

SISTEMUL PROTECȚIEI SOCIALE DIN REPUBLICA MOLDOVA – REALITATE ȘI MODALITĂȚI DE PERFECTIONARE

Aliona ONOFREI

Catedra Asistență Socială

The article examined the social protection system of our country, the legal framework of social protection. Social protection objectives are achieved by two distinct systems: the social insurance and social assistance. The author analyzed advantages and weaknesses of social protection system. The solution proposed by the author for an effectively functioning of this system is codification of social protection law and effective reforms in this area.

Fiecare persoană, în calitatea sa de cetățean al unui stat, are drepturi, libertăți, dar și îndatoriri fundamentale. La rândul său statul, ca formă de organizare politică a societății, are menirea de a veghea ca toți cetățenii săi să se bucure de exercitarea liberă, în mod nediscriminatoriu, a drepturilor și libertăților fundamentale ce le sunt garantate. Pentru aplicarea în practică a măsurilor de ordin economic sau cultural, statul utilizează forța reprezentată de normele juridice, normele politice, normele morale etc., atât pentru persoane, cât și pentru autoritățile publice ale statului.

Având în vedere că persoanele se deosebesc una de alta încă de la naștere atât fizic, cât și moral, statul intervine pentru a asigura, prin măsuri specifice, o egalitate a șanselor tuturor celor care trăiesc și muncesc pe teritoriul aflat în sfera sa de cuprindere. În scopul asigurării bunăstării generale, a fericirii comune și individuale, precum și în scopul combaterii sărăciei, a stărilor de dependență, statul promovează diferențiat măsuri concentrate în programe care jalonează anumite politici sociale, cum ar fi cele referitoare la formarea și ocuparea forței de muncă, asigurarea stării de sănătate a populației, educarea cetățenilor etc.

Stabilitatea și siguranța reprezintă așteptările de bază ale cetățenilor oricărui stat. Fiecare familie, cetățean, oriunde s-ar afla pentru moment, oricare ar fi starea în care se află, așteaptă din partea statului măsuri care îi vor oferi un sprijin în momentul de dificultate. Protecția socială a statului, în acest context, este pilonul care asigură siguranța și stabilitatea în cadrul unui stat.

Prin protecție socială se înțelege „activitatea statului îndreptată spre asigurarea procesului de formare și dezvoltare a personalității umane, ocolind și neutralizând factorii negativi care influențează asupra personalității și creând condiții prielnice pentru afirmarea individului” [1]. Observăm, din această definiție, că protecția socială înglobează nu numai activități de ordin juridic și economic, dar și sociale, morale, culturale etc., care ar garanta dezvoltarea pluridimensională a individului.

Întregul sistem de protecție socială este fundamentat pe principiul echității sociale, carității și solidarității sociale. Nu întâmplător există părerea, conform căreia despre nivelul de civilizație a unei comunități poți judeca după atitudinea acesteia față de copii și bătrâni. Grija față de bătrâni și incapabili educă generațiile tinere, determinându-le să creadă că numai o participare activă azi în îngrijirea celor inapți le va garanta mâine un ajutor similar de la copiii lor.

Protecția socială reprezintă și un sistem de măsuri cu caracter economic, juridic, social și organizatoric, întreprinse de stat în scopul garantării unei vieți decente oamenilor inapți de muncă și celor cu venituri mici. Protecția socială însumează mijloace eficiente, care permit stabilirea nivelului necesar de solidaritate între persoanele care obțin venituri din muncă și persoanele care nu au venituri din cauza vârstei înaintate, stării de sănătate sau imposibilității de a-și găsi un loc de muncă.

Într-un stat democratic protecția socială reprezintă de asemenea un element fundamental al politicilor statale, eficacitatea aplicării căruia garantează prevenirea, diminuarea sau înlăturarea consecințelor nefaste provocate de riscurile sociale. Un sistem de protecție socială eficient nu reprezintă doar o exigență de ordin moral, politic și economic, ci și una de ordin juridic.

Obiectivele protecției sociale sunt realizate în principal de două sisteme distincte: al asigurărilor și al asistenței sociale. Sistemul asigurărilor sociale are la bază contribuția financiară a indivizilor și redistribuirea fondurilor astfel obținute în folosul celor care se află în situații problematice. Cotizații primesc, atunci când au nevoie, ajutoare proporționale cu contribuția lor și cu dimensiunile trebuinței: „În organizarea asigurărilor

sociale se reunește spiritul uman de prevedere cu solidaritatea inter- și intragenerațională și cu garanția statului” [2].

Practica mondială demonstrează că sistemul de asigurare socială este una dintre principalele instituții de protecție socială în condițiile economiei de piață, care asigură realizarea dreptului constituțional al cetățenilor pentru asigurarea materială la bătrânețe, în caz de boală, pierdere totală a capacității de muncă, pierdere a întreținătorului, șomaj. Pachetul de legi în baza căruia funcționează actualul sistem de asigurări sociale în Republica Moldova încorporează: Legea privind sistemul public de asigurări sociale, nr.489 din 08.07.1999; Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2010, nr.129 din 23.12.2009; Legea privind pensiile de asigurări sociale de stat, nr.156 din 14.10.1998; Legea privind indemnizațiile pentru incapacitatea temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, nr.289 din 22.07.2004; Legea asigurării pentru accidente de muncă și boli profesionale, nr.756 din 24.12.1999; Hotărârea cu privire la indexarea prestațiilor de asigurări sociale și a unor prestații sociale de stat, nr.202 din 19.03.2010; Hotărârea pentru aprobarea Regulamentului privind modul de plată a pensiilor stabilite în sistemul public de asigurări sociale de stat și alocațiilor sociale de stat, nr. 929 din 15.08.2006; Hotărârea pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de calculare a pensiei, nr.843 din 10.09.1999; Hotărârea pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de calculare și confirmare a stagiului de cotizare pentru stabilirea pensiei, nr.417 din 03.05.2000 etc.

