

Changing THE WAY WE care

DOCUMENTUL G

CADRUL NORMATIV ȘI MECANISMUL DE FINANȚARE A SISTEMULUI DE ÎNGRIJIRE ALTERNATIVĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Autorități publice cheie:

**Ministerul Sănătății, Muncii și
Protecției Sociale**

Ministerul Finanțelor

Parlamentul Republicii Moldova

Problematică abordată:

Prevederi legale privind serviciile
sociale destinate copiilor în situație de
risc sau separați de părinți

Mecanismul de finanțare a serviciilor
sociale, bugetele pentru serviciile
sociale la nivel de Autorități Publice
Centrale (APC) și locale (APL) și
prestatori privați

Mecanismul de redirectionare a
resurselor financiare de la sistemul
rezidențial la cel de îngrijire
alternativă

Domenii conexe relevante:

Forța de muncă (DOCUMENT A)

Furnizarea de servicii sociale
(DOCUMENT B)

Managementul de caz (DOCUMENT C)

Informații de contact:

**Ludmila Ciocan, Consultanță politici
sociale, Keystone Moldova,**
lciocan@khs.org, +373 69933223

Analiza situațională – privire de ansamblu:

- Un sistem de îngrijire alternativă a copilului separat de familia biologică **reglementat de un cadru legislativ complex**, caracterizat de o serie de puncte forte, și care necesită unele ajustări pentru eficientizarea furnizării de servicii sociale adecvate la nivel comunitar.
- Un **mecanism de finanțare** a serviciilor sociale axat pe serviciile specializate sau de specializare înaltă, și care necesită o consolidare semnificativă a finanțării serviciilor primare de prevenire la nivel comunitar.

O fundație robustă:

- Legislația prevede standarde operaționale și principii de funcționare, alături de proceduri și mecanisme eficiente de implementare.
- O abordare interdisciplinară și multisectorială este prevăzută ca principiu de funcționare alături de un cadru de reglementare vizând organizarea și funcționarea serviciilor, acreditarea prestatorilor de servicii și respectarea unor standarde minime de calitate.
- O reglementare în detaliu a sistemului de îngrijire și protecție, inclusiv îngrijire alternativă și servicii de tip familial.
- Finanțarea serviciilor sociale de la bugetul de stat se axează pe instituțiile rezidențiale în timp ce prevenirea separării și îngrijirea alternativă sunt în responsabilitatea totală a APL

Care necesită consolidare:

- Este nevoie de o actualizare a prevederilor care să reflecte noile realități socioeconomice și de dezvoltare, precum și relevanța unei întregi game de servicii noi.
- Operaționalizarea în practică trebuie susținută de prevederi legislative adecvate, alături de un sistem clar de responsabilitate și răspundere. Unele servicii necesită regulament-cadru de organizare și funcționare și standarde minime de calitate, dar și de finanțare.
- Copiii și tinerii care părăsesc sistemul de îngrijire și protecție au nevoie, la rândul lor, de servicii adecvate de suport, care actualmente nu sunt reglementate.
- Lipsa resurselor financiare la nivel de APL precum și furnizarea de servicii comunitare în special de către prestatorii privați, sunt două linii de acțiune prioritare pe care Guvernul trebuie să le ia în considerare în asigurarea unei implementări efective și eficiente a politicii sociale.

Focusul acțiunilor necesare (suport din partea CTWWC):

- Asistență tehnică în vederea revizuirii, consolidării și actualizării prevederilor legislative în toate domeniile de interes menționate de cercetare.
- Colaborare interinstituțională și dezvoltare de mecanisme formale de interacțiune, atât între autoritățile publice cât și cu cele private.

Cadrul metodologic:

Raportul preliminar este elaborat în baza analizei a 55 acte normative de reglementare a serviciilor sociale destinate copiilor în situație de risc sau separați de părinți și a finanțării acestora în scopul determinării compatibilității prevederilor acestora cu cerințele Liniilor directoare ONU privind îngrijirea alternativă a copilului (Linii directoare).

