



Parlamentul
Republicii Moldova

DP nr. 197/02-150

09 decembrie 2021

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

Biroului Permanent al Parlamentului Republicii Moldova

În temeiul art.73 din Constituția Republicii Moldova și prevederile art.47 din Regulamentul Parlamentului, se înaintează cu titlu de inițiativă legislativă, proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative.

Anexă:

- *Proiectul de lege*
- *Nota informativă*

Dan PERCIUN
Deputat în Parlament

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	387
"09" 12	2021
Ora	

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

LEGE

pentru modificarea unor acte normative

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Art. I. – Articolul 23 din Legea nr. 547/2003 asistenței sociale (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 42-44 art. 249), se completează cu alineatul (3) după cum urmează:

„3) Autoritățile administrației publice centrale, autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea, și după caz, autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi în temeiul evaluării anuale a necesităților de acordare a serviciilor sociale, organizează, și/sau achiziționează de la prestatorii publici și privați acreditați, servicii sociale.”

Art. II. – Legea nr. 123/2010 cu privire la serviciile sociale (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 155-158 art. 548), cu modificările ulterioare se modifică după cum urmează:

1. Articolul 9 alin. (4)

litera b) se expune în următoarea redacție:

„b) evaluează anual necesitățile comunității cu privire la serviciile sociale implicând în procesul consultativ prestatorii de servicii

sociale și organizațiile necomerciale care apără drepturile și interesele beneficiarilor de servicii sociale;”

se completează cu litera b¹) cu următorul cuprins:

”b¹) aprobă, conform necesităților comunității programe de dezvoltare a serviciilor sociale, care cuprind date detaliate privind numărul și categoriile de beneficiari, serviciile sociale existente, serviciile sociale propuse pentru a fi create, posibilitățile de contractare a serviciilor sociale, bugetul estimat și sursele de finanțare;”

litera c) se expune în următoarea redacție:

”c) planifică anual tipurile de servicii sociale și identifică mijloacele financiare pentru prestarea acestora în funcție de necesitățile stabilite, inclusiv pentru procurarea serviciilor sociale de care nu dispun sau pe care nu este rezonabil economic să le presteze individual;”;

se completează cu lit. c¹) cu următorul cuprins:

c¹) sprijină în condițiile legii prestatorii de servicii sociale acreditați în vederea dezvoltării unor noi servicii sociale în comunitate. Resursele alocate sunt prevăzute de bugetele administrației publice locale;”

2. Se completează articolul 11, alin(1) cu lit. c¹) cu următorul cuprins:

”c¹) să participe la evaluarea anuală a necesităților comunității în care își desfășoară activitatea cu privire la serviciile sociale necesare beneficiarilor săi;”

3. După Capitolul VIII Finanțarea serviciilor sociale se introduce un capitol nou Capitolul VIII¹ Contractarea serviciilor sociale cu următorul cuprins:

”Capitolul VIII¹ Contractarea serviciilor sociale

Articolul (28¹) Contractarea serviciilor sociale

Contractarea serviciilor sociale reprezintă procedura de achiziționare a serviciilor sociale în baza unui contract încheiat în condițiile legii de către autoritățile publice locale sau centrale.

Articolul (28²) Planificarea contractării serviciilor sociale

(1) În urma evaluării anuale a necesităților comunității cu privire la serviciile sociale și a consultărilor cu prestatorii de servicii sociale, a organizațiilor necomerciale care apără drepturile și interesele beneficiarilor, autoritățile administrației publice centrale, administrației publice locale de nivelul al doilea, și după caz, autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi elaborează și aprobă lista serviciilor sociale pe care intenționează să le procure de la prestatorii de servicii sociale.

(2) Contractarea serviciilor sociale din bugetele administrației publice locale sau după caz centrale oferite prestatorilor de servicii sociale are scopul de a acoperi necesitățile reale ale beneficiarilor de servicii sociale prin: dezvoltarea și diversificarea serviciilor sociale de interes local; asigurarea sustenabilității și continuității funcționării serviciilor sociale; asigurarea calității serviciilor sociale.