Vom contura un șir de probleme cu care se confruntă actualul sistem de asigurări sociale. La etapa actuală, Republica Moldova se confruntă cu un declin demografic condiționat de emigrarea masivă a populației și sporul natural negativ, variabile care au cauzat accelerarea procesului de îmbătrânire demografică a populației. Conform datelor expuse în Raportul Social Anual 2008 al Ministerului Protecției Sociale, Familiei și Copilului, vârsta medie a populației s-a majorat de la 32,9 ani în anul 1998 la 35,6 ani în anul 2007. Comparativ cu 01.01.2000, în 2008 s-a redus ponderea populației tinere (0-14 ani) de la 23,8% la 17,6% în totalul populației și a crescut ponderea populației vârstnice de 65 ani și peste – de la 9,4% la 10,3% în totalul populației. Acest fenomen demografic determină evoluția numărului de pensionari și influențează negativ asupra ponderii dintre populația activă și cea ocupată. Acest fapt a condus la creșterea presiunii financiare asupra persoanelor ocupate în economia activă și asupra bugetului asigurărilor sociale de stat [3].

O altă problemă o constituie cuantumul mic al pensiilor în comparație cu salariile și minimul de existență, neuniformitatea tarifelor contribuțiilor de asigurări sociale, complexitatea sistemului din cauza numărului mare de norme, care reglementează asigurarea cu pensii a diverselor categorii de beneficiari. Aceasta fiind suplimentată de existența unor cheltuieli nejustificate în sistemul de asigurări sociale, care nu corespund riscurilor asigurate [4].

În același timp, sistemul de pensii rămâne în continuare fragmentat. Existența numeroaselor înlesniri la pensionare conduce la încălcarea principiului echității sociale. Pe lângă aceasta, s-a creat o situație de criză în domeniul asigurării cu pensii a lucrătorilor din sectorul agricol, care contribuie doar cu 14% la veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat, dar care beneficiază de 52% din veniturile acestuia. Mijloacele acumulate din plata contribuțiilor nu acoperă nici a treia parte din cheltuielile necesare pentru acordarea prestațiilor.

Alte probleme din sistemul de asigurări sociale ce s-au acumulat pe parcursul timpului și care necesită o soluționare în cursul reformării ulterioare a sistemului sunt:

- 1) instabilitatea financiară a sistemului;
- 2) legislația fragmentată și neuniformă în domeniul asigurării cu pensii;
- 3) redistribuirea considerabilă și, în multe cazuri, inechitabilă a resurselor între diverse categorii de persoane asigurate;
- 4) mărirea relativ mică a pensiilor și a indemnizațiilor.

Propunem un șir de recomandări care, în opinia noastră, ar perfecționa sistemul de asigurări sociale: continuarea politicii de redistribuire treptată a contribuției de asigurări de la angajator la angajat; anularea plății contribuțiilor de asigurări sociale de către pensionarii încadrați în muncă sau recalcularea pensiilor pentru limită de vârstă persoanelor care își continuă activitatea după stabilirea pensiei, pe motivul reținerii din veniturile acestora a contribuțiilor de asigurări sociale; unificarea sistemului de pensii, alinierea normelor de pensionare la condiții unice; simplificarea formulelor de calcul al tuturor tipurilor de pensii; calcularea pensiilor de invaliditate în baza stagiului de cotizare realizat până la data stabilirii pensiilor, și nu a celui potențial; acoperirea contravalorii prestațiilor de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale din contul contribuțiilor angajatorului; majorarea cotei contribuției de asigurări sociale datorate de către angajator pentru

compensarea cheltuielilor la plata pensiilor anticipate stabilite lucrătorilor care activează; creșterea mărimii prestațiilor de asigurări sociale prin indexare.

De asemenea, trebuie să evidențiem finalizarea procesului de evidență individuală a persoanelor asigurate și a contribuțiilor corespunzătoare pentru asigurarea socială, ceea ce va stimula creșterea numărului de asigurați; definirea mai exactă a riscurilor sociale împotriva cărora se asigură fiecare categorie de cetățeni, ceea ce va spori transparența sistemului; implementarea practicii de prognozare pe termen mediu a veniturilor și cheltuielilor bugetului asigurărilor sociale obligatorii de stat, luându-se în considerație prognozele macroeconomice, demografice și bugetare, ceea ce va permite ameliorarea managementului mijloacelor financiare; eficientizarea administrării sistemului de asigurări sociale prin computerizarea procedurilor evidenței individuale a persoanelor asigurate și ale evidenței beneficiarilor prestațiilor de asigurări sociale.

Sistemul de asistență socială se dezvoltă în conformitate cu: Legea asistenței sociale, nr. 547 din 25.12.2003; Legea Fondului republican și fondurilor locale de susținere socială a populației, nr.827-XIV din 18.02.2000; Legea privind alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni, nr.499 din 14.07.1999; Legea cu privire la asigurarea cu pensii de stat în Republica Moldova, nr.865 din 29 decembrie 1992; Hotărârea cu privire la eficientizarea sistemului de asistență socială, nr.1117 din 27.10.2005 etc.

