

Memorandum:

- 1. Liniamentele Sistemului național de servicii de asistență socială***
- 2. Plan de implementare a Sistemului național de asistență socială: 2002-2003***

Cătălin Zamfir

Consilier al Primului Ministru

Aprilie 2002

În iunie 2001, Primul ministru a solicitat Prof. Cătălin Zamfir, să coordonez o comisie interministerială în vederea identificării principiilor de organizare ale noului sistem național de asistență socială, prin implementarea pachetului legislativ adoptat în 2001.

Comisia a fost formată din următorii specialiști: secretar de stat Romeo Postelnicu (MAP), secretar de stat Gabriela Coman (ANPCA), director general Dumitru Călinoiu (MMSS), Director Adina Drăgătoiu (MMSS), Alexandra Manu (MMSS), secretar de stat Paul Ciobănelu (MSF), Secretar de stat Pavel Abraham (MI), director general Emilian Stănișor (MJ), director Alina Mândroi (MSF), Elena Zamfir (șefa Catedrei de Asistență socială, Univ. București).

Comisia a ajuns la identificarea, pe baza unui consens deplin, a formei de organizare a noului sistem.

Memoriul alăturat, trimis tuturor ministerelor implicate, exprimă concluziile discuțiilor.

După aprecierea experților naționali și străini, sistemul așa cum este conceput reprezintă o *reformă de structură* care va avea efecte pozitive asupra soluționării problemelor sociale.

Etapele construcției noului sistem:

- 2001: pregătirea legislativă de bază**
- 2002: definitivarea bazei legislative, începerea implementării sistemului**
- 2003: sistemul va fi funcțional la nivelul de minim**
- 2004: dezvoltarea sistemului.**

La sfârșitul guvernării, va exista în stare de funcționare

NOUL SISTEM NAȚIONAL DE ASISTENȚĂ SOCIALĂ

Cuprins

1. Fazele construcției sistemului național de asistență socială	3
2. Caracteristicile asistenței sociale moștenite	6
3. Principiile de organizare ale noului sistem de asistență socială	9
4. Opțiunile organizaționale ale sistemului național de asistență socială	12
5. Plan de implementare a sistemului național de asistență socială	20

1. Fazele construcției sistemului național de asistență socială

Un obiectiv important al guvernării actuale îl constituie reforma sistemului de asistență socială.

Faza 1: adoptarea bazei legislative a sistemului

În 2001, primul an al guvernării actuale, a fost adoptat un pachet legislativ care pune bazele unui sistem național de asistență socială, articulat și modern.

Următoarele legi fixează profilul noului sistem național de asistență socială:

- *Legea sistemului național de asistență socială*
- *Legea venitului minim garantat*
- *Legea combaterii marginalizării sociale*
- *Legea administrației publice locale*

Pe această bază legislativă urmează în 2002 a se adopta un pachet normativ, compus în mod special din Hotărâri de guvern și Ordine ale miniștrilor.

A fost elaborată și adoptată metodologia acordării *Venitului minim garantat*.

În momentul de față sunt în proces de adoptare 2 HG-uri esențiale pentru constituirea noului sistem: HG-ul de constituire a *Comisiei interministeriale de asistență socială* și HG-ul cu privire la *organizarea la nivel județean și local a serviciilor de asistență socială*. Până în toamnă va fi pregătit un act normativ referitor al serviciile sociale.

În 2002, baza legislativă a sistemului național de asistență socială urmează a fi definitivată, în principalele ei componente.

Faza 2: Implementarea sistemului național de asistență socială

Anul 2002-2003 vor fi anii cruciali pentru **implementarea** noului sistem de asistență socială.

Implementarea sistemului național de asistență socială s-a realizat până în prezent pe trei direcții:

1. ***Implementarea sistemului venitului minim garantat*** (ianuarie 2002)

- Realizat: Direcția generală de asistență socială a MMSS cu începere din octombrie 2001)

2. **Conceperea sistemului național de servicii de asistență socială**

Sistemul național de servicii de asistență socială a fost conceput de către *Comisia interministerială pentru servicii de asistență socială*, instituită prin decizia Primului ministru și coordonată de Cătălin Zamfir, consilier de stat.

