

## **ANEXA 7.1**

### **CERINTE INSTITUTIONALE**

## **1. CERINTE INSTITUTIONALE**

Aceasta sectiune identifica sistemul institutional in vederea atingerii obiectivelor gestionarii deseurilor potrivit cadrului legislativ existent in prezent in Romania, dezvoltant o structura eficienta de administrare si principalii trei pasi in vederea punerii acesteia in functiune.

Cadrul legal cu privire la sistemele institutionale

- Ordonanta de urgenta nr. 78/2000 cu privire la managementul deseurilor, modificat;
- Hotararea de guvern no. 349/2005 cu privire la eliminarea deseurilor;
- Legea nr. 215/2001 a administratiei publice locale, cu modificari
- Legea nr. 101/2006 cu privire la serviciile de salubritate;
- Legea nr. 51/2006 cu privire la serviciile de utilitati publice, modificata de Ordonanta de urgenta nr. 13/2008;
- Legea nr. 26/2001 a asociatiilor si fundatiilor, cu modificari;
- Legea nr. 213/1998 cu privire la proprietatea publica si baza legala a acesteia;
- Legea nr.273/2006 cu privire la serviciile locale publice financiare, modificata de Ordonanta de urgenta nr. 28/2008;
- HG nr. 109/2007 cu privire la Metodologia de efectuare, modificare si ajustare a tarifelor pentru activitatile conexe utilitatilor publice;
- HG nr. 110/2007 cu privire la reglementarea cadrului pentru organizarea serviciilor publice;
- Legea nr. 265/2006 cu privire la protectia mediului.

Ca o consecinta a sistemului centralizat de organizare si de administrare a serviciilor de gestionare a deseurilor, tara noastra s-a confruntat timp de multi ani cu lipsa de cooperare a organismelor principale implicate in procesul legislativ si administrativ la nivel local si national.

Astfel, dupa 1990, una dintre principalele prioritati la nivel national, a fost intarirea capacitatii autoritatilor locale pentru regionalizarea activitatilor, astfel incat fiecare comunitate trebuie sa fie responsabila cu implementarea noilor cerinte si conditii pentru Romania ca tara candidat si apoi ca Stat membru al UE.

Pe de alta parte, datorita activitatilor economice semnificative din trecut, urmata de incetarea activitatii gigantilor industriali, Romania a mostenit un numar mare de amplasamente contaminate cu un nivel crescut de emisii in atmosfera si in apa care conduc in mare parte din cazuri la o degradare extinsa a solului si a peisajului. Majoritatea acestor amplasamente sunt parasite, nefolosite, in timp ce nevoia de terenuri pentru utilitatile publice sau pentru dezvoltarea afacerilor este crescuta, in afara de faptul ca reprezinta un risc pentru mediu si pentru sanatatea oamenilor.

De asemenea, o relatie directa si o implicare prin participarea factorilor de interes local la procedura de luare a deciziilor nu a fost niciodata aleasa ca fiind o optiune fezabila in cadrul administrarii eficiente a serviciilor de salubritate, respectiv informarea prin mijloace publice

cu privire la importanta colectarii corecte a deseurilor menajere, a separarii sursei si a reducerii cantitatii de deseuri.

Toate strategiile si reformele cu privire la elaborarea de politici, operatiuni si reglementari pentru serviciile comunitare, sunt dezvoltate in prezent in Romania la nivel national.

Noua legislatie sprijina reforma prin transferarea responsabilitatilor majore administratiei locale si respectiv utilitatilor locale.

Schimbarile institutionale si schimbul de responsabilitati trebuie sa fie urmate in prezent de schimbari majore la nivel operational. In vederea asigurarii unor servicii durabile si viabile, utilitatile municipale trebuie sa isi imbunatateasca performantele operationale si sa avanseze inspre recuperarea costurilor si catre regionalizarea serviciilor de deseuri solide in vederea folosirii beneficiilor economiei la scara larga.

#### **Prezentarea propunerilor si consecintelor proiectului pentru dezvoltarea institutionala:**

In prezent, serviciul public de salubritate include, printre altele, urmatoarele activitati:

pre-colectare, colectare, transport si stocare a reziduurilor solide, cu exceptia deseurilor toxice, periculoase si speciale.