Obiectivul primordial al sistemului de asistență socială este atenuarea sărăciei și promovarea incluziunii sociale a persoanelor nevoiașe și cu dizabilități, intervenția pe perioada de timp cât persoana se află în situație de risc pentru a o ajuta să o depășească prin diverse servicii de asistență socială, acordate în combinație cu beneficiile bănești în funcție de problemă. Diversitatea și quantumul prestațiilor și serviciilor sociale sunt condiționate de starea economiei, de resursele financiare existente, de necesitatea construirii cadrului administrativ și normativ de aplicare. Sistemului de asistență socială îi este caracteristică o modalitate specifică de finanțare. Dacă în cazul asigurărilor sociale acoperirea riscurilor se realizează din cotizațiile celor ce prestează munca, adică în baza principiului contributivității, atunci în cazul asistenței sociale finanțarea se realizează de la bugetul de stat, bugetele locale și alte surse (fonduri extrabugetare, donații ale voluntarilor și ale instituțiilor internaționale, sponsorizări etc.), în baza principiului solidarității sociale, principiului nominativ și categorial, cu condiția ca subvenția să nu fie mai mică decât nivelul de subzistență.

Ca domeniu distinct de activitate, asistența socială este definită drept un ansamblu de instituții, programe, măsuri, activități profesionalizate, servicii specializate de protejare a persoanelor, grupurilor și comunităților cu probleme speciale, aflate temporar în dificultate, care nu au posibilitatea de a realiza prin mijloace și eforturi proprii un mod normal, decent de viață [5]. Asistența socială constă din trei elemente: ajutoare bănești/prestații sociale, servicii sociale și instituționalizare.

În cele ce urmează ne vom opri asupra deficiențelor principale ale sistemului existent de asistență socială. Prestațiile sociale sunt acordate în baza principiului categorial (cu excepția a doua tipuri de prestații acordate în baza testării veniturilor beneficiarilor: indemnizațiile lunare pentru copiii de la 1,5 până la 16 ani și ajutoarele bănești acordate de FSSP); lipsește o bază metodologică fundamentată de stabilire a volumelor diferitelor prestații, a condițiilor și ordinii de modificare a quantumului lor; nu există o evidență unică a beneficiarilor de prestații sociale și, în consecință, unele persoane beneficiază de prestații în cadrul diferitelor programe, iar o parte a nevoiașilor nu beneficiază de nici un fel de prestații sociale. De asemenea, lipsește sistemul de monitorizare și evaluare a rezultatelor realizării programelor de prestații sociale, a impactului lor asupra bunăstării beneficiarilor și dinamicii sărăciei, lipsește un mecanism distinct de alocare și utilizare a resurselor bugetare pentru asistența socială. Resursele alocate din bugetul de stat sunt direcționate în bugetul asigurărilor sociale obligatorii și administrate în cadrul acestuia de către CNAS; cadrul juridic normativ al asistenței sociale bănești nu este coerent. Diferite indemnizații și compensații sunt reglementate de numeroase legi și hotărâri guvernamentale insuficient corelate între ele.

În unele cazuri, intervenția ar fi mult mai eficientă dacă, pe lângă prestațiile sociale, persoana ar putea beneficia și de un șir de servicii sociale. Acest lucru este deosebit de relevant în cazul persoanelor cu dizabilități. Sistemul serviciilor sociale este slab dezvoltat și continuă a fi centralizat. Acest sistem este elaborat la nivel central și apoi expediat spre executare în teritoriu. Modalitatea în cauză nu permite evaluarea necesităților reale ale comunităților locale și a problemelor specifice acestora. Cerințele pentru confirmarea eligibilității pentru serviciile sociale se consideră a fi complicate, ceea ce generează refuzul solicitantului; atitudinile neadecvate față de beneficiari, intenționate sau neintenționate, pot împiedica persoanele să solicite serviciile sociale de care au nevoie; unele servicii sociale sunt limitate la anumite grupuri de persoane, ceea ce

înseamnă că alții care ar putea beneficia de ele nu au această posibilitate; nu există un sistem de revizuire a cazurilor pentru a asigura servicii adecvate nevoilor beneficiarilor și necesitatea identificării momentului de ieșire din sistemul de asistență socială în cazul în care circumstanțele lor se îmbunătățesc. Când privește calitatea serviciilor sociale, se constată unele deficiențe: sistemul actual se bazează mai mult pe servicii de intervenție decât pe servicii de prevenire. Această situație permite agravarea cazurilor, încât soluționarea lor devine imposibilă la nivel comunitar, ceea ce condiționează referirea la servicii de asistență specializată, care sunt și mai costisitoare; reabilitarea și reintegrarea beneficiarilor nu constituie, deseori, responsabilitatea serviciilor sociale primare. În opinia noastră, eficientizarea reformei în domeniul asistenței sociale impune crearea unui sistem viabil și transparent ce ar corespunde obiectivelor: crearea și consolidarea serviciilor sociale la toate nivelurile administrative; consolidarea competențelor personalului angajat în sistemul de asistență socială; diversificarea și îmbunătățirea serviciilor de asistență socială prin elaborarea standardelor minime de calitate a serviciilor și crearea, implementarea mecanismelor de acreditare a prestatorilor de servicii sociale și control al calității serviciilor sociale respective; preluarea experiențelor pozitive în domeniu de la organizațiile neguvernamentale și internaționale prestatoare de servicii sociale.