Articolul (28³) Modalitatea de contractare

(1) Autoritățile administrației publice centrale, administrației publice locale de nivelul al doilea, și după caz, autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi contractează prestatorii de servicii sociale ce prestează servicii sociale definite

în conformitate cu Nomenclatorul serviciilor sociale și pentru care sunt acreditați în modul prevăzut de lege.

(2) Procedura contractării se stabilește de către autoritățile publice locale și/sau centrale în condițiile legii.

(3) Autoritățile administrației publice centrale, administrației publice locale de nivelul al doilea, și după caz, autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi pot stabili parteneriate publice private cu prestatorii de servicii sociale, achiziționa servicii prin intermediul procedurilor de achiziții publice sau achizițiilor de mică valoare.”.

Art. III. – Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2015, 197-205 art. 402), cu modificările ulterioare se modifică după cum urmează:

1. Articolul 6 se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins:

”(4) În cazul achiziționării serviciilor sociale în condițiile art. 59, operatorii economici sunt exceptați de la oferirea garanțiilor de bună execuție a contractelor și/sau garanțiilor de ofertă”.

2. La articolul 59 alineat (7), litera d) se abrogă.

Art. IV. – Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, 32-35 art. 116), cu modificările ulterioare se modifică după cum urmează:

1. Articolul 14 alin. (1) lit. p¹) se expune în următoarea redacție:

„p¹) Poate aproba, conform necesităților comunității programe de dezvoltare a serviciilor sociale, care cuprind date detaliate

privind numărul și categoriile de beneficiari, serviciile sociale existente, serviciile sociale propuse pentru a fi create, posibilitățile de contractare a serviciilor sociale, bugetul estimat și sursele de finanțare;”

2. Articolul 29 alin. (1) litera i¹) se expune în următoarea redacție:

„i¹) Poate organiza anual procesul de evaluare a necesităților comunității cu privire la serviciile sociale implicând în procesul consultativ prestatorii de servicii sociale și organizații necomerciale care apără drepturile și interesele beneficiarilor de servicii sociale. În conformitate cu necesitățile constatate propune spre aprobare consiliului local programe de dezvoltare a serviciilor sociale și a listei anuale de servicii sociale spre a fi contractate de la prestatorii de servicii sociale;”

3. Articolul 43 alin. (1) litera j¹) se expune în următoarea redacție:

„j¹) aprobă programe de dezvoltare a serviciilor sociale, conform necesităților raionului, care cuprind date detaliate privind numărul și categoriile de beneficiari, serviciile sociale existente, serviciile sociale propuse pentru a fi create, posibilitățile de contractare a serviciilor sociale, bugetul estimat și sursele de finanțare;”

4. Articolul 53 alin. (1) se completează cu lit. k³) cu următorul cuprins:

„k³) Organizează anual procesul de evaluare a necesităților comunității cu privire la serviciile sociale implicând în procesul consultativ prestatorii de servicii sociale și organizații

necomerciale care apără drepturile și interesele beneficiarilor de servicii sociale. În conformitate cu necesitățile constatate propune spre aprobare consiliului local programe de dezvoltare a serviciilor sociale și a listei anuale de servicii sociale spre a fi contractate de la prestatorii de servicii sociale;”

Articolul V. – (1) Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial.

(2) Guvernul, în termen de 3 luni din momentul publicării va aduce actele sale normative în concordanță cu prevederile prezentei legi.

PREȘEDINTELE PARLAMENTULUI

NOTA INFORMATIVĂ

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative.

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Dan PERCIUN – Deputat în Parlament

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite

Asigurarea accesului la serviciile sociale și a continuității acestora pentru membrii comunității rămâne a fi în continuare o mare provocare. Organizarea și prestarea serviciilor sociale la nivel local este asigurată de administrațiile publice locale (în continuare APL). APL-urile din lipsa capacităților interne sau din eficiența costurilor contractează servicii sociale de la prestatori de servicii sociale publici și privați. Dintre prestatorii de servicii sociale privați majoritatea sunt organizații a societății civile (în continuare OSC-uri). Contractarea acestora la modul practic s-a adeverit a fi una extrem de dificilă din motivul unor prevederi limitative a actelor normative în vigoare, precum și a lipsei unei reglementări clare a întregului exercițiu de contractare a serviciilor sociale.