Proiectul dezvoltat va cuprinde:

- Construirea depozitului de deseuri si a instalatiilor conexe, inclusiv o instalatie de sortare, desemnata sa serveasca toate localitatile implicate;
- Functionarea depozitului si a instalatiilor conexe, cat si procesarea si eliminarea deseurilor;
- Transportul deseurilor municipale de la statia de transfer pana la depozitul de deseuri;
- Constructia mai multor statii de transfer destinate a servi o zona determinata aferenta unui numar de municipii, orase si/sau comune;
- Functionarea unei statii de transfer care include intretinerea acesteia si prima faza de procesare a deseurilor;
- Colectarea deseurilor municipale, dupa cum este acesta descrisa in capitolele tehnice ale acestui Master Plan.

Localizarea diferitelor sectii de tratare a reziduurilor de deseuri, a statiilor de transfer si a unui singur amplasament de eliminare a deseurilor solide din cateva locatii centrale din judet, si combinatia si dezvoltarea acestora in unitati regionale necesita o forma specializata, noua si convenabila, de administrare si organizare. In consecinta exista o nevoie urgenta de personal cu o gama larga de aptitudini care sa efectueze munca viitoare.

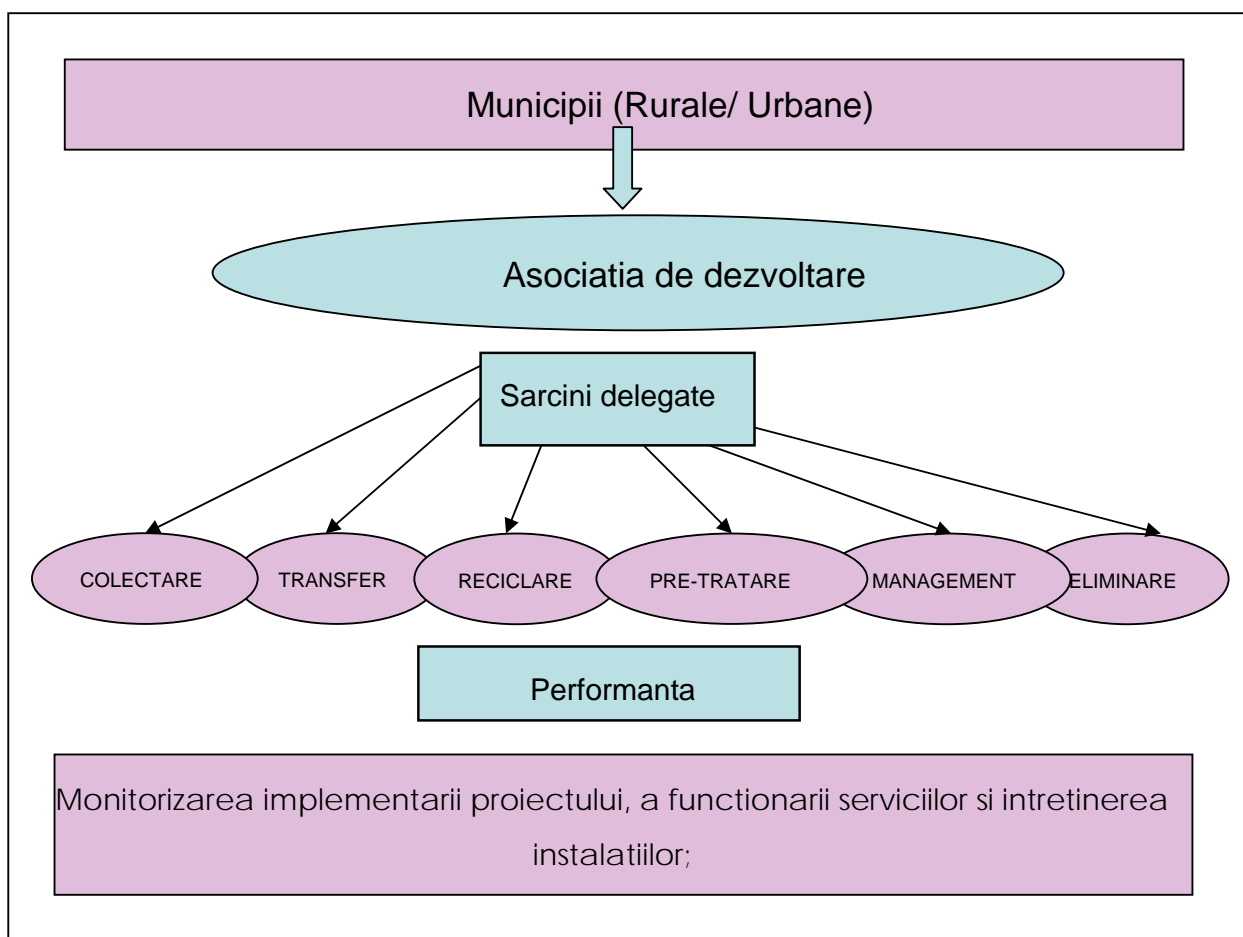
Analiza optiunilor si abordarea sistemului proiectat de management al deseurilor vor acoperi noul cadru pentru re-organizarea eficienta si eficace a acestor activitati, cu implicarea operatorilor privati si cu aranjarea si administrarea depozitelor ecologice de deseuri si productia de compost; recuperarea materialelor re-folosibile (productia de energie biologica, pre-selectia si organizarea reciclarii de deseuri).