Faptul că în prezent formele de îngrijire instituțională sunt cele mai utilizate se explică și prin subdezvoltarea serviciilor sociale. Sub aspectul raportului dintre costul și calitatea lor, serviciile acordate nu prezintă cea mai eficientă formă de asistență nici pentru copii, nici pentru persoanele adulte și vârstnice.

În vederea eficientizării sistemului existent de asistență socială, propunem modificarea mecanismului de acordare a prestațiilor sociale, care ar urma să se realizeze prin formarea unui buget separat al asistenței sociale, stabilirea unor proceduri clare de formare, administrare și planificare a acestuia în cadrul planificării cheltuielilor bugetare pe termen mediu, elaborarea și implementarea unei Baze unice de date ale beneficiarilor de asistență socială, în scopul utilizării și direcționării mai eficiente a mijloacelor către cetățenii și familiile mai puțin asigurate, revizuirea, consolidarea și perfecționarea cadrului juridic normativ ce reglementează acordarea asistenței sociale bănești, eficientizarea coordonării măsurilor și acțiunilor în domeniul asistenței sociale, întreprinse la nivel național și local de către organizațiile neguvernamentale și de către donatorii străini.

Dezvoltarea sistemului de servicii sociale ar trebui să se efectueze pe două direcții: 1) diversificarea formelor și tipurilor de servicii sociale și îmbunătățirea calității serviciilor prestate de către instituțiile sociale, 2) dezvoltarea formelor alternative de protecție și implementarea standardelor minime de calitate pentru acestea.

În scopul dezinstitutionalizării copiilor, a persoanelor cu dizabilități și a celor de vârstă înaintată, vor fi dezvoltate serviciile sociale acordate în cadrul comunității, ceea ce va permite menținerea grupurilor de persoane aflate în situații de risc în familia sau comunitatea respectivă prin:

- 1) (re)integrarea în comunitate cu sprijinul serviciilor sociale existente;
- 2) (re)integrarea în familiile proprii, familiile extinse sau plasarea la asistenți parentali (persoane/familii care asigură, prin activitatea pe care o desfășoară la domiciliu, îngrijirea și educarea necesare dezvoltării armonioase a copiilor în vederea asigurării (re)integrării în familia sa proprie (biologică), instituirii tutelei/curatelei, plasamentului în case de copii de tip familial sau în vederea adopției).

Dezvoltarea noilor forme de servicii sociale necesită participarea activă a autorităților administrației publice locale și a comunităților locale, îmbunătățirea serviciilor sociale locale și încurajarea inițiativelor civile locale. Prin urmare, este necesară extinderea spectrului de servicii sociale. În procesul dezvoltării și diversificării sistemului de servicii sociale trebuie să crească semnificativ rolul autorităților publice locale și al societății civile. Trecerea de la elaborarea unor politici sociale universale centralizate la formele comunitare ar conduce la o creștere masivă a participării societății civile la viața socială. În perspectivă, soluționarea comunitară a problemelor sociale se va extinde considerabil.

Cadrul legal în baza căruia se realizează măsurile de protecție socială a familiei și copilului încorporează: Codul Familiei al Republicii Moldova, nr.1316 din 26.10.2000; Legea privind drepturile copilului, nr.338 din 15.12.1994; Hotărârea cu privire la indemnizațiile adresate familiilor cu copii, nr.1478 din 15.11.2002; Hotărârea pentru aprobarea Regulamentului-cadru cu privire la serviciul de asistență parentală profesionistă, nr.1361 din 07.12.2007; Hotărârea pentru aprobarea Standardelor minime de calitate privind îngrijirea, educarea și socializarea copilului din Centrul de plasament temporar, nr.450 din 28.04.2006; Hotărârea pentru aprobarea Standardelor minime de calitate privind îngrijirea, educarea și socializarea copiilor din instituțiile de tip rezidențial, nr.432 din 20.04.2007; Hotărârea cu privire la aprobarea Standardelor minime de calitate pentru casele de copii de tip familial, nr.812 din 02.07.2003, etc.