Acest Memorandum cuprinde principiile de organizare ale noului sistem, finalizarea sa urmând a lua forma unui pachet de HG-uri care vor fi supuse adoptării în perioada imediat următoare.

3. ***Constituirea Comisiei guvernamentale Anti-sărăcie și Promovare a incluziunii sociale.***

Comisia a definitivat prima formă a **Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale**

Planul se află într-o fază de consultări intragovernamentale și cu partenerii sociali.

În *mai 2002* **Planul** va fi supus discuției Guvernului.

Notă: Comisia Europeană a cerut statelor candidate ca începând cu 2002 să elaboreze **Planuri naționale de Acțiune pentru combaterea sărăciei și promovarea incluziunii sociale**. Ele vor trebui să redacteze, începând cu acest an, în comun cu Comisia Europeană, un **Joint Memorandum on Social Inclusion (JIM)** și care va trebui să fie semnat înainte de aderare.

Guvernul României a anticipat această cerință:

- A înființat în 2001 **Comisia Anti-sărăcie și Promovarfe a Incluziunii Sociale**
- Va putea adopta la mijlocul lui 2002 *Varianta 0* a **Planului**.
- Pornind de la Planul Național, se va putea realiza, probabil înaintea celorlalte țări candidate, chiar în cursul anului 2002, cel târziu în prima parte a lui 2003 (în funcție de intenția UE), **Joint Memorandum on Social Inclusion**.
- Până la sfârșitul anului 2003, Guvernul României va putea prezenta o formă îmbunătățită a **Planului**, realizată pe baza experienței implementării timp de 1 an a **Planului**.

2. Caracteristicile asistenței sociale moștenite

Asistența socială pentru persoanele aflate în dificultate era, în raport cu standardele europene și în mod special cu nevoile de protecție socială ale perioadei de tranziție, drastic **subfinanțată** pe ansamblu, concentrată în **instituții rezidențiale, incomplet structural**, cu o **slabă focalizare**, caracterizat de un **mix confuz de centralizare/ descentralizare**, cu un grad ridicat de fragmentare.

* **Subfinanțare:** Asistența socială financiară pentru cei aflați în nevoie, ca procent din PIB (indicator care exprimă efortul financiar), a avut un rol mai degrabă marginal în perioada de tranziție, la mare distanță de nivelul celorlalte țări europene în tranziție și cu atât mai mult sub cel al țărilor Uniunii europene. Alocațiile pentru copii au reprezentat singura pârghie de suport de tip neasiguratoriu. Ele au avut un rol foarte important pentru segmentul cel mai sărac al populației, deși valoare lor s-a degradat cel mai rapid dintre toate beneficiile, ajungând în 2001 aproximativ o treime din valoare sa din 1989.

* **Incompletitudine structurală** în ambele ei componente, atât în sfera suportului social financiar, cât și în cea a serviciilor de asistență socială:

- a. Suportul social financiar pentru cei în nevoie. Deși erodată drastic ca valoare, *alocația pentru copii* a reprezentat singurul sistem de asistență socială financiară, contribuind în mod crucial la susținerea segmentului celui mai sărac. În schimb, *ajutorul social* pentru cei mai săraci dintre săraci, introdus ca sistem târziu (de abia în 1995), practic se dezagregase până în 2001. Dezvoltarea unui sistem de *ajutor social de urgență*, importantă în sine, nu a fost de natură a acoperi în nici un fel nevoia.
- b. Sistemul de servicii de asistență socială a reprezentat componenta cea mai slab dezvoltată a sistemului, cu incompletitudini și distorsiuni grave.

