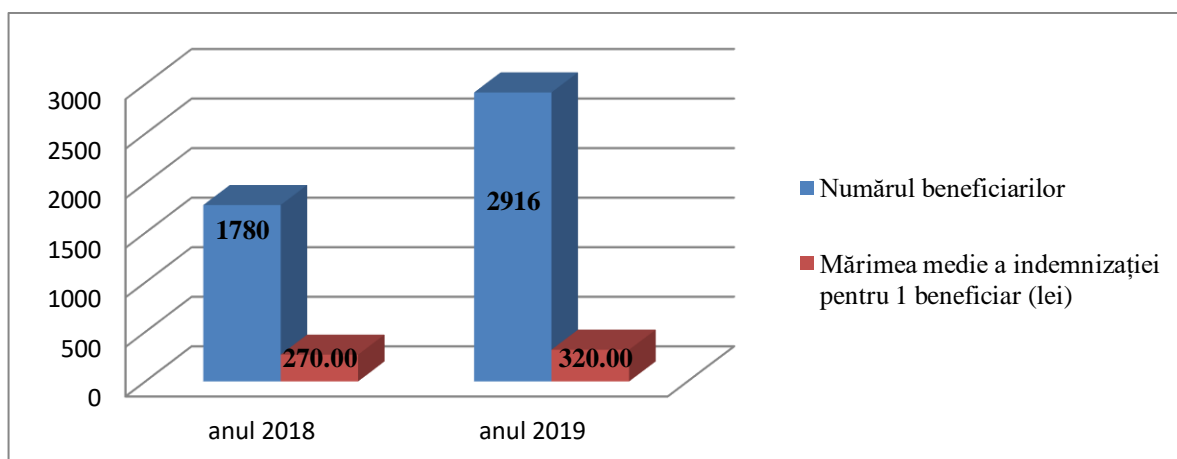
Categoriile de beneficiari	anul 2017		anul 2018		anul 2019	
	Numărul beneficiarilor (copii)	Mărimea medie a indemnizației pentru 1 beneficiar (lei)	Numărul beneficiarilor (copii)	Mărimea medie a indemnizației pentru 1 beneficiar (lei)	Numărul beneficiarilor (copii)	Mărimea medie a indemnizației pentru 1 beneficiar (lei)
Indemnizații adresate familiilor cu copii						
Indemnizație unică la nașterea copilului	32444	5300	36401	5645	36089	01.01 .2019 - 6303 01.07 .2019 - 7911
Indemnizație lunară pentru creșterea copilului pînă la împlinirea vârstei de 3 ani <i>(pentru persoane asigurate)</i>	47758	1348,1	47721	1561,63	49248	1759,53
Indemnizație lunară pentru îngrijirea copilului pînă la împlinirea vârstei de 1,5/2,0 ani <i>(pentru persoane neasigurate)</i>	32829	540	37715	540	39315	640

Indemnizație lunară de suport pentru creșterea pînă la vîrsta de 3 ani a copiilor gemeni sau a mai multor copii născuți dintr-o singură sarcină, (pentru persoanele asigurate și neasigurate)	-	-	1780	270	2916	320
---	---	---	------	-----	------	-----

Anexa nr.9 rata sarăciei absolute a copiilor în funcție de nr. de copii și tipul gospodăriei.



Anexa nr. 10. Indemnizație lunară de suport pentru creșterea pînă la vîrsta de 3 ani a copiilor gemeni sau a mai mulți copii născuți dintr-o sarcină, a. 2018-2019



Anexa nr. 11 Impactul prestațiilor sociale asupra sărăciei copilului, 2018

	Rata sărăciei absolute, %		Diferenț a, puncte procentuale
	până la acordarea plăților	după acordarea plăților	
Indemnizații pentru copii	27,7	24,4	3,3
Pensii	30,3	24,4	5,9
Ajutorul social	26,3	24,4	1,9

Anexa nr. 12. Indemnizațiile pentru copiii plasați în serviciile de tip familial

Anul	Cuantumul indemnizației, lei			
	Indemnizație unică la plasament	Indemnizația zilnică	Indemnizație lunară	Indemnizație unică la împlinirea vârstei de 18 ani (cu excepția copiilor plasați în serviciul de tutelă/curatelă)
2019	3513	Zile obișnuite- 11 lei Ziua de naștere a copilului-103 lei Zilele de sărbătoare: 73 lei	1400	1000