În pofida fenomenelor negative cu care se confruntă la moment familia, fenomene condiționate de declinul economic, îmbătrânirea populației, instabilitatea și insuficiența condițiilor de trai, precum și migrația legală și ilegală a membrilor familiei în căutarea unui loc de muncă, obiectivul prioritar al protecției sociale rămâne a fi dezvoltarea unui sistem coerent și unitar de suport al familiei. Sistemul național de protecție socială prevede prestații și servicii sociale adresate familiilor cu copii. În scopul asigurării echității sociale în asigurarea și respectarea drepturilor pentru toți copiii, în anul 2010 a fost efectuată creșterea substanțială și diversificarea normelor de cheltuieli pentru plata indemnizațiilor și ajutoarelor materiale pentru elevii (studenții) orfani, inclusiv cei aflați sub tutelă/curatelă, care își fac studiile în învățământul secundar, mediu de specialitate (colegiu) și superior, precum și majorarea cu 150% a cuantumului indemnizației de tutelă. Pe parcursul ultimilor ani se atestă tendința de creștere a cuantumului indemnizațiilor adresate familiilor cu copii, însă impactul acestor plăți asupra bunăstării familiilor cu copii deocamdată rămâne a fi nesemnificativ, dat fiind cuantumul mic al plăților, valoarea lor reală fiind afectată și de nivelul înalt al inflației. În contextul eficientizării prestațiilor adresate familiilor cu copii, se impune abordarea asistenței familiilor în funcție de evaluarea venitului global mediu lunar al familiei și de necesitatea membrilor acesteia în asistență socială. Nevoia și dreptul copilului de a crește într-o familie sau într-un mediu cât mai apropiat de aceasta este un principiu de bază stipulat într-un șir de acte legislative naționale, principiul respectiv fiind asumat și de Guvernul Republicii Moldova odată cu ratificarea, la 12 decembrie 1990, a Convenției ONU cu privire la drepturile copilului. Realizarea acestuia este asigurată prin dezvoltarea formelor optime de protecție a copilului aflat în dificultate. În contextul prevenirii abandonului și instituționalizării copiilor, în anul 2008 în 36 unități administrativ-teritoriale au fost instituite comisii pentru protecția copilului aflat în dificultate. Concomitent, au fost dezvoltate și diversificate serviciile sociale alternative instituționalizării – atât cele comunitare, cât și cele de tip familial, și anume: centre de zi și de plasament temporar pentru diferite categorii de copii aflați în dificultate, centre maternale, case de copii de tip familial, serviciul de asistență parentală profesionistă. Pentru asigurarea cadrului normativ de activitate a majorității serviciilor sociale menționate au fost aprobate regulamente-tip de funcționare și seturi de standarde minime de calitate.

O problemă acută cu care se confruntă astăzi familia este migrația legală și ilegală a părinților în căutarea unui loc de muncă. În temeiul Legii cu privire la migrația de muncă, nr.180-XVI din 10.07.2008, și în vederea asigurării protecției copiilor, a fost aprobată procedura de eliberare a certificatului de luare la evidență a copilului care rămâne în țară, a cărui părinte/reprezentant legal, cetățean al Republicii Moldova, se angajează la muncă în străinătate. Certificatele respective vor fi emise de autoritățile tutelare raionale/municipale.

Măsura respectivă este doar un prim pas în vederea asigurării respectării drepturilor și protecției copiilor afectați de migrația de muncă a părinților. În acest sens, va fi elaborat un nou Regulament cu privire la activitatea autorităților de tutelă și curatelă la nivel raional și local, unul din compartimentele prioritare urmând a fi axat pe responsabilizarea părinților în contextul prevenirii consecințelor negative ale abandonului social și riscului intrării în dificultate a copiilor, precum și pe identificarea unui mecanism intersectorial eficient pentru a nu permite ieșirea peste hotare a părinților fără a fi asigurată cel puțin reprezentarea legală a intereselor copiilor în lipsa acestora. În vederea optimizării politicii de protecție a familiei și copilului, eforturile trebuie să se concentreze asupra următoarelor aspecte: elaborarea, aprobarea și dezvoltarea mecanismelor legale pentru acreditarea, monitorizarea prestatorilor de servicii sociale, precum și a mecanismului de procurare a serviciilor sociale de la prestatori; implementarea la nivel național a unui sistem informațional de evidență a tuturor copiilor aflați în situație de dificultate, a serviciilor sociale existente și a celor necesare, a costurilor serviciilor și a personalului din sistemul de protecție a familiei și copilului; prevenirea abandonului social al copiilor ca urmare a migrației părinților în căutarea unui loc de muncă; eficientizarea activității organelor de tutelă din cadrul autorităților administrației publice locale de nivelul I și II în promovarea și respectarea drepturilor copilului, monitorizarea și evaluarea periodică a activității acestora; consolidarea eforturilor specialiștilor cu competențe în domeniul protecției drepturilor copilului în scopul prevenirii și contracarării fenomenului de violență asupra copilului; consolidarea capacităților profesionale ale specialiștilor cu competențe în domeniul protecției drepturilor copilului; promovarea adopției naționale.

În scopul *promovării egalității gender* au fost întreprinse următoarele activități: aprobarea Legii cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, nr.5-XVI din 9 februarie 2006; aprobarea, prin Hotărârea Guvernului nr.485 din 29.03.2008, a Componentei nominale și a Regulamentului de funcționare a Comisiei guvernamentale pentru egalitate între femei și bărbați cu elemente noi de activitate; a fost adoptată Strategia

de promovare a egalității genurilor; culegerea statistică „Femei și Bărbați în Republica Moldova a fost completată cu noi indicatori conform recomandărilor experților și ale utilizatorilor de date statistice privind situația femeilor și bărbaților în domeniile vieții societății; a fost elaborat ghidul pentru utilizatorii de date statistice; au fost traduse în limba de stat și diseminate către autoritățile APC Standardele și mecanismele de promovare a egalității între femei și bărbați în politicile naționale [6].

În pofida acestor realizări, respectiva direcție a politicii sociale a statului necesită perfecționare și, în acest context, propunem un șir de recomandări: armonizarea legislației naționale cu documentele internaționale, prin elaborarea proiectului Legii de modificare și completare a Codului muncii și a legislației aferente acestuia; promovarea și implementarea proiectului Strategiei de asigurare a egalității de gen pe anii 2009-2015; în scopul fortificării mecanismului instituțional și realizării egalității gender; instituirea unității gender în cadrul APL și a Avocatului parlamentar în domeniul vizat. Pe segmentul prevenirea și combaterea violenței în familie au fost întreprinse următoarele activități: adoptarea Legii cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie și a fost elaborat proiectul de Lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, care vizează procesul de armonizare a legislației naționale cu acestea; aprobarea Planului Național de acțiuni în domeniul prevenirii și combaterii violenței împotriva copilului pentru perioada 2009-2011; instituirea unui sistem integrat de colectare a datelor statistice referitoare la violența manifestată în cadrul familiei: Sistemul Informațional Automatizat „Registrul de Stat al Cazurilor de Violentă în Familie; Fișele statistice pentru evidența cazurilor de violență în familie pentru specialiștii din trei domenii, cum ar fi: sănătate, protecție socială și poliție.