- i. Serviciile de asistență socială s-au concentrat în cadrul instituțiilor de asistență socială rezidențială (cămine pentru copii sau pentru bătrâni).
- ii. Lipsește quasi-complet sistemul de servicii de asistență socială în familie și în comunitate, singurele care pot oferi în mod eficient prevenție și reinsertie socială. Inexistența unui sistem public de servicii sociale în familie și colectivitate este explicația cea mai importantă a persistenței fenomenului instituționalizării.
- iii. Lipsesc în mod cronic servicii de asistență socială pentru tipuri grave de probleme: violența domestică, dependența de alcool și de drog, asistența socială a victimelor, persoane fără adăpost etc. Mai mult cu titlu de experiment au fost dezvoltate câteva servicii de acest tip, foarte puține în sistem public, mai multe în sistem privat, dar pe departe insuficiente în raport nevoile.
- iv. Serviciile de îngrijire socio-medicală în familie și comunitate lipsesc aproape complet.
- v. Capacitățile de asistență socială a autorităților publice au rămas sever subdezvoltate, marea masă a fondurilor din programele cu finanțare externă mergând preferențial spre organizații non-guvernamentale.

* **Centrare pe instituții de asistență socială rezidențială.** Datorită lipsei unui sistem de asistență socială, în familie și comunitate, care să prevină, să trateze în faze incipiente, să reintegreze social, sistemul actual de asistență socială s-a dezvoltat masiv încă între zidurile instituțiilor rezidențiale, care preiau persoane cu probleme sociale din familie și comunitate, pe un drum practic fără reîntoarcere.

* **Focalizare defectuoasă:** segmentele sociale aflate în situațiile cele mai dificile – sărăcie extremă, excluziune și marginalizare socială cronică – au fost cele mai puțin acoperite în termeni de suport social, atât financiar, cât și în servicii sociale. Acest lucru a avut drept rezultat creșterea și consolidarea unui segment de populație care trăiește în condiții de sărăcie extremă și excluziune socială.

* **Mix confuz de centralizare/ descentralizare.** Sistemul de asistență socială era inițial accentuat centralizat, atât suportul financiar, cât și serviciile de asistență socială erau administrate de autoritatea centrală. În 1997 s-a declanșat un proces de descentralizare caracterizat însă mai degrabă prin confuzie, incompletitudine și incoerență.

- Unele sisteme au fost descentralizate, altele nu.
- Descentralizarea a fost realizată haotic, cu pierderea capacităților de monitorizare/ control.
- De regulă ea a fost realizată mai mult la nivel județean, nivelul local fiind ignorat.
- Neconcordanțe masive între resursele financiare locale și noile responsabilități primite.

* **Fragmentare:** Responsabilitățile de asistență socială sunt distribuite între un număr mare de organisme guvernamentale, capacitatea de coordonare fiind foarte redusă. Fragmentarea de la nivelul autorității naționale a tins să se reproducă la nivel local, fiecare organism guvernamental tinzând să-și dezvolte propria sa structură la nivel județean, în mod paralel cu ale celorlalte.

3. Principiile de organizare ale noului sistem de asistență socială

În legislația adoptată în 2001 au fost formulate principiile și direcțiile de dezvoltare ale unui nou sistem național de asistență socială.

* Introducerea noului **sistem al venitului minim garantat**. Bazat de această dată pe o finanțare asigurată, sistemul a devenit fundamentul întregii politici de protecție socială, oferind o acoperire înaltă și comprehensivă, chiar dacă încă la un nivel destul de modest, a segmentului celui mai sărac al populației.

* Introducerea ca o orientare importantă a sistemului de protecție socială prevenirea și absorbția situațiilor de excludere/marginalizare socială (mai ales prin noua *Lege a combaterii marginalizării sociale*).

* Punerea într-o formă sistematică a problemei construcției unui sistem public coerent de servicii sociale: după 12 ani guvernul a dezvoltat o concepție globală asupra sistemului național de asistență socială și a trecut ferm la implementarea lui.

- a. Definitivarea construcției administrației publice locale prin organizarea *componentei asistenței sociale*.
- b. Se introduce un nou tip de servicii de *asistență socială comunitară* – asistența socială în familie și comunitate, cu importante funcții de prevenire, tratare timpurie și recuperare socială.
- c. Este formulat ca un domeniu important de dezvoltat sistemul *serviciilor de îngrijire socială și medicală comunitară*.

- d. Accentul cade pe organizarea la nivelul autorităților publice locale a sistemului de asistență socială, atât a componentei de prestații financiare, cât și a celei de servicii sociale.
- e. Consecința o reprezintă redefinirea funcțiilor sistemului județean și național de asistență socială.
- f. Se introduce un mecanism național de coordonare a politicilor de asistență socială – *Comisia interministerială de asistență socială*.