Analiza este legata de noua provocare globala, si anume reducerea poluarii si dezvoltarea durabila care reprezinta punctele cheie in elaborarea legilor privind mediul inconjurator .

De acea propunerile sunt bazate pe sistemul si cadrul legal institutional actual, cu prevederile si optiunile pentru imbunatatirea serviciilor de salubritate, cum? de catre cine? si in ce sens?

Pentru atingerea celor mai bune optiuni practice de mediu in vederea gestionarii impactului civilizatiei asupra mediului, naturii si activitatilor umane, apare necesitatea de implementare a unor actiuni coordonate.

Aceste actiuni pot fi armonizate cel mai bine intr-o organizatie combinata care are influenta asupra fiecarui facut pas inspre dezvoltarea administrarii deseurilor. Responsabilitatile si competentele impartite vor cauza probleme in atingerea tintelor la timp si pe deplin satisfactor. Astfel, recomandam o re-orientare generala a administratiei existente catre un organism modern si activ de administrare a deseurilor.



**Figura 1: Structura generala a parteneriatului**

In prezent, fiecare comunitate trebui sa administreze principalele sarcini: colectarea deseurilor solide, reducerea si reciclarea deseurilor solide si eliminarea acestora, pe propria responsabilitate. Datele de mai sus indica principalul mod de a schimba modul actual de administrare a deseurilor solide. Punctul de inceput este o decizie comuna a tuturor comunitatilor din judet de a se ocupa de datoriile actuale si viitoare cum ar fi transferul deseurilor solide, tratarea deseurilor solide si administrarea deseurilor intr-o asociatie intercomunitara combinata.

Proiectul trebuie efectuat de catre toate administratiile publice, institutii si organisme participante, in legatura foarte stransa, si trebuie sa se desfasoare in conformitate cu legislatia romana, cu cerintele UE si cu strategiile de gestionare a deseurilor la nivel national, regional si local.

Re-orientarea organizatiilor existente catre un aranjament institutional comun de gestionare a deseurilor solide care serveste intregul judet, ar trebui atinsa in trei pasi descrisi in mare in cele ce urmeaza.

### **1. Pas: Infiintarea Asociatiei de dezvoltare intercomunitara**

In conformitate cu Legea nr. 51/2006 cu privire la serviciile de utilitati publice, modificata de Ordonanta de urgenta nr. 13/2008, doua sau mai multe unitati administrative, in limitele competentelor pe care le au, pot coopera pentru a infiinta asociatii in conformitate cu legislatia existenta, respectiv Asociatii de dezvoltare intercomunitare (ADI) in scopul de a avea o administratie comuna a utilitatilor publice si pentru infiintarea ,actualizarea si dezvoltarea sistemului de utilitati publice.

ADI sunt organisme cooperative, cu un statut legal si un scop de utilitati publice, recunoscute de lege, in vederea indeplinirii obiectivelor comune ale autoritatilor publice locale in legatura cu serviciile de utilitati publice.

In plus, art.11-13 al Legii no.215/2001 cu privire la administratia publica locala, modificata, indica scopurile principale ale ADI, organizarea si functionarea, finantare si administrare.

In sectorul gestionarii deseurilor, municipiile dintr-un anume judet pot semna un contract de delegare pentru a-si transfera responsabilitatile anumitor servicii de salubritate catre ADI.

In principiu, Statutul si Actul constitutiv vor sublinia faptul ca ADI are puterea de a efectua, in numele membrilor sai, atributii in legatura cu serviciile de administrare a deseurilor.