SERVICII SOCIALE PREVENIRE, ÎNGRIJIRE ALTERNATIVĂ ȘI ÎNGRIJIRE REZIDENȚIALĂ

Puncte forte privind cadrul normativ de reglementare a serviciilor sociale. Principiul necesității și principiul adecvării îngrijirii alternative au fost transpuse în prevederi legale în toate tipurile de serviciu social. A fost reglementată cooperarea intersectorială între specialiștii din domeniile: asistență socială, educație, sănătate, ordine publică, în scopul referirii și prestării serviciilor sociale de prevenire, de îngrijire alternativă și îngrijire rezidențială (HG 143/2018). Există prevederi legale privind avizarea/aprobarea măsurilor de protecție a copilului de către Comisia pentru protecția copilului aflat în dificultate prin referire la servicii sociale de prevenire, îngrijire alternativă sau rezidențială. Există prevederi legale privind acreditarea obligatorie a prestatorilor de servicii sociale publice și privați (de prevenire, de îngrijire alternativă și de îngrijire rezidențială), respectând principiul proximității. Există prevederi legale privind prioritatea plasamentului sub tutelă în familia extinsă /servicii de îngrijire alternativă față de celelalte tipuri de plasament de tip rezidențial.

Elemente care necesită a fi îmbunătățite pentru toate tipurile de servicii sociale. Clasificarea actuală a serviciilor sociale nu face o delimitare clară între serviciile primare și serviciile specializate, între serviciile specializate și cele cu specializare înaltă, ceea ce distorsionează rolul APC și APL de nivel I și II în prestarea și finanțarea diferitor serviciilor sociale de prevenire, de îngrijire alternativă și îngrijire rezidențială. Nomenclatorul serviciilor sociale nu a fost actualizat în ultimii 10 ani în pofida dezvoltării și reglementării unor servicii sociale noi. Nomenclatorul necesită a fi actualizat în baza clasificății serviciilor sociale ajustate în Legea 123/2010. În cazul unor forme de protecție/ servicii sociale, cadrul normativ de reglementare este incomplet: nu au fost aprobate regulamentele-cadru de organizare și funcționare sau Standarde minime de calitate. Legea 140/2013 nu delimitează clar responsabilitățile asistentului social comunitar de cele ale specialistului în protecția drepturilor copilului angajat în cadrul primăriei în scop de sprijinire a autorității tutelare în exercitarea atribuțiilor de protecție și reprezentare legală a copiilor în situație de risc și a celor separați de părinți. Lipsește prevederea privind evaluarea externă a serviciilor sociale de prevenire, îngrijire alternativă și rezidențială care ar oferi prestatorului de serviciu posibilitatea să analizeze relevanța, eficiența, eficacitatea, durabilitatea și impactul serviciului în scop de îmbunătățire a calității acestuia.

Propuneri și recomandări pentru toate tipurile de servicii sociale.

Completarea Legii cu privire la serviciile sociale, cu prevederi care să reglementeze clar criteriile de clasificare a serviciilor sociale ținând cont de scopul serviciului, categoriile de beneficiari, regimul de asistare, locul prestării, regimul juridic al prestatorului de servicii sociale și reziliența serviciilor în situații de urgență. Completarea Legii privind acreditarea prestatorilor de servicii sociale cu prevederi privind termenele și condițiile de solicitare repetată a acreditării de către prestatorul de servicii sociale în caz de neacreditare inițială. Completarea Legii 140/2013 cu prevederi care să delimiteze responsabilitățile asistentului social comunitar de cele ale specialistului în protecția drepturilor copilului angajat în cadrul primăriei. Revizuirea și actualizarea Nomenclatorului serviciilor sociale prin completarea acestuia cu actele normative care reglementează serviciile sociale aprobate după 2011 și introducerea codului CPV conform Vocabularului comun al achizițiilor publice pentru fiecare tip de serviciu social.

SERVICII SOCIALE DE PREVENIRE

Puncte forte privind cadrul normativ de reglementare a serviciilor sociale de prevenire. În ultimii zece ani Guvernul a reglementat o gamă largă de servicii sociale de prevenire a separării copilului de familie. Majoritatea serviciilor de prevenire pot fi prestate de către APC, APL sau de către organizații necomerciale acreditate. Două servicii de prevenire destinate copiilor (sprijin familial și asistență personală) au fost incluse în pachetul minim de servicii sociale. Analiza actelor normative de reglementare a serviciilor sociale de prevenire denotă că o mare parte din acestea sunt aliniate Liniilor directoare.