* Punerea în centrul sistemului de asistență socială a *principiului activizării*: asistența socială are ca obiectiv atât suportul celor aflați în nevoie, cât și al activizării lor, a reinserției lor într-o viață comunitară activă. În mod special *Legea venitului minim garantat* oferă un instrument dublu de activizare: atât a beneficiarilor de ajutor social, cât și al autorităților publice locale care dispun în acest moment de importante resurse gratuite de muncă pentru realizarea unor obiective de interes public. Această componentă de activizare se bucură de un foarte ridicat suport social. Este probabil că ea se va dovedi a fi principalul inițiator al unei noi orientări de **dezvoltare comunitară**.

* Promovarea unui sistem descentralizat al administrației publice a oferit un cadru extrem de propice pentru construcția noului sistem. În acord cu această politică, noul sistem de asistență socială plasează responsabilitatea primară a asistenței la nivelul autorităților publice locale. Toate prestațiile de asistență socială au fost plasate la nivelul autorităților publice locale. Acest lucru este probabil a se dovedi în viitor o resursă extrem de importantă pentru întărirea rolului autorităților publice locale. În mod special noul sistem introduce *servicii de asistență socială* în subordinea autorităților publice locale.

* Introducerea unui sistem coerent la nivel național, cu specificații clare ale funcțiilor la nivel național, județean, local, bazat pe noua concepție a administrației publice, va oferi un caz crucial de dezvoltare a sistemului public pe noile liniiamente.

Dezvoltarea funcțiilor la nivel local este complementară cu o redefinire a structurilor și funcțiilor la nivel județean și național.

* Dezvoltarea de programe naționale orientate spre soluționarea problemelor sociale grave: locuințe provizorii pentru cei fără adăpost, suport pentru tinerii care ies din instituții, protecția familiilor care datorită sărăcirii au acumulat datorii la întreținere.

4. Opțiunile organizaționale ale sistemului național de asistență socială

1. La nivelul autorităților publice locale

1.1. Orașe/ Municipii.

- Se constituie **Serviciul de asistență socială**, în subordinea Consiliului orășenesc/ municipal.
- Serviciul orășenesc/ municipal de asistență socială va avea următoarele departamente:
 - Departamentul *prestații financiare* (în mod special administrarea *venitului minim garantat*)
 - Departamentul de servicii de asistență socială
 - Servicii de asistență socială comunitară – organizat pe principiul teritorialității. În cadrul acestui serviciu se va contura în timp un subsistem de servicii socio-medicale, tot pe principiul teritorialității.
 - Servicii de asistență socială specializată oferite în instituții/ centre de asistență socială
 - Departamentul programe sociale: programe orientate spre absorbția sărăciei, promovarea incluziunii sociale, rezolvarea unor probleme sociale comunitare, inclusiv soluționarea conflictelor comunitare.

1.2. Comune

În cazul comunelor, legea prevede includerea unui birou de prestații financiare în cadrul Consiliului comunal.

Pentru serviciile de asistență socială, legea prevede posibilitatea constituirii, pe bază de parteneriat, a unor servicii de asistență socială *zonale*: serviciul de asistență socială al municipiilor va asuma responsabilități pentru câte un grup de comune arondate lui.

2. La nivelul Consiliilor județene

* *Serviciul județean de asistență socială* va funcționa în subordinea Consiliilor județene.

* Serviciul județean de asistență socială va avea următoarele atribuții:

- a. Stabilirea *Planului județean antisărăcie și promovare a incluziunii sociale*
- b. Inițierea de programe județene de dezvoltare socială
- c. Administrarea fondului județean de ajutor financiar de urgență
- d. Administrarea instituțiilor/ centrelor județene specializate de asistență socială și relațiile cu Ong-urile
- e. Susținerea tehnică și financiară a serviciilor locale de asistență socială