Propunerea unei solutii integrate de administrare a deseurilor pentru fiecare judet reprezinta o noua abordare a managementului deseurilor; eficienta si durabilitatea acestei solutii nu pot fi indeplinite doar luand in considerare un acord si implicarea majoritatii unitatilor administrative (municipiile) din judet.

Pe de alta parte, este important si necesar ca majoritatea municipiilor sa fie membrii ADI de la inceput, deoarece operarea sistemului de gestionare a deseurilor va fi efectuata prin contracte de delegare a serviciilor de administrare, acordate prin achizitie publica. Un

municipiu care va deveni membru al ADI dupa semnarea acestor contracte nu va fi/deveni o parte in aceste contracte de delegare (semnate in numele municipiilor membre) deoarece acest statut – de parte semnatară – ar insemna o numire directa a contractului, respectiv delegarea administrarii deseurilor in legatura cu serviciile de salubritate pentru municipiul respectiv.

Totusi, in legatura cu serviciile de salubritate si de gestionare a deseurilor, principalele sarcini ale ADI vor fi urmatoarele:

- Sa asigure o gestionare sigura din punctul de vedere al mediului a deseurilor solide la nivel local, judetean;
- Sa asigure controlul si monitorizarea sigurantei eliminarii pe termen lung;
- Sa gaseasca cele mai bune solutii si optiuni in ceea ce priveste strategiile de reducere permanenta a deseurilor;
- Sa controleze si sa intretina rentabilitatea si tarifele scazute;
- Sa furnizeze politici active de marketing si strategii cu privire la materialele reciclabile;
- Sa administreze sisteme flexibile in diferite conditii locale;
- Sa elaboreze si sa verifice specificatiile tehnice pentru procedura de achizitiei cu privire la functionarea de depozitului de deseuri si a statiei de transfer/punctelor de colectare;
- Sa monitorizeze functionarea serviciului, in conformitate cu cererile contractului semnat cu operatorul privat cu privire la un serviciu specific aferent deseurilor.

Cadrul legal pentru mecanismul institutional in legatura cu proiectele regionale de deseuri va fi stabilit in conformitate cu Legea no. 26/2000, prevederile privind asociatiile si fundatiile.

Astfel, membrii ADI vor conveni asupra unui Act constitutiv si a unui Statut legal, ca documente care sa furnizeze, inter alia, scopurile, organizarea si functionarea ADI.

Deciziile luate de catre ADI vor acoperi o gama larga de activitati, cum ar fi:

- Planul de investitii pe termen lung privind infrastructura de gestionare a deseurilor;
- Atributiile si sarcinile specifice ale asociatiei , obligatiile privind co-finantarea proiectului;
- Mecanismele functionarii acestei infrastructuri (colectarea, transportul, transferul si eliminarea);
- Mecanismele de plata ale serviciilor de gestionare a deseurilor (sistemul de taxe, de tarife sau un sistem care le include pe ambele);

Cooperarea cu principalul organism national responsabil cu monitorizarea evolutiei tarifelor si taxelor pentru serviciile de salubritate si a planului si strategiei multianuale privind serviciile de utilitati publice

#### **Responsabilitatea speciala a Consiliului judetean ca membru ADI**

O abordare importanta a rolului Consiliului judetean este ca nu exista o incompatibilitate intre calitatea sa de Beneficiar final, dupa cum este stipulat in cerintele nationale si conform principiului administrarii descentralizate a regiunii, si calitatea sa de membru ADI, ca toti ceilalti membrii obligati din punct de vedere juridic, urmand interesele comune, ca asociati cu drepturi egale.

Astfel, delegarea atributiilor ramane un atribut legal al Consiliului Judetean si va genera o diviziune intre sarcinile restante si cele indeplinite ca membru ADI, in comun cu alte municipii. Consiliul judetean va fi beneficiarul final al intregii infrastructuri create si infiintate de proiectele de gestionare a deseurilor, si astfel proprietarul facilitatilor, impreuna cu toate consecintele ce rezulta din aceasta structura.