Un exercițiu de contractare a serviciilor sociale de către un APL ar necesita să fie structurat într-un proces etapizat, cum ar fi:

- a. Evaluarea reală a necesităților dintr-o anumită comunitate privind serviciile sociale (ce servicii sunt prezente, care din ele urmează a fi dezvoltate și ce servicii sunt necesare a fi create pentru a satisface nevoile beneficiarilor);
- b. Analiza posibilității APL (după caz a autorității centrale) de a presta într-un mod autonom aceste servicii sau de a le externaliza unor prestatori de servicii sociale publici sau privați;
- c. Elaborarea unei liste a serviciilor sociale ce se intențează a fi contractate din partea prestatorilor de servicii sociale și identificarea resurselor bugetare necesare;
- d. Integrarea acestor necesități (lista serviciilor sociale) în programele anuale de achiziții;
- e. Demararea procedurilor de contractare a serviciilor sociale;
- f. Atribuirea contractelor prestatorilor de servicii sociale.

Finalitatea acestui proiect ar aduce mai multă claritate procesului de contractare a serviciilor sociale, astfel încât să includă toate etapele într-o manieră sistematizată și constantă. Astfel încât evaluarea necesităților de servicii sociale a unei comunități să fie un exercițiu anual și nu episodic. Or, de la evaluarea necesităților o APL are înțelegerea lucrurilor despre ce are nevoie beneficiarii săi, a

tendințelor, a necesităților pe termen scurt și mediu, precum și a listei de servicii sociale pe care decide să le externalizeze altor prestatori de servicii sociale publici sau privați.

O altă finalitate a acestui proiect este de a facilita contractarea prestatorilor de servicii sociale prin intermediul achizițiilor publice. Dat fiind faptul că sprijinul financiar acordat de stat prin intermediul finanțărilor nerambursabile este unul deficitar, OSC-urile prestatori de servicii sociale apelează la instrumente clasice de accesare a fondurilor publice, cum sunt contractările în temeiul procedurilor publice de achiziții. În cadrul acestor proceduri, OSC-urile participă în aceleași condiții ca și un oricare alt operator economic participant. Astfel, ofertele prezentate de OSC-uri trebuie să fie extrem de competitive. Legea achizițiilor publice a transpus Directiva UE 2014/24 UE privind achizițiile publice prin introducerea în art. 59 achiziționarea serviciilor sociale și altor servicii publice. La fel, aceeași lege prevede în art. 6 posibilitatea rezervării contractelor unor operatori economici. Achiziționarea serviciilor sociale și altor servicii specifice prevăzute de art. 59 a Legii achizițiilor publice reprezintă un mesaj clar că achiziționarea acestor servicii de principiu necesită o abordare particulară. Însă, prevederile art. 59 nu au fost aplicate de către autoritățile publice contractante, serviciile sociale fiind în continuare achiziționate în baza procedurilor clasice, fie în baza procedurilor de achiziții de mică valoare. Din studiile elaborate până la momentul de față, au fost invocate câteva motive ce au dus la neaplicabilitatea acestor prevederi: lipsa înțelegerii APL-urilor în aplicarea acestor proceduri, a documentației standard specifice procedurii achiziționării serviciilor sociale; practica contractării serviciilor sociale doar pentru un an fiind legată de exercițiul bugetar și nu neapărat de asigurarea sustenabilității serviciilor sociale din comunitate; a lipsei mecanismului de rezervare a contractelor, etc. Pe de altă parte, obiecțiile OSC-urilor sunt legate de imposibilitatea acestora de a prezenta garanțiile de ofertă și a garanțiilor de bună execuție în cadrul procedurilor de achiziții publice și a interdicției de a li se mai atribui contracte de aceeași autoritate contractantă dacă aceștia au mai avut contracte cu această autoritate în ultimii 3 ani.

3. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene

Prezentul proiect de principiu nu contravine reglementărilor UE.

În partea ce ține de Directiva UE 2014/24 UE privind achizițiile publice aceasta prevede: “statele membre se asigură că autoritățile contractante pot să țină seama de nevoia de a asigura calitatea, continuitatea, accesibilitatea, prețurile convenabile, disponibilitatea și caracterul cuprinzător al serviciilor, de nevoile specifice ale diferitor categorii de utilizatori, inclusiv ale grupurilor dezavantajate și vulnerabile, de implicarea și responsabilizarea utilizatorilor, precum și inovare. De asemenea, statele membre pot prevedea ca alegerea furnizorului de servicii să se facă pe baza ofertei care reprezintă cel mai bun preț-calitate, ținându-se seama de criteriile de calitate și durabilitate ale serviciilor sociale.”

Autoritățile Republicii Moldova au luat în calcul realitățile locale în scopul de a asigura continuitatea și accesibilitatea serviciilor sociale la nivel local intervine cu mici intervenții în prevederile art. 56 a Legii achizițiilor publice.

4. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Atât Legea nr. 547/2003 asistenței sociale, cât și Legea nr. 123/2010 privind serviciile sociale nu reglementează partea de contractare a serviciilor sociale. În ambele acte normative nominalizate pot fi regăsite capitole dedicate finanțării, însă nu și contractării. Chiar dacă contractarea serviciilor sociale poate fi realizată prin intermediul mai multor instrumente reglementate de alte acte normative, acest element ar urma cel puțin la nivel general să fie reglementat în Legea asistenței sociale și în Legea privind serviciile sociale. O asemenea abordare poate fi regăsită și în experiența României, în Legea asistenței sociale, în care un capitol separat este dedicat contractării serviciilor sociale de la furnizorii de servicii sociale.

Termenul de contractare ar avea o accepțiune mai largă, care se poate realiza prin mai multe posibilități: atribuirea contractelor prin procesul de achiziții publice, a achizițiilor de mică valoare, stabilirea parteneriatelor, sau prin alte forme cum ar fi acordurile de grant (prin intermediul programelor naționale de grant), etc.

A. Amendamentele la Legii 547/2003 asistenței sociale

La momentul actual Legea nr. 547/2003 asistenței sociale nu reglementează nici cel puțin generic subiectul contractării serviciilor sociale. Având în vedere că serviciile sociale constituie o formă a asistenței sociale pe lângă prestațiile sociale, se face necesară reglementarea cel puțin generală pe partea de contractare

a serviciilor sociale. Această modificare are scopul de a avea o abordare liniară în privința acestui subiect între mai multe acte normative conexe, cum ar fi: Legea asistenței sociale, Legea privind serviciile sociale, Legea cu privire la achizițiile publice. Astfel, se propune introducerea unui alineat în Capitolul VI (Finanțarea asistenței sociale) la art. 23.

B. Amendamentele Legii nr. 123/2010 privind serviciile sociale

Contractarea serviciilor sociale începe cu evaluarea necesităților pentru anumite servicii sociale. Autoritățile publice locale din Republica Moldova nu au suficiente capacități să evalueze într-o manieră comprehensivă, care sunt necesitățile reale ale comunității pe partea de servicii sociale necesare beneficiarilor. Este importantă implicarea mai multor actori în acest exercițiu, cum ar fi prestatorii de servicii sociale existenți ce își desfășoară activitatea în respectiva comunitate, precum și alte organizații necomerciale care își desfășoară activitatea în domeniul protecției drepturilor și intereselor beneficiarilor (persoanelor cu dizabilități, vârstnici, copii, etc). La moment asigurarea participării altor actori este doar o opțiune a administrației publice locale, o opțiune de care nu prea se face uz.