Elemente care necesită a fi îmbunătățite pentru serviciile sociale de prevenire. Lipsa standardelor minime de calitate pentru serviciile de zi pentru îngrijirea copiilor cu vârsta de 4 luni–3 ani. Lipsa regulamentului-cadru de organizare și funcționare a serviciului de zi pentru copii cu dizabilități. Lipsa prevederilor exprese privind acreditarea prestatorilor de servicii Echipă Mobilă și Asistență personală.

Propuneri de recomandări pentru serviciile sociale de prevenire. Elaborarea și aprobarea de către Guvern a standardelor minime de calitate pentru Centrul de zi pentru îngrijirea copiilor cu vârsta de 4 luni–3 ani. Elaborarea și aprobarea de către Guvern a regulamentului-cadru de organizare și funcționare a serviciului Centru de zi pentru copii cu dizabilități, evitând supra reglementarea serviciului, dat fiind faptul că deja există două tipuri de servicii de zi, care prestează servicii inclusiv copiilor cu dizabilități. Revizuirea și aprobarea de către MSMPs a Regulamentului-cadru privind activitatea serviciului Asistență socială comunitară și în special reglementarea numărului de cazuri active (numărul de cazuri aflate în lucru) pentru o unitate de asistent social.

SERVICII SOCIALE DE ÎNGRIJIRE ALTERNATIVĂ

Puncte forte privind cadrul normativ de reglementare. Cadrul normativ actual permite selectarea celei mai potrivite opțiuni de îngrijire alternativă din diferite opțiuni disponibile în vederea prevenirii instituționalizării și în vederea dezinstituționalizării copiilor. Serviciile sociale de îngrijire alternativă pot fi prestate de către APL II sau de către organizații necomerciale acreditate, fiind finanțate din bugetele locale, precum și din donații, granturi și alte surse legale. O excepție o constituie casa comunitară pentru copii cu dizabilități, serviciul putând fi prestat inclusiv de către instituțiile de asistență socială create și gestionate de APC din bugetul de stat. Majoritatea regulamentelor de organizare și funcționare a serviciilor sociale de îngrijire alternativă și standardele minime de calitate ale acestora conțin prevederi concrete conform cerințelor Liniilor directoare.

Elemente care necesită a fi îmbunătățite. Nu au fost reglementate servicii de suport destinate copiilor/ tinerilor după ieșirea din sistemul de îngrijire și nici nu există standarde minime de calitate pentru astfel de servicii. Întârzierea reglementării serviciului Locuință socială asistată și elaborarea standardelor minime de calitate pentru acest serviciu, deși au fost incluse în planul Guvernului. Lipsa regulamentului-cadru de organizare și funcționare a serviciului Centru maternal, cu toate că au fost aprobate standarde minime de calitate pentru acest serviciu. În cazul tutelei/curatelei lipsesc standarde minime de calitate, care se impun în urma ultimelor modificări legislative.

Propuneri de recomandări. Elaborarea și aprobarea de către Guvern a standardelor minime de calitate pentru tutelă/curatelă în scop de îmbunătățire a calității serviciilor prestate de tutori/curatori. Elaborarea și aprobarea de către Guvern a regulamentului-cadru de organizare și funcționare a serviciului Centru maternal, care să servească drept reper pentru prestatorii de serviciu conform Liniilor directoare. Reglementarea serviciilor de suport destinate copiilor/ tinerilor după ieșirea din îngrijirea alternativă, inclusiv a serviciului Locuință socială asistată în vederea asigurării tranziției către o viață independentă. Revizuirea pachetului minim de servicii sociale și asigurarea includerii în pachet a unui serviciu de îngrijire alternativă garantat de stat (APP), finanțat inclusiv din contul resurselor alocate pentru instituțiile rezidențiale.