Luand in considerare toate cele spuse mai sus, avantajele infiintarii ADI sunt urmatoarele:

- Indeplinirea eficienta a sarcinilor in cadrul unui grup organizat;
- Dimensionarea optima a amplasamentelor;
- Dimensionarea optima a zonei aferente instalatiilor de tratare a deseurilor;
- Optiunea de a colabora cu unitatile regionale furnizori de utilitati;
- Concentrarea supra resurselor umane si materiale;
- Cresterea eficientei in sectorul infrastructurii locale;
- Implementarea unui sistem integrat de gestionare a deseurilor la nivel judetean, in conformitate cu indrumarile unui master plan agreat in unanimitate;
- Realizarea investitiilor pentru proiectul complet prin accesarea de fonduri europene;
- Garantarea si rambursarea fondurilor co-finantarii

#### **Structura legala de baza a ADI**

Structura ADI respecta cerintele legale ale Ordonantei guvernamentale no. 26/2000 privind asociatiile si fundatiile si prevederile legii no. 51/2006.

Astfel, dupa cum va fi prevazut in statutul sau legal, ADI va fi formata din :

##### **1. Adunarea generala**

Acest organism va include toti reprezentanti unitatilor asociate administrative, inclusiv Consiliul judetean; acestia vor fi desemnati ca reprezentanti ai Deciziilor administrative semnate de catre autoritatile deliberative ce apartin membrilor Asociatiei.

Atributiile si responsabilitatile principale ale Adunarii generale vor fi prevazute in Statutul legal si Presedintele asociatiei va fi ales dintre membrii Adunarii.

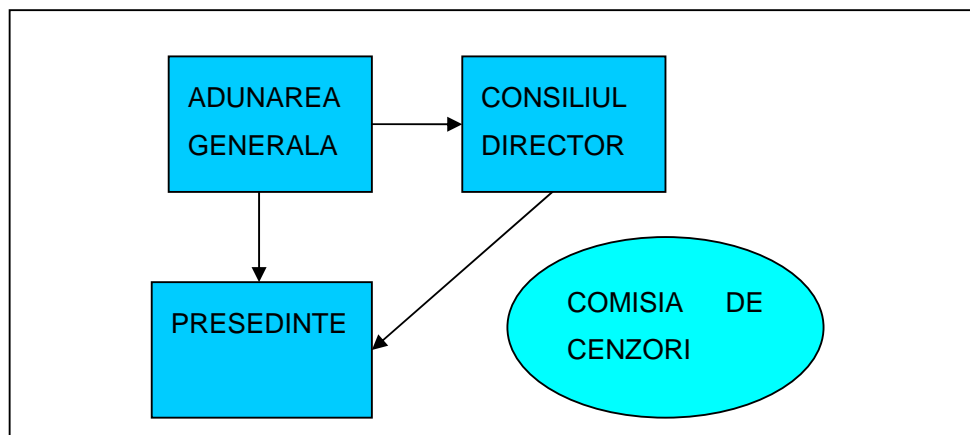
### 2. *Consiliul director*

Acest organism va fi instrumentul executiv al Asociatiei, compus din Presedintele ADI si alti doi membrii chemati de catre Adunarea generala pe o anumita perioada de timp ce va fi stipulata in Statutul legal.

Acest organism va asigura aplicarea si executia Deciziilor luate de catre Adunare si va indeplini atributiile speciale delegate de catre Adunare sau prevazute in Statutul legal. Acesta se va intruni in cadrul unor intalniri formale, in conformitate cu ordinea speciala de zi, si, dupa cum se prevede in Statutul ADI, si deciziile vor fi luate in prezenta si cu votul a cel putin jumatate + 1 dintre membrii.

### 3. *Comisia de cenzori;*

Comisia de cenzori se va ocupa de controlul financiar al Asociatiei; atributia principala a acestui organism va fi sa verifice metoda de administrare a activelor Asociatiei (patrimoniu), dupa cum prevede legea si Statutul legal al Asociatiei.



**Figura 2: Organismele legale ale ADI**

## 2. Pas: Atributiile ADI pe parcursul fazelor de investitie si de functionare a evolutiei proiectului.

In vederea efectuării activitatilor si administrării întregii game de responsabilitati de servicii privind deseurile solide **ADI propusa** are ca atributie principala coordonarea, controlarea si monitorizarea evolutiei serviciilor privind deseurile.

**Consiliul judetean**, ca beneficiar final, va fi responsabil de procedura de achizitie (ofertare si contractare) si cu platile pentru contractele de lucrari si de servicii.