Pe direcția *prevenirii violenței în familie* propunem un șir de recomandări: promovarea proiectului de Lege ce vizează procesul de armonizare a legislației naționale la prevederile Legii cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie; implementarea metodologiei integrate de colectare a datelor statistice referitoare la violența manifestată în cadrul familiei; elaborarea regulamentelor de funcționare a centrelor și a standardelor de calitate a serviciilor prestate victimelor violenței în familie și agresorilor familiari; asigurarea activității Grupului coordonator în domeniul prevenirii și combaterii violenței în bază de gen, inclusiv a violenței în familie.

Noile relații economice ale perioadei de tranziție la economia de piață au generat mai multe probleme de ordin social, care au afectat, în egală măsură, atât populația aptă de muncă, cât și păturile socialmente defavorizate, în special persoanele cu dizabilități.

Actualmente, conform legislației naționale, se identifică statutul de: invaliditate din copilărie; invaliditate de boală profesională; invaliditate de boală obișnuită; invaliditate survenită în urma unui accident de muncă; invaliditate determinată de schilodire în muncă în legătură cu avaria de la Cernobîl; invaliditate legată de serviciul militar sau special. În conformitate cu legislația în vigoare, protecția socială pentru aceste categorii de persoane se efectuează cu un set de prestații sociale, cum ar fi pensii și alte tipuri de prestații, asistență socială, asistență medicală, asistență de instruire sau educațională, integrare în câmpul muncii, inclusiv tratamente fiscale. Dacă analizăm tratamentele fiscale, potrivit Codului Fiscal al Republicii Moldova, orice prestație de asigurări sociale este considerată o sursă de venit neimpozabilă. În conformitate cu această lege, scutirea de impozite pentru persoanele cu dizabilități care primesc prestații sub formă de asigurări sociale constituie 12000 lei pe an, iar contribuabilul, pentru fiecare invalid din copilărie sau persoană invalid întreținută, este scutit de impozite în mărime de 7200 lei anual.

Cu privire la serviciile medicale, asistența medicală este efectuată în conformitate cu Legea Republicii Moldova privind asigurarea obligatorie de asistență medicală, nr.1585-XIII din 27.02.1998, care prevede servicii de asistență medicală în calitatea de asigurat și numai în cazul persoanelor cu dizabilități și al persoanelor care îngrijesc la domiciliu un copil invalid cu severitatea I până la vârsta de 18 ani îngrijirea medicală revine statului. Cu referire la indemnizația de invaliditate, aceasta se achită în conformitate cu legislația în vigoare a Republicii Moldova – Legea privind asigurarea pentru accidente de muncă și boli profesionale, nr.756-XIV din 24.12.1999. Din 14 aprilie 2000, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la protecția socială specială a unor categorii de populație, invalizii beneficiază de compensații nominative în schimbul înlesnirilor la plata serviciilor comunale, energiei electrice, procurării cărbunelui și lemnelor de foc.

Conform prevederilor legislației în vigoare, persoanele cu dizabilități, inclusiv copiii cu dizabilități cu vârsta de până la 18 ani, beneficiază de un șir de tipuri de prestații sociale, cum ar fi: compensații nominative, alocații sociale de stat, alocații pentru îngrijire, ajutoare sociale, alocații lunare de stat, compensații pentru procurarea produselor alimentare, compensații pentru transport, compensații anuale pentru deservire cu transport.

Astfel, Legea nr.933-XIV din 14.04.2000 prevede achitarea compensațiilor nominative la plata serviciilor comunale în special pentru persoanele cu dizabilități de gradul I, II și III. Prin urmare, Legea nr.499-XIV din 14.07.1999 prevede stabilirea alocației sociale de stat pentru persoanele cu dizabilități (inclusiv pentru copiii cu dizabilități), care nu îndeplinesc condițiile pentru obținerea dreptului la pensie din bugetul asigurărilor sociale de stat. Privind alocațiile pentru îngrijire, Legea nr.499-XIV din 14.07.1999 prevede stabilirea lor pentru următoarele categorii de persoane cu dizabilități:

- a) persoanele care îngrijesc la domiciliu un copil cu dizabilități cu vârsta până la 18 ani, cu severitatea I;
- b) persoanele cu dizabilități din copilărie de gradul I, cu condiția că aceste persoane nu se află la întreținerea deplină a statului;
- c) persoanele cu dizabilități de vedere de gradul I (nevăzători) – pentru însoțire și îngrijire la domiciliu.

În anul 2008 a fost adoptată Legea cu privire la ajutorul social, nr.133-XVI din 13 iunie. Scopul acestei legi rezidă în asigurarea unui venit lunar minim garantat familiilor defavorizate, prin acordarea ajutorului social, stabilit în conformitate cu evaluarea venitului global mediu lunar al familiei și a necesității de asistență. În ceea ce privește alocațiile de stat, acestea sunt stabilite prin Legea nr.121-XV din 3 mai 2001 pentru unele categorii de cetățeni, inclusiv invalizilor de război. De asemenea, pentru persoanele cu dizabilități de gradul I și II, pentru copiii cu dizabilități și persoanele care însoțesc o persoană cu dizabilități de gradul I sau un copil cu dizabilități se prevede, prin Legea nr.821-XII din 24 decembrie 1991, stabilirea compensației pentru călătoria în transportul în comun urban, suburban și interurban (cu excepția taximetrelor).