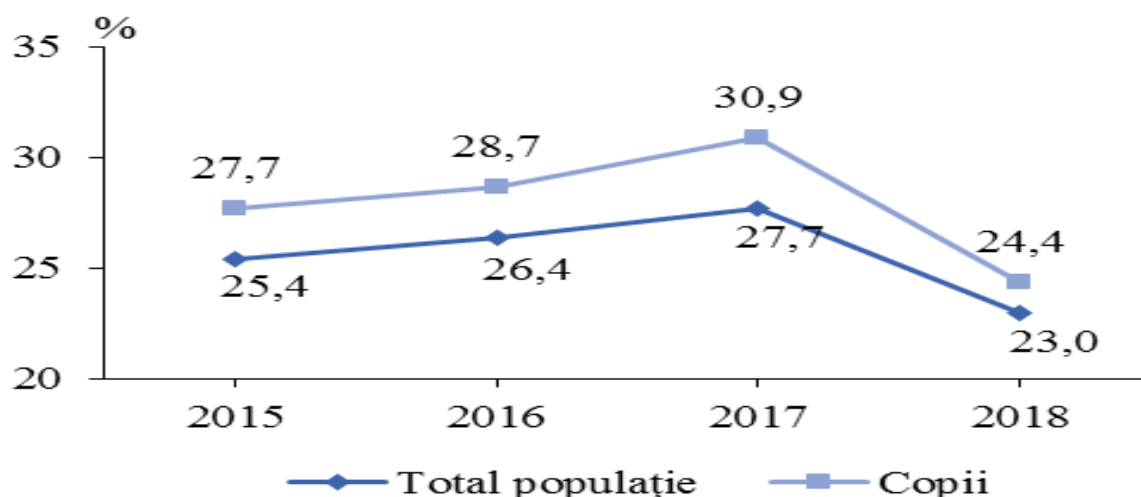
Anexa nr. 13. Cuantumul indemnizațiilor pentru unele categorii de copii și tineri

Anexa nr.2
la Hotărârea Guvernului nr.132/2020

Indemnizație lunară pentru întreținere în cuantum egal cu minimul de existență pentru anul precedent, în conformitate cu datele calculate de Biroul Național de Statistică		Indemnizație unică la absolvirea școlii de tip internat	Indemnizație lunară pentru locațiunea locuinței	Indemnizație unică pentru efectuarea cercetărilor și editarea tezei și lucrării de diplomă în ultimul an de studii	Indemnizație unică la absolvirea instituției de învățământ
pentru copii cu vârsta de 7 -17 ani, în cazul elevilor/ studenților cu vârsta de până la 18 ani	pentru persoanele apte de muncă, în cazul elevilor /studenților cu vârstă mai mare de 18 ani	5000	500	500	10000

*

Anexa nr. 14 Rata sărăciei absolute, 2015-2018, %



Anexa nr. 15. Statistica pe Programul de Ajutor social pe anii 2009 – 2019*

Anul	Nr. familiilor (care au beneficiat de cel puțin o plată)		Prestația medie, lei		Suma calculată, mil. lei		VLMG, lei		% indexare, din 1 aprilie
	AS	APRA	AS	APRA	AS	APRA	AS	APRA	
2017	9075 7	20087 6	827	315	566	258	900 – 01-03.2017	1440 – 01-03.17	6,8
							961 – din 04.17	1538 – din 04.17	
2018	8225 9	19846 9	847	350	538,4	252,5	961 – 01-03.2018	1537 – 01-03.18	6,6
							1025 – din 04.18	1640 – din 04.18	
							1998,75 – din 01.12. 18		
2019	7789 1	20979 1	877	350 – 01-03.19	484,6	323,8	1025 – 01-03.19	1998,75	3
				500 – 11-12.19			1056 – din 04.19	2059,2	