Așa cum achiziționarea serviciilor sociale este legată de exercițiul bugetar anual, evaluarea necesităților comunității privind serviciile sociale ar fi logic să se realizeze la fel anual. Astfel încât aceste exerciții să se succedă: să se evalueze mai întâi necesitățile privind serviciile sociale (care servicii sociale urmează a fi dezvoltate, care servicii sociale urmează a fi create, etc), să se aprecieze care din serviciile identificate și necesare autoritatea publică locală le poate presta în mod individual, și care este lista serviciilor sociale pe care autoritatea publică locală decide să le achiziționeze de la alți prestatori de servicii sociale (pe motiv că nu are capacități, sau este mai eficient din punct de vedere a costurilor să externalizeze aceste servicii, etc).

După identificarea serviciilor sociale pe care autoritatea decide să le achiziționeze de la alți prestatori de servicii sociale, aceasta le include în planul anual de achiziții și asigură desfășurarea procedurilor privind achiziționarea acestor servicii.

Modificările propuse la art. 9 vin să responsabilizeze autoritățile publice locale să evalueze necesitățile privind serviciile sociale nu doar episodic, dar anual și să asigure participarea mai multor actori relevanți în acest exercițiu.

Articolul 11 reglementează drepturile asociațiilor obștești care activează în sfera serviciilor sociale. În condițiile în care autoritățile publice locale urmează să aibă obligația de a asigura un exercițiu participativ a mai multor actori în procesul de evaluare anuală a necesităților comunității privind serviciile sociale, implicit acest lucru ar fi și un drept al asociațiilor obștești de a se implica în acest proces, fie de a solicita implicarea acestora în acest exercițiu. În acest sens se propune completarea art. 11 alin. (1) cu o literă suplimentară.

Obiectul Legii cu privire la serviciile sociale presupune stabilirea unui cadru general de creare și funcționare a sistemului integrat de servicii sociale. Astfel, contractarea serviciilor sociale de la prestatorii de servicii sociale este un element care necesită a fi abordat ca parte a unei viziuni comprehensive. În consecință, alături de Capitolului VIII care reglementează Finanțarea serviciilor sociale, se face necesară reglementarea printr-un Capitol separat și contractarea serviciilor sociale. Acest capitol vine să definească ce presupune contractarea serviciilor sociale, care este procesul în prealabil contractării și modalitățile de contractare a serviciilor sociale.

C. Amendamentele Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice

Una din cele mai dificile provocări cu care se confruntă OSC-urile prestatoare de servicii sociale în procesul de achiziții publice sunt oferirea garanțiilor de ofertă și garanțiilor de bună execuție. OSC-urile reprezintă entități non-profit, în care sursele de finanțare sunt în mare parte asigurate din donații, sponsorizări, proiecte de grant și cotizațiile membrilor săi. Astfel, OSC-urile nu dispun de fonduri libere pentru exercițiul participării în achizițiile publice unde ar putea să-și înghețe o parte din resursele organizației pentru prezentarea garanțiilor pentru ofertă, dar în mod special a garanțiilor de bună execuție.

Scopul garanției de bună execuție reprezintă în esență un instrument juridic menit să protejeze interesele autorității contractante în relația cu operatorii economici, în particular în cazul unei executări necorespunzătoare a obligațiilor contractuale (executarea obligațiilor în cantitatea, calitatea convenită și în termenele contractului). Ținem să menționăm că prestarea serviciilor sociale nu poate avea neapărat aceeași abordare cu

prestarea altor tipuri servicii, or în cazul serviciilor sociale pot fi contractați doar prestatori de servicii sociale acreditați în condițiile prevăzute de lege. Astfel, aceștia prin definiție au standarde de calitate asigurate în vederea livrării acestor tipuri de servicii. Autoritățile publice contractante ar putea prin alte instrumente legale să responsabilizeze operatorul economic pentru ca acesta să-și execute obligațiile contractuale în mod corespunzător, cum ar fi: elaborarea unor clauze contractuale specifice, plata eșalonată, stabilirea unor penalități, etc. Reglementarea excepției prezentării garanțiilor de ofertă și bună execuție ar elimina un impediment financiar și administrativ important pentru OSC-uri în participarea acestora în cadrul achizițiilor publice. Aceasta fiind una din cele mai frecvente cazuri pentru care OSC-urile nu participă în astfel de proceduri, iar autoritățile contractante sunt impuse de circumstanțe să opteze pentru achiziții de valoare mică a serviciilor sociale