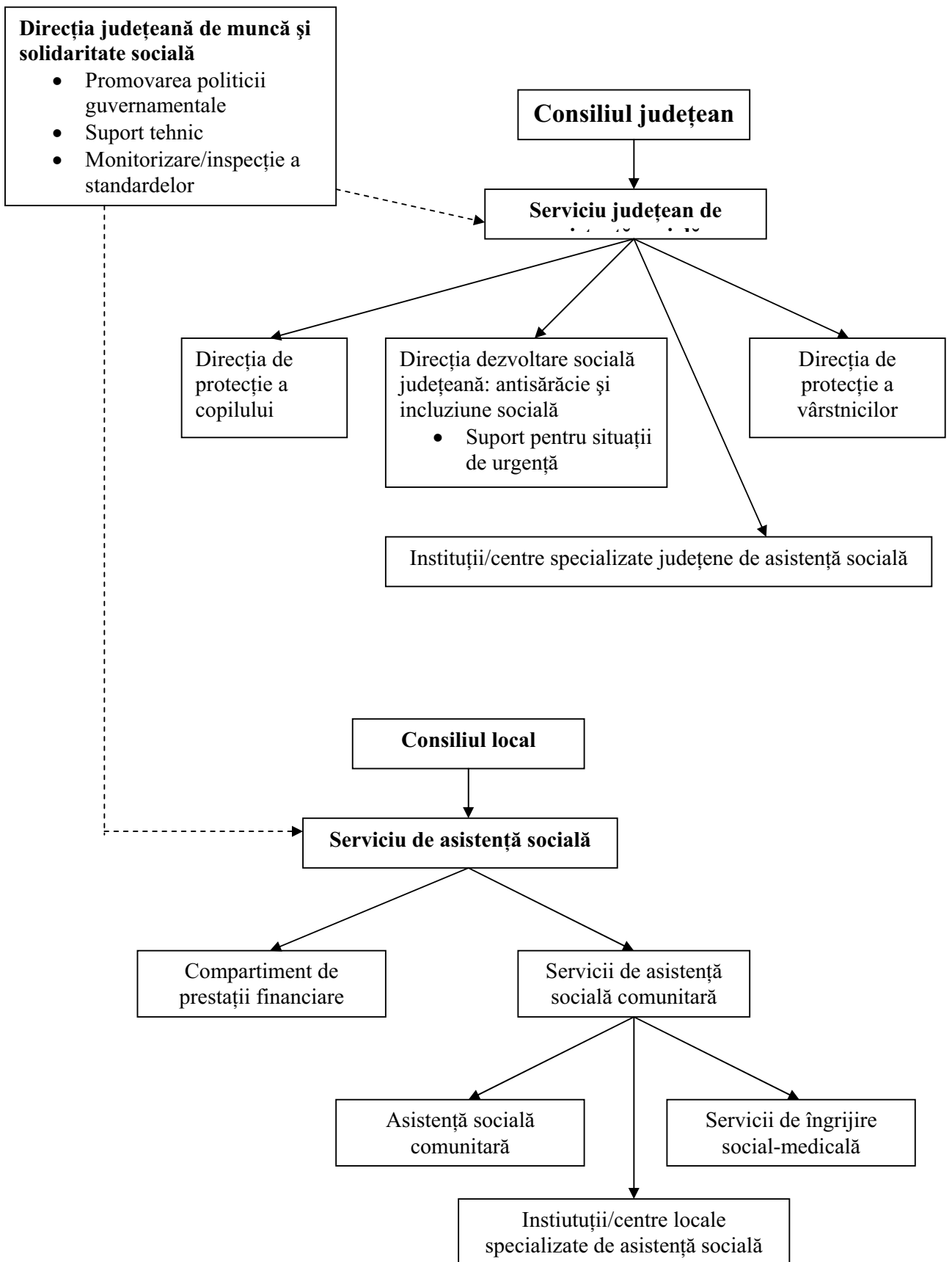
* *Serviciul județean de asistență socială* va putea fi organizat pe structura actualelor *Direcții județene de protecție a copilului*, instituții care prezintă o experiență de organizare și funcționare apreciabilă.