SERVICII SOCIALE DE ÎNGRIJIRE REZIDENȚIALĂ

Puncte forte privind cadrul normativ de reglementare. Analiza regulamentelor de organizare și funcționare a instituțiilor rezidențiale denotă că instituțiile prestează o gamă largă de servicii copiilor cu necesități complexe de îngrijire. O parte din instituțiile rezidențiale prestează inclusiv servicii sociale comunitare cu menținerea finanțării acestora din bugetul de stat. Majoritatea principiilor Liniilor directoare au fost indicate în Regulamentele de organizare și funcționare a instituțiilor rezidențiale drept principii care ghidează activitatea acestora, însă principiile respective deseori nu sunt transpuse în prevederi concrete de implementare.

Elemente care necesită a fi îmbunătățite. Actele normative de reglementare a activității instituțiilor rezidențiale din subordinea MECC, MSMPs și APL nu au fost aduse în concordanță cu noile prevederi ale Legii 140/2013, nu conțin prevederi concrete de implementare conform Liniilor directoare și nici prevederi privind delimitarea finanțării serviciilor specializate față de finanțarea serviciilor cu specializare înaltă. Regulamentele de organizare și funcționare a instituțiilor rezidențiale nu conțin prevederi și criterii clare, care să delimiteze finanțarea serviciilor specializate de finanțarea serviciilor cu specializare înaltă prestate în cadrul instituțiilor rezidențiale. Există lacune majore în ceea ce privește reglementarea respectării standardelor minime de calitate pentru fiecare tip de serviciu prestat în cadrul instituțiilor de îngrijire rezidențială.

Propuneri de recomandări. Elaborarea unor noi regulamente de organizare și funcționare pentru Centrul de plasament temporar pentru copii cu dizabilități și Centru de plasament și reabilitare pentru copii de vârstă fragedă în concordanță cu prevederile Legii 140/2013 și cu Liniile directoare. Abrogarea Standardelor minime de calitate privind îngrijirea, educarea și socializarea copiilor din instituțiile de tip rezidențial (Hotărârea Guvernului nr.432/2007) și a Standardelor minime de calitate pentru serviciile sociale prestate în centrele de plasament pentru copii cu dizabilități (Hotărârea Guvernului nr. 823/2008). Completarea regulamentului instituției de învățământ special cu prevederi privind participarea copilului și familiei în tot procesul de decizie privind prestarea serviciilor după exemplu Regulamentului și Standardelor minime ale Centrului de plasament pentru copiii separați de părinți aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 591/2017.

MECANISMUL DE FINANȚARE AL SERVICIILOR SOCIALE

Puncte forte privind mecanismul de finanțare. În baza parteneriatelor stabilite dintre APL și OSC în scopul dezinstituționalizării există posibilități financiare pentru dezvoltarea serviciilor sociale de îngrijire alternativă care depind în mare măsură de modul în care va fi gestionat suportul financiar asigurat din mijloacele bugetului de stat destinat la moment pentru sistemul rezidențial de îngrijire. Există modele de finanțare mixtă a serviciilor sociale de către APL și organizațiile societății civile. Conform acestui model, contractarea are loc în baza negocierilor directe între APL și prestatorul privat, urmate de încheierea unui acord de parteneriat (circa 95 de APL I și APL II au aplicat acest model de contractare, pentru finanțarea serviciilor sociale și medico-sociale). Analiza în dinamică a cheltuielilor privind serviciile sociale pentru perioada 2017-2019 denotă că în contextul descentralizării administrative și financiare se menține o tendință de creștere a volumului de finanțare în domeniul serviciilor sociale care este argumentată de creșterea numărului de familii cu copii în situații de risc și creșterea numărului de copii separați de familie.

Elemente care necesită a fi îmbunătățite în mecanismul de finanțare. Mijloacele pentru finanțarea serviciilor sociale în instituțiile rezidențiale sunt planificate exclusiv în bugetul de stat, deciziile privind redirecționarea acestora fiind luate la nivel central, în timp ce dezvoltarea serviciilor sociale comunitare este de competența APL II. În contextul descentralizării administrative și financiare, povara majoră de finanțare a serviciilor sociale de prevenire a separării și de îngrijire alternativă revine bugetelor locale, în majoritatea cazurilor fără resurse financiare redirecționate din sistemul serviciilor de îngrijire rezidențială finanțate din bugetul de stat.