Schimbările sociale și economice produse în societatea contemporană au avut un profund impact asupra sistemului de protecție socială a persoanelor cu dizabilități. În încercarea de a răspunde acestei provocări, este necesară o reconsiderare a politicii sociale, ea urmând a fi capabilă să sprijine persoanele cu dizabilități pentru a beneficia de anumite oportunități. În acest sens, se impune crearea condițiilor pentru dezvoltarea lor individuală și realizarea de către ele a capacităților, drepturilor și libertăților în egală măsură cu toți ceilalți cetățeni, într-un final asigurându-se incluziunea lor socială. Progresele înregistrate pentru susținerea persoanelor cu dizabilități sunt un suport real, însă nu rezolvă în totalitate problemele cu care se confruntă această categorie a populației. Doar o abordare multisectorială, multidimensională și participativă poate genera soluții eficiente. Existența modelului actual medical de evaluare a gradului de afecțiune (prin care este pronosticat și, de altfel, legiferat statutul de invalid) stimulează retragerea persoanelor cu dizabilități din viața activă a societății, mecanismul de determinare a vitalității încurajând abuzul și suprasolicitarea pensiilor de invaliditate sau a alocațiilor sociale de stat [7]. În scopul trecerii consecvente a persoanelor cu dizabilități de la protecția socială (în sens restrâns) la incluziunea socială, asigurându-li-se recuperarea capacității lor de muncă și obținerea independenței față de alte persoane prin integrarea lor în societate, se impun reforme în acest domeniu. Reconsiderarea sistemului presupune deplasarea accentului de la stabilirea gradului de dizabilitate pe stabilirea capacității de muncă, ceea ce va facilita evaluarea obiectivă a capacității individuale de muncă, prestarea serviciilor de reabilitare medicală și profesională, alocarea prestațiilor bănești. Prin actul de semnare, la 30 martie 2007, a Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități, Republica Moldova a demonstrat în acest sens voința politică de a stabili obiective clar definite, axate pe reorganizarea sistemului actual de protecție socială a persoanelor cu dizabilități. În contextul realizării obiectivului de promovare a deplinei participări a acestor persoane în societate se impune ajustarea legislației naționale în vigoare la prevederile celei internaționale. Un prim pas în această direcție a fost elaborarea Strategiei privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități în Republica Moldova (2008-2010), care pune accentul pe următoarele sarcini: modificarea noțiunii de „invaliditate” în corespundere cu prevederile internaționale ale Organizației Mondiale a Sănătății; schimbarea modului de stabilire a invalidității prin legiferarea sistemelor de determinare a gradului de dizabilitate la copii și a dizabilității în procente, racordată la capacitatea de muncă la persoanele adulte; prevederea diferitelor forme de asistență socială pentru compensarea dizabilității în funcție de necesitățile speciale; crearea și dezvoltarea unui sistem de formare, orientare și reabilitare profesională în vederea asigurării dreptului la încadrarea în câmpul muncii; adaptarea programelor educaționale și a mediului fizic la necesitățile persoanelor cu dizabilități; crearea condițiilor pentru satisfacerea necesităților speciale în reabilitarea medicală prin servicii de intervenție timpurie ș.a. Realizarea acestor măsuri, prin asigurarea posibilităților de evaluare mai obiectivă a capacității individuale de muncă, va oferi persoanelor cu dizabilități șanse egale și accesul la toate resursele de educație incluzivă, la tehnologiile noi, la serviciile medicale și sociale, la activitățile sportive, la bunuri și servicii de consum, acestea formând un complex întregit de servicii de reabilitare medicală, socială și profesională.

Din cele menționate putem afirma cu certitudine că reglementările în domeniu necesită a fi armonizate cu reglementările internaționale în domeniu, cu luarea în considerație a particularităților naționale și promovând drepturile omului. Inflația de reglementări, instabilitatea legislativă, neaplicarea normelor adoptate sunt păcate originare ale legislației moldovenești din ultimii ani, inclusiv ale celei privind protecția socială. După o perioadă de tranziție în care prevederi adoptate anterior anului 1991 au coexistat cu altele noi, adoptate posterior, reconsiderarea dreptului de proprietate privată, instaurarea treptată a regulilor economiei de piață și a democrației reprezentative au impus și o nouă concepție asupra protecției sociale și a mijloacelor de realizare a sa. Expresiile general-juridice ale acestor cerințe s-au materializat prin: Legea privind sistemul public de asigurări sociale de stat, Legea asistenței sociale, Legea privind sistemul public de pensii etc. care, fiind concepute drept reglementări-cadru, constituie baza unui șir impunător de legi speciale subsecvente, având meritul de a constitui un cadru legislativ general al activității de protecție socială prin consacrară principiilor și elementelor strategice ale acesteia, prin stabilirea instituțiilor juridice definitorii și instituirea regulilor fundamentale pentru domeniul protecției sociale. Exemplul cel mai semnificativ al instabilității în domeniu îl reprezintă circa 120 de texte interne. Lipsa de experiență, greutatea specifice unui atare demers și specificul politicii moldovenești au generat un proces greoi de reglementare, contradictoriu, în permanentă prefacere, rezultat cu existența unui număr foarte mare de texte, dispersate, uneori contradictorii, cu suprapuneri evidente, foarte complicate și, în consecință, greu aplicabile și, deci, ineficiente. Aceste dezavantaje constituie consecința logică a existenței unui număr impunător de acte normative (cca 40 de legi și 80 de hotărâri) în domeniul asigurărilor și asistenței sociale, la care se adaugă zeci de convenții internaționale ratificate, reunite într-un corpus masiv, nestructurat, dezordonat și ineficient.