* *Serviciul județean de asistență socială* va putea avea mai multe compartimente în funcție de gravitatea și importanța problemelor sociale cu care se confruntă:

- Compartimentul de dezvoltare socială județenească: comisia județeană antisărăcie și promovare a incluziunii sociale
- Compartimentul de protecție a copiilor
- Compartimentul de protecție a vârstnicilor
- Compartiment de suport pentru persoanele cu handicap
- Servicii speciale de asistență socială: persoane fără locuință, reinsertia socială a persoanelor condamnate pentru fapte penale, prevenirea dependenței de drog și recuperarea persoanelor dependente etc.

* Consiliile județene vor putea acorda personalitate juridică compartimentelor de asistență socială care desfășoară o activitate cu un grad ridicat de complexitate, ca de exemplu actualele

Direcții județene de protecție a copilului. Chiar într-o asemenea ipostază, Serviciul județean de asistență socială va asigura coordonarea generală a tuturor compartimentelor.



3. La nivel național

3.1. Ministerul Muncii și Protecției Sociale

* Direcția generală de asistență socială va avea următoarele atribuții mari:

- a. Elaborarea politicilor asistenței sociale în domeniul de responsabilitate al Ministerului.
- b. Evaluarea continuă a eficienței politicilor de asistență socială.
- c. Coordonarea celor două mari componente ale asistenței sociale: prestații și servicii de asistență socială.
- d. Promovarea unor programe naționale de asistență socială centrate pe problemele sociale considerate a fi prioritare la un moment dat.
- e. Oferirea secretariatului tehnic al Comisiei interministeriale de asistență socială.
- f. Monitorizarea respectării standardelor de calitate a serviciilor de asistență socială

* Organizarea Direcției generale de asistență socială a MMSS:

Organizarea internă a Direcției trebuie:

- Pusă în acord cu sarcinile implementării și administrării noului sistem național de asistență socială:
 - Inființarea unor noi direcții/ servicii: Direcția servicii de asistență socială, Serviciul de protecție a vârstnicilor etc. Secretariatul *Comisiei interministeriale de asistență socială*. Direcția de programe împotriva marginalizării și excluziunii sociale.
- Mărită schema de personal, la nivelul minim necesar de funcționare în noile condiții.

3.2. Comisia interministerială de asistență socială

* Va fi compusă din reprezentanții conducerii ministerelor și organismelor guvernamentale cu atribuții în asistența socială.

* Activitatea Comisiei va fi susținută de un secretariat tehnic, situat în MMSS, întărit de specialiști din ministerele și organismele guvernamentale

* Atribuții:

- a. Coordonarea politicilor și măsurilor guvernamentale de asistență socială
- b. Coordonarea unor programe interministeriale de asistență socială.
- c. Coordonarea activității de elaborare a standardelor de calitate a serviciilor de asistență socială
- d. Coordonarea activității de monitorizare a calității serviciilor de asistență socială

* Comisia va putea organiza în subordinea sa instituții care să realizeze obiective specifice pentru susținerea sistemului național de asistență socială.

Ex. Agenția națională pentru standarde de calitate a serviciilor sociale și de monitorizare a calității serviciilor.

3.3. Direcțiile județene de asistență socială

* Ele vor trebui să-și reconsidere atribuțiile:

- a. Promovarea politicii guvernamentale de asistență socială în teritoriu
- b. Monitorizarea respectării *legii* și a *calității serviciilor*
- c. Susținerea tehnică și profesională a serviciilor de asistență socială

* Direcțiile județene vor trebui să exprime în județe politica stabilită de *Comisia interministerială de asistență socială*. Cu alte cuvinte, ele vor reprezenta în județ punctul de vedere, în domeniul asistenței sociale, al întregului Guvern. Nu vor mai fi necesare alte forme de reprezentare județeană ale diferitelor organisme guvernamentale.

O asemenea redefinire a funcțiilor direcțiilor județene este de natură a rezolva problema golului de autoritate și a lipsei

mijloacelor de control asupra diferitelor activități de asistență care se desfășoară în teritoriu.

5. Plan de implementare a sistemului național de asistență socială

Dacă anul 2001 a fost concentrat pe adoptarea unui pachet legislativ minimal, anul 2002 este anul definitivării bazei legislative și lansării **programului de implementare a acestui sistem.**

1. Implementarea venitului minim garantat a reprezentat o prioritate absolută.

După 3 luni de la intrarea sa în funcțiune, se poate spune că primele rezultate sunt foarte pozitive.