Changing THE WAY WE care™

Studiile realizate la nivel național relevă că APL dispun de resurse limitate pentru finanțarea serviciilor sociale, iar prestatorii privați deși dețin experiență și au un rol semnificativ în dezvoltarea și prestarea serviciilor sociale, sunt dependenți de resurse financiare din partea donatorilor, ceea ce nu asigură durabilitatea serviciilor. Tipurile de costuri pe care le implică prestarea serviciilor sociale de diferite tipuri nu este suficient reglementată.

Propuneri de recomandări pentru mecanismul de finanțare. Modificarea Legii fondului pentru susținerea populației nr. 827-XIV din 18.02.2000 din perspectiva extinderii domeniilor de finanțare, care ar include și finanțarea adițională a serviciilor sociale create la nivel local în acele raioane care au capacități locale limitate de finanțare a serviciilor sociale pentru diverse categorii de persoane. Această modificare ar încuraja și susține dezvoltarea uniformă a serviciilor sociale în toate regiunile, acolo unde este nevoie stringentă de ele, indiferent de posibilitățile financiare ale autorității locale. Completarea regulamentelor de organizare și funcționare a serviciilor sociale cu prevederi privind tipurile de costuri pe care le implică prestarea fiecărui serviciu. Implementarea în practică de către APC și APL a "comenzii sociale" în scop de achiziționare a numărului și tipurilor de servicii sociale necesare pentru dezinstituționalizarea copiilor plasați în instituții rezidențiale. La nivel central această măsură propunem să fie administrată de ANAS, iar la nivel local - de către STAS, la concursurile de plasare a "comenzii sociale" urmând să aibă acces atât APL cât și organizațiile necomerciale, instituții religioase acreditate pentru prestarea serviciilor sociale. Modificarea prevederilor Legii 131/2015 privind achizițiile publice cu privire la garanția pentru asigurarea executării contractului de servicii. Anularea garanției pentru asigurarea executării contractului ar favoriza organizațiile necomerciale acreditate să aplice pentru prestarea serviciilor sociale din bani publici. Aprobarea documentației - tip necesare pentru atribuirea contractelor de achiziții publice și parteneriat public-privat în vederea contractării serviciilor sociale de către APL și APC. Atribuirea funcției prestării serviciilor sociale de îngrijire alternativă destinate copiilor cu dizabilități APL sub formă de funcție delegată cu susținerea financiară respectivă din bugetul de stat prin transferuri cu destinație specială. Aceasta ar asigura împărțirea poverii financiare între bugetul de stat și bugetele locale, luând în considerație faptul că serviciile sociale destinate copiilor cu dizabilități severe și cu necesități multiple de îngrijire sunt foarte costisitoare. Revizuirea pachetului minim de servicii sociale și asigurarea includerii în pachet a unui serviciu de îngrijire alternativă garantat de stat, finanțat inclusiv din contul resurselor alocate pentru instituțiile rezidențiale. Considerăm că cel mai indicat serviciu de îngrijire alternativă ar fi asistența parentală profesionistă, ținând cont de faptul că este un serviciu de tip familial și permite plasamentul planificat, provizoriu și de urgență a copiilor din diferite categorii de risc și de diferite vârste. Revizuirea modalității de finanțare a educației incluzive pentru copiii cu dizabilități senzoriale (auditive, vizuale), tulburări emoționale, dificultăți de limbaj și comunicare și asigurarea finanțării unui pachet complex de servicii de educație incluzivă în învățământul general, cel puțin la nivelul finanțării actuale a costului per elev în instituția de învățământ special. Această măsură se impune datorită faptului că finanțarea actuală a educației incluzive este insuficientă pentru asigurarea unei educații de calitate a acestui grup de elevi în cadrul instituțiilor de învățământ general în vederea dezinstituționalizării.

Informația pusă la dispoziție în cadrul acestui eveniment a fost făcută posibilă de către generosul suport al poporului american prin intermediul Agenției de Dezvoltare Internațională a Statelor Unite / United States Agency for International Development (USAID). Conținutul diseminat este responsabilitatea Changing the Way We Care și nu reflectă în mod necesar punctul de vedere al USAID sau al Guvernului Statelor Unite