Reglementarea interdicției de la art. 59 alin. 7 lit. d) se face relevantă atunci când ar exista o piață de servicii sociale dezvoltată. Scopul acestei norme fiind de a asigura o concurență a prestatorilor de servicii sociale. Realitățile din Republica Moldova s-au adeverit a fi altele. Așa cum serviciile sociale sunt organizate la nivelul administrației publice locale, prestatori de servicii sociale la nivel local sunt extrem de puțini. Astfel, încât într-o anumită unitate administrativ teritorială poate exista doar un singur prestator spre exemplu de îngrijiri paliative, etc. În conformitate cu reglementările actuale acest operator economic (prestator de servicii sociale) nu va mai putea fi contractat de autoritatea publică locală, pe motiv că acestuia i s-a mai atribuit contracte pentru asemenea servicii în ultimii 3 ani. În condițiile unei piețe de servicii sociale subdezvoltate această limitare nu este una justificată, iar o autoritate publică locală riscă să-și sisteze unele servicii sociale din simplu motiv că nu ar avea pe cine contracta pentru prestarea serviciilor sociale de care au nevoie anumite grupe de beneficiari vulnerabili.

D. Amendamentele Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală

Legea (cadru) privind serviciile sociale determină care sunt atribuțiile autorităților administrației publice locale de nivelul II și nivelul I. Este adevărat că aceste atribuții nu sunt foarte bine delimitate, iar în unele situații se dublează. Modificările propuse nu vin să reformeze și să delimiteze aceste atribuții, or în acest sens s-ar face necesară o analiză în prealabil mult mai complexă. Cert este, că atât art. 9 (Atribuțiile autorităților administrației publice locale

de nivelul al doilea), cât și art. 10 (Atribuțiile autorităților administrației publice locale de nivelul unu) le-au fost delegate atribuții de analiză a necesităților comunității a serviciilor sociale, la fel au atribuția de a planifica tipurile de servicii sociale și identifica mijloace financiare pentru prestarea acestora. Astfel, modificările propuse la art. 9 și 10 au scopul de a obliga autoritățile publice locale să realizeze aceste evaluări în mod anual, cu implicarea obligatorie a altor actori relevanți. Evaluarea necesităților să constituie un proces consultativ și transparent, care să reflecte necesitățile reale ale comunității.

În concluzie, pentru a alinia atribuțiile autorităților administrației publice locale în domeniul serviciilor sociale, se face necesară asigurarea unei legături clare cu Legea privind administrația publică locală, care constituie legea primară a APL-urilor.

Legea asistenței sociale în articolele 13 și 14 reglementează rolul administrației publice locale de nivelul I și II în organizarea asistenței sociale. La fel, Legea privind serviciile sociale în articolele 9 și 10 reglementează atribuțiile administrației publice locale de nivelul I și II în prestarea serviciilor sociale. Având în vedere că legea cadru al administrației publice locale este Legea nr. 436/2006 administrației publice locale, care reglementează tot spectrul de competențe ale administrației publice locale de diferite nivele, se face necesară alinierea acestor atribuții și competențe pe partea de evaluare și planificare a serviciilor sociale.

Proiectul în cauză a fost consultat de către Congresul Autorităților Locale din Moldova care a propus delimitarea a competențelor și responsabilităților între autoritățile publice locale de nivelul întâi și autoritățile publice locale de nivelul al doilea care au fost luate în considerație.

5. Fundamentarea economico-financiară

Acest proiect nu necesită planificare de resurse bugetare. Modificările țin de asigurarea aplicabilității altor prevederi legale și îmbunătățirea mecanismului de contractare a serviciilor sociale.

6. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

Actul normativ odată adoptat nu generează modificări de alte acte normative.


Dan PERCIUN
Deputat în Parlament