Obiectiv: Analiza funcționării sistemului în primele 6 luni de funcționare și introducerea măsurilor corective care se impun: *septembrie 2002.*

2. Organizarea Comisiei interministeriale de asistență socială.

- a. Adoptarea HG: *30 aprilie*
- b. Constituirea Comisiei interministeriale: *15 mai*
- c. Constituirea Secretariatului tehnic al Comisiei interministeriale în cadrul MMSS: *15 mai*

3. Pregătirea instituțională la nivel de MMSS:

- a. Reorganizarea *Direcției generale de asistență socială*

Direcția general va avea următoarele direcții:

- a. Direcția prestații financiare
- b. Direcția servicii sociale

- c. Secretariatul *Comisiei interministeriale de asistență socială*
- d. Direcția programe sociale, cu accentul pe implementarea *Legii combaterii marginalizării sociale*
- e. Direcția strategii și cooperare internațională

Termen: *15 mai*

- b. Completarea schemei de personal a *Direcției generale de asistență socială*.

Termen: *30 mai*

- c. Definitivarea structurilor județene ale MMSS în domeniul asistenței sociale:

- i. Stabilirea organizării și atribuțiilor DGMMSS

Formă: Memorandum al Direcției generale de asistență socială, aprobat prin ordin al Ministrului

Termen: *30 mai*

- ii. Numirea prin concurs a conducerii structurii de asistență socială la nivel județean

Notă: este crucial pentru succesul programului de implementare a se stabili de către conducerea MMSS a condițiilor de pregătire profesională a directorilor cu asistența socială în județe. Ei vor avea un rol esențial în întreaga construcție instituțională la nivel local.

Termen: *15 mai*

- d. Asigurarea personalului:

- i. Selecția personalului: condiție pentru noii angajați pregătirea de specialitate cerută de lege

Termen: *30 mai*

ii. Dezvoltare instituțională:

1. Prima rundă de dezvoltare profesională (legislativ, organizarea sistemului, management) – participă membrii Direcției asistență socială și directorii Direcțiilor județene

Termen: *15 iunie*

2. Dezvoltare instituțională: organizarea proprie

Termen: *30 iunie*

3. Formarea profesională a personalului din Direcțiile județene (eventual pe grupuri de județe)

Termen: 15 septembrie

4. Organizarea la nivel local (județean/ local).

- a. Pregătirea HG cu privire la organizarea la nivel județean și local a sistemului de asistență socială

Termen: *15 aprilie*

- b. Adoptarea HG-ului

Termen: *30 mai*

- c. Implementarea structurilor de organizare

- i. **Faza 1:** Instituirea prin decizii ale Consiliilor județene și locale a structurilor minimale de organizare

Termen: *septembrie 2002*

- ii. **Faza 2:** Dezvoltare instituțională la nivel județean și local (instruire, organizare)

Termen: *septembrie* -
decembrie 2002

- d. Prima fază a pregătirii profesionale a personalului la nivel județean/ local

Perioadă: septembrie - decembrie

5. Program de asigurare a pregătirii profesionale, conform *Legii sistemului național de asistență socială*, a întregului personal din sistem.

- a. Selectarea personalului pe baza cerințelor legii (pregătire universitară de specialitate, experiență în sistem)
- b. Completare a pregătirii în asistență socială a specialiștilor cu studii superioare cu experiență practică:
 - i. Formă de organizare: studii universitare de 2 ani la distanță
 - ii. Organizare: universitățile București, Cluj, Iași, Timișoara, Oradea
 - iii. Incepere programului: *1 octombrie 2002*
 - iv. Finanțare:
 - 1. MEC (ca program de master)
 - 2. Completare: MMSS
- c. Pregătirea unui program de pregătire continuă în asistență socială
 - i. Formă de organizare: module intensive (o săptămână/ la distanță – 3 luni) sau conferințe.
 - ii. Pregătirea programului: *ianuarie-martie 2003*
 - iii. Inițiere programului: *iunie 2003*