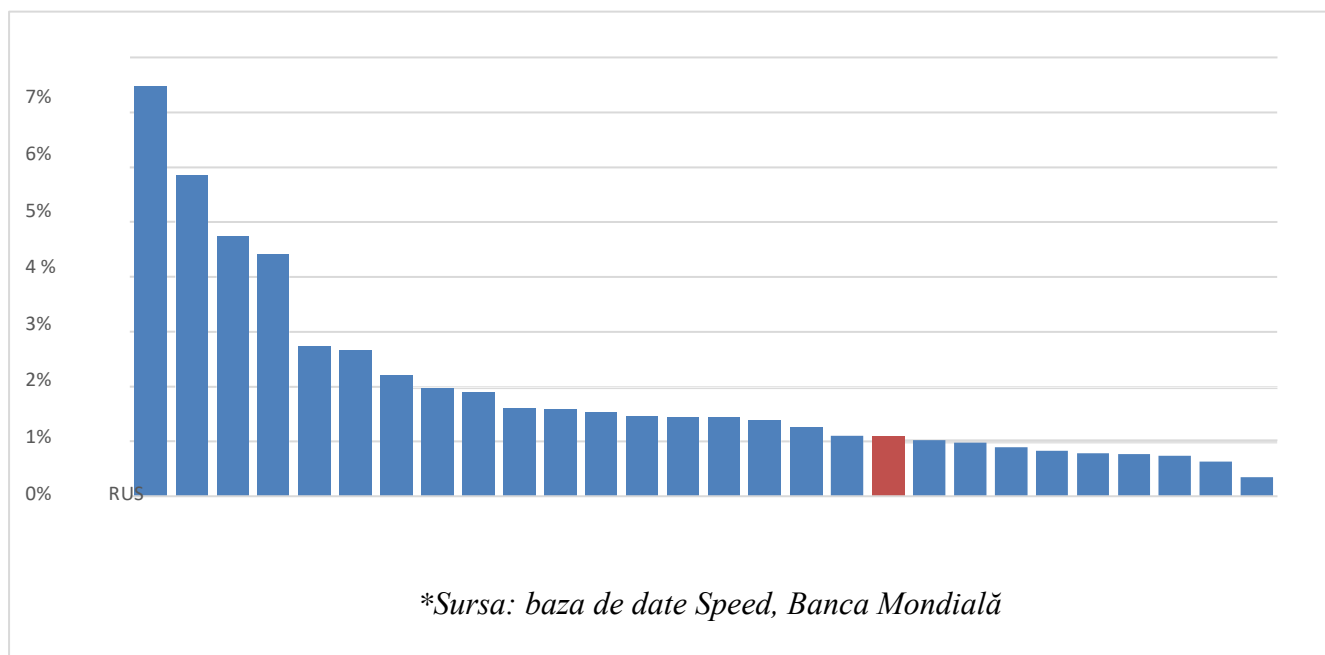
* Date SIAAS

Anexa nr. 16 Categoriile de familii beneficiari de AJS

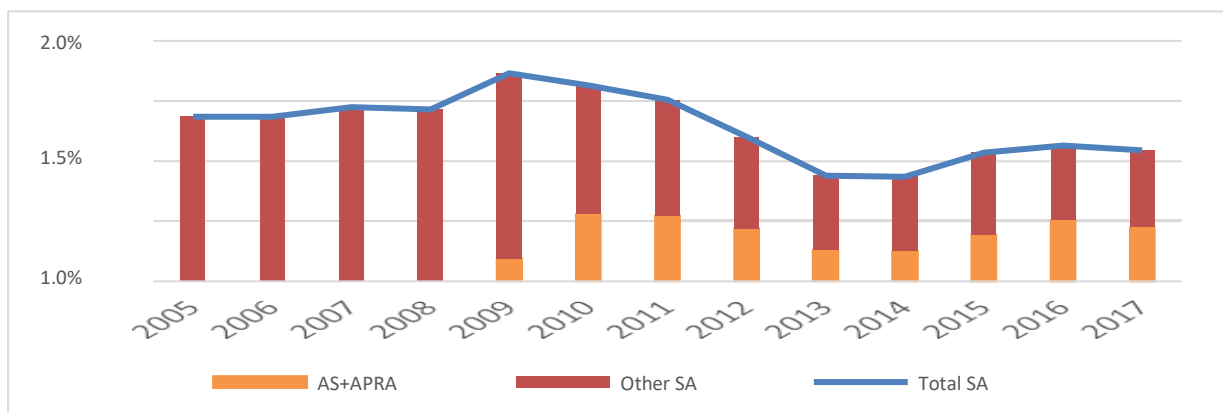
Informație generală pe categorii de familii beneficiare de AJS în 12.2019			
Familii care au în componența sa:	Numărul familiilor	Prestația medie pe familie, lei	Nr. total plăți
Salariați	1886	952	46497
Persoane cu dizabilități	23701	744	
Șomeri	6437	1454	
Copii	14229	1579	
Pensionari + doar pensionari	28307	383	

* Date SIAAS.