Statul trebuie să creeze servicii funcționale de asistență socială și îngrijire, iar sistemul de prestații sociale urmează să fie abordat în complexitate. Aceasta este una dintre recomandările profesorului în Dreptul muncii Matti Mikkola, de la Universitatea din Helsinki. Expertul a făcut publică analiza legislației Republicii Moldova în domeniul protecției sociale și compatibilitatea acesteia cu Carta Socială Europeană în cadrul unei întâlniri, desfășurate în septembrie 2010 la Chișinău, cu factori de decizie, societatea civilă și mediul academic din republică în cadrul componentei de dezvoltare parlamentară a Programului Comun al Consiliului Europei și Uniunii Europene intitulat „Programul privind susținerea democrației în Moldova”.

Apariția studiului este determinată de sporirea numărului de demersuri și solicitări parvenite la Comisia protecție socială, sănătate și familie a Parlamentului Republicii Moldova din partea persoanelor fizice și juridice, cu privire la interpretarea anumitor articole ale legislației din domeniul social. „Republica Moldova duce în prezent lipsă de angajamente privind combaterea excluziunii sociale, condiții egale pentru muncitorii migranți, standarde de îngrijiri sociale, asigurarea dreptului la locuință etc.”, a spus Matti Mikkola în Raportul său. O altă constatare a expertului a fost că, în mare parte, legislația din domeniul social existentă se bazează pe tradiții sovietice, însă, odată ce Republica Moldova a inițiat procesul de integrare europeană, trebuie să aibă o altă abordare și în domeniul prestațiilor sociale [8].

Expertiza legislativă a analizat 11 legi de bază în domeniul protecției sociale din Republica Moldova și le-a evaluat din perspectiva corespunderii cu două tratate europene în domeniul social: Carta Socială Europeană și Convenția europeană cu privire la drepturile omului, documente ratificate de țara noastră anterior.

Soluția, după părerea noastră, poate fi în codificarea dreptului protecției sociale. În favoarea acestei propuneri pledează următoarele argumente, de ordin cantitativ și calitativ: inflația și instabilitatea textelor normative în domeniu necesită ordonare, raționalizare și eficientizare; exigența sistematizării și simplificării legislației în domeniul protecției sociale rezultă din necesitatea de eliminare a contradicțiilor și paralelismelor între prevederile numeroaselor texte oficiale, neuitând adevărul că, adesea, reglementările excesiv dispersate nu sunt respectate, deoarece nu sunt cunoscute; obiectivele prioritare prevăzute în Strategia națională de dezvoltare pe anii 2008-2011 [9] se referă la transpunerea acquis-ului comunitar în legislația națională și la continuarea reformelor, inclusiv în domeniul protecției sociale; lipsa coerenței legislative în domeniu, determinată de multitudinea actelor normative existente; lipsa clarității actelor normative în domeniu și limitarea accesibilității determinate de modificările succesive ale legislației specifice; lipsa sistematizării regulilor, care să guverneze activitatea organelor de asigurare și asistență socială, în așa fel încât sistemul normativ să fie înțeles de toți și, prin urmare, să fie în mod facil controlabil; lipsa unei terminologii unitare etc. [10].

În sfârșit, codificarea reformatoare (creatoare, inovatoare) prezintă avantajul că, pe de o parte, se profită de ocazia sistematizării pentru a integra norme noi, inerente momentului efectuării sale, iar, pe de alta, pot fi

eliminate paralelismele, corectate disonanțele și soluționate contradicțiile în cadrul unui efort general de raționalizare, modernizare și integrare a corpusului juridic privind protecția socială.

Referințe:

1. Romandaș N. Dreptul protecției sociale. - Chișinău: CEP USM, 2004. p.17.
2. Zamfir E., Zamfir C. Politici sociale. România în context european. - București: Alternative, 1995, p.80.
3. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011, nr.295 din 21.12.2007 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr.18-20.
4. Strategia de unificare a sistemului de pensii. Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului. Direcția politici de asigurări sociale. http://mpsfc.gov.md/file/strategii/strat_unif_sist_pensii_md.doc, p.4, 7, 11-46, p.12-25.
5. Zamfir E., Zamfir C. Politici sociale. România în context European. - București: Alternative, 1995, p.100.
6. Proiectul strategiei privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități (2009-2012). http://mpsfc.gov.md/md/proiecte_acte/. p.12-15.
7. Raportul Social Anual 2004, elaborat de Ministerul Sănătății și Protecției Sociale al Republicii Moldova. - Chișinău, 2005.
8. <http://www.coe.md>
9. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011, nr.295 din 21.12.2007 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr.18-20.
10. Лисица В.Н. Об основных направлениях кодификации законодательства в сфере социального обеспечения // Трудовое право, 2003, с.16-23.

Prezentat la 23.03.2011