Anexa nr. 17 Cheltuielile pentru asistență socială în regiune



Anexa nr. 18 Bugetul de asistență socială, 2005-2017 procente din PIB



*Sursa: baza de date Speed, Banca Mondială

Anexa nr. 19 Informație cu privire la acordarea programelor cu destinație specială din mijloacele Fondului de susținere a populației pentru anul 2019

	<i>Categoriile de beneficiari care beneficiază de dreptul la programe cu destinație specială (ajutor material anual/compensație parțială a cehtuieilor)</i>	<i>Nr. de titulari incluși în listele de plată pentru ajutor material</i>	<i>Nr. de beneficiarilor care au beneficiat de ajutor material</i>	<i>Mărimea medie a ajutorului material</i>
1.	Persoanele cu dizabilități de pe urma războiului din Afganistan și familiile (soții, iar în cazul lipsei acestora, unul dintre părinți) participanților căzuți la datorie în acțiunile de luptă din Afganistan	300	280	1000.00
2.	Persoanele cu dizabilități de pe urma acțiunilor de luptă pentru apărarea integrității teritoriale și independenței R. M. și familiile (soții, iar în cazul lipsei acestora, unul dintre părinți) ale participanților căzuți la datorie în acțiunile de luptă pentru apărarea integrității teritoriale și independenței R. M.	415	350	1000.00
3.	Persoanele cu dizabilități a căror dizabilitate este cauzată de participarea la lichidarea consecințelor avariei de la C.A.E. Cernobîl, persoanele care s-au îmbolnăvit de boală actinică sau au devenit cu dizabilități în urma experiențelor nucleare, avariilor cu radiație ionizantă și a consecințelor acestora la obiectivele atomice civile sau militare în timpul îndeplinirii serviciului militar ori special și familiile (soții, iar în cazul lipsei acestora, unul dintre părinți) ale	2282	2085	1000.00

	participanților la lichidarea consecințelor avariei de la C.A.E. Cernobil decedați			
4.	Participanții la cel de-al Doilea Război Mondial din rîndul categoriilor specificate la art. 7 alin. (2) pct. 1) lit. a)-e) din Legea nr. 190/2003 cu privire la veterani, persoanele cu dizabilități de pe urma celui de-al Doilea Război Mondial din rîndul categoriilor specificate la art. 8 alin. (2) lit. a) din legea menționată, precum și persoanele care au fost încadrate în grad de dizabilitate în urma rănirii, contuziei, schilodirii, fiind antrenate de organele puterii locale la strîngerea munițiilor și a tehnicii militare, la deminarea teritoriului și a obiectelor în anii celui de-al Doilea Război Mondial.	396	358	1000.00
	Persoanele asimilate participanților la război din rîndul categoriilor specificate la art. 7 alin. (2) pct. 2) lit. a)-c) și e) din Legea nr. 190/2003 cu privire la veterani, precum și persoanele antrenate de organele puterii locale la strîngerea munițiilor și a tehnicii militare, la deminarea teritoriului și a obiectelor în anii celui de-al Doilea Război Mondial	277	245	5000.00
	Soții supraviețuitori ai participanților la cel de-al Doilea Război Mondial căzuți la datorie sau ai persoanelor cu dizabilități de pe urma celui de-al Doilea Război Mondial decedate.	661	603	1000.00
5.	Victimele reabilitate ale represiunilor politice din anii 1917-1990	7862	7286	1000.00
6	Compensația parțială a cheltuielilor cetățianului R. M. domiciliat pe teritoriul acestuia care demonstrează că a suportat cheltuielile de transportare de peste hotare a corpului neînsuflețit al cetățeanului R.M.	61	56	21009.73
	Total	12254	11263	41009.73

Anexa nr.20. Ajutorul de deces și cheltuielile pe anii 2018-2019*

	Cuantumul ajutorului, lei	Numărul beneficiarilor		Total calculat, mii lei	
		2018	2019	2018	2019
	2018-2019	2018	2019	2018	2019

Ajutor de deces pentru persoanele neasigurate	1100	4068	4195	4474,8	4614,5
--	------	------	------	--------	--------

* Datele CNAS

Anexa nr. 21. Elemente în raport de care se realizează ajustarea venitului minim

<i>Țara</i>	<i>Elementul de referință al ajustării venitului minim</i>
Austria	Nivelul mediu al pensiei și indexul prețurilor
Belgia	Indexul prețurilor
Bulgaria	Venitul minim se stabilește ca sumă forfetară și se ajustează în raport opțiunile politice generale
Cehia	Indexul prețurilor
Estonia	Venitul minim se stabilește ca sumă forfetară și se ajustează în raport opțiunile politice generale
Franța	Indexul prețurilor
Danemarca	Indexul salariului mediu
Germania	Indicii prețurilor și salariul mediu, variația contravalorii coșului zilnic produse și bunuri
Letonia	Venitul minim se stabilește ca sumă fixă, în raport de variația indexu salariului minim pe economie
Lituania	Venitul minim se stabilește ca sumă forfetară și se ajustează în raport opțiunile politice generale
Marea Britanie	Indexul prețurilor
Olanda	Valoarea salariului minim pe economie
Polonia	Venitul minim se stabilește ca sumă forfetară și se ajustează în raport opțiunile politice generale
România	Indexul prețurilor
Slovenia	Indexul prețurilor

DECLARAȚIA

privind asumarea răspunderii

Subsemnata, Sacara Ana, declar pe răspundere personală că materialele prezentat în teza de doctor sunt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

„___” _____ 2021

Ana SACARA

CURRICULUM VITAE

Date personale: SACARA Ana

Data nașterii: 15.02.1991 **Locul nașterii:** or. Basarabeasca

Starea civilă: căsătorită, 1 copil

Studii:

1998-2010 – Liceul teoretic „Constantin Stere”, s. Abaclia

2010-2014 – Studii de licență, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de Drept, specializarea Drept.

2014-2016 – Studii de masterat, Academia de Administrare Publică, Facultatea de Drept, specializarea Drept Administrativ și Constituțional.

2017-2021 - Studii de doctorat, Universitatea de Stat, Școala doctorală Științe Juridice, specializarea 553.05 Dreptul muncii și protecției sociale.

Activitate profesională:

01.02. 2015-01.09.2016 – Metodist la Catedra Științe Juridice. Academia de Admnistrare Publică

01.10.2016-prezent – Lector Universitar al Catedrei Drept Privat, Universitatea de Stat din Comrat. Discipline predate: Dreptul Muncii; Dreptul Protecției Sociale.

01.02.2017-01.02.2020 – Șef la Resurse Umane în cadrul Universității de Stat din Comrat

Participări la foruri științifice naționale și internaționale:

1. Ana SACARA. *Repere privind noțiunea de asistență socială*. În: Conferința științifico-practică „Rolul științei în reformarea sistemului juridic și politico-administrativ”, ed. a V-a USCH, Cahul 2019, p. 162-164
2. Ana SACARA. *Mecanisme de asigurare a dreptului la asistență socială*. În: Conferința științifico-practică internațională „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, ed. a VI-a Academia de Administrare Publică, Chișinău 2020, p.197-199.

3. Ana SACARA. *Natura juridică a raportului de asistență socială*. În: Conferința științifico-practică internațională „Teoria și practica administrării publice”, ed. a Academia de Administrare Publică, Chișinău 2020, p. 272-276
4. Ana SACARA. *Politici sociale de susținere a familiilor cu copii*. În: Conferința științifico-practică internațională „Relevanța și calitatea formării universitare: competențe pentru prezent și viitor”, consacrată celor 75 de ani de la fondarea universității bălțene. Universitatea de Stat „Alec Russo”, Bălți 2020, p. 278-282.
5. Ana SACARA. *Analiza Dimensiunii juridice a asistenței sociale*. În: Conferința științifico-practică internațională „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, ed. a VII-a Academia de Administrare Publică, Chișinău 2021, p. 312-316
6. Ana SACARA. *Repere istorice privind constituirea și dezvoltarea asistenței sociale în Moldova*. În: Conferința științifico-practică internațională „Teoria și practica administrării publice”, Academia de Administrare Publică, Chișinău 2021, p. 341-345

Lucrări științifice publicate în reviste de profil:

1. Nicolai ROMANDAȘ, Ana SACARA. *Aspecte conceptuale privind sistemul de servicii sociale din Republica Moldova*. În: Revista științifică internațională *Supremația Dreptului* ISSN 2345-1971 (Categorie B) nr. 4, p. 43-50.
2. Ana SACARA. *Unele reflecții privind reglementarea juridică a asistenței sociale în Uniunea Europeană*. În: Revista Națională de Drept (Categorie B), 2020, nr.10-12 (240-242), p. 47-55.
3. Ana SACARA. *Modelul Social European – instrument de coeziune între statele Uniunii Europene*. În: Revista Administrare Publică ISSN 1813-8489 (Categorie B), 2021, nr.1, p.154-162
4. Ana SACARA. *Natura juridică a prestațiilor de asistență socială furnizate persoanelor aflate în situație de risc*. În: Revista Națională de Drept (Categorie B), Chișinău 2021, în curs de publicare.
5. Ana SACARA. *Reglementarea juridică a sistemelor de venit minim din cadrul Uniunii Europene*. În: Revista științifică internațională *Supremația Dreptului*, ISSN 2345-1971 (Categorie B), Chișinău 2021, în curs de publicare.