**Consiliul Judetean** va organiza o UIP (Unitate de implementare a proiectului) pentru implementarea proiectului, monitorizarea activitatilor acestuia. Pe intreaga durata a implementarii proiectului,

**Consiliul Judetean** va informa Adunarea generala a ADI cu privire la dezvoltarea proiectului si va lua in considerare abordarea acesteia.

Dat fiind faptul ca Consiliul judetean va fi beneficiarul final al proiectului de deseuri (in conformitate cu Programul operational pentru mediul inconjurator pentru noua perioada de finantare 2007-2013 si cu legislatia valida), acesta va acoperi mai multe dintre costurile ce privesc implementarea proiectelor de deseuri finantata de fonduri europene si va fi responsabil de platile si de implementarea noii infrastructuri de deseuri.

**Consiliul judetean** va fi proprietarul noii infrastructuri. Baza legala a dreptului de proprietate a judetului este prevazut in art. 10, punctul (6) din Legea no. 51/2006 privind serviciile de utilitati publice, modificata, care spune ca „sistemele de utilitati publice sau partile componente ale acestora, efectuate printr-un program nou de investitii din cadrul ADI avand ca activitate principala serviciul de utilitati publice, apartin unitatilor administrative (municipiile) membrii ai ADI si este inregistrat ca fiind patrimoniul acestora, in conformitate cu Legea 213/1998 privind proprietatea publica, modificata, in baza urmatoarelor criterii: (...) litera b) – bunurile din zona a mai mult de un municipiu membru al ADI va apartine proprietatii publice a judetului, daca toate municipiile sunt amplasate in acelasi judet si daca judetul este membru al ADI”.

De asemenea, probabil ca **Consiliul judetean** va fi conveni un credit bancar pentru a asigura co-finantarea proiectului. Astfel, Consiliul judetean va plati dobanda pe intreaga durata a infiintarii infrastructurii si a inceperii operatiunii. Creditul va fi rambursat din drepturile primite de la operatorul depozitului de deseuri

Efectuarea serviciilor civile de administrare a deseurilor va fi sarcina **Operatorilor privati** selectati prin procedura de achizitie publica, in baza specificatiilor tehnice, comerciale si legale agreeate de catre Adunarea generala a ADI, cu privire la prevederile legale.

Contractele pentru construirea si operarea noilor instalatii centrale, cat si pentru amplasamentul central al depozitului de deseuri si al sectiei de compost, vor fi semnate de Consiliul judetean.

Contractele pentru construirea si operarea instalatiilor si serviciilor regionalizate, ca pre-colectarea, colectarea si statiile de transfer se vor semna intre ADI, in numele autoritatilor locale implicate si consiliul judetean pe de o parte si operatorul privat pe de alta. Contractele vor avea anexe pentru fiecare localitate din zona, cu prevederi detaliate, cum ar fi:

1. Daca in respectiva localitate se va aplica un tarif, o taxa sau un sistem combinat;
2. In ceea ce priveste tariful, se va specifica faptul ca drepturile vor fi returnate:
  - Consiliului judetean, in cazul in care bunurile si activele "concesionate" sunt proprietatea exclusiva a autoritatii; (statie de transfer)

- Consiliului judetean si consiliilor locale, in cazul in care fractia acestor servicii a fost "concesionata" de catre consiliile locale.

Aceasta UIP va fi completa cel putin in ceea ce priveste urmatoarele pozitii: Presedintele UIP si Vicepresedintele UIP, Departamentul tehnic, cu ingineri specializati, Departamentul financiar, cu un contabil specialist si un ofiter financiar, un ofiter de Relatii publice si un Consilier juridic.

Consiliul judetean va acoperi costurile de implementare a proiectului (logistica necesara, plata salariilor UIP, etc), si responsabilitatea pentru intreaga organizare si functionare a Unitatii.

### **3. Pas: Administrarea activitatilor efective de functionare**

Faza operationala a proiectului se refera la administrarea in comun a serviciilor de salubritate a membrilor ADI si exploatarea infrastructurii aferente (in principal, activele Proiectului).

Unitatile administrative-teritoriale implicate vor delega impreuna administrarea serviciilor de salubritate (colectarea, transport, procesarea si eliminarea deseurilor), prin delegarea contractelor de administrare ce privesc diferitele activitati ale serviciilor acordate in urma procedurii de ofertare publica.

Activitatile de gestionare a deseurilor vor fi efectuate de operatori privati selectati prin achizitia publica intr-o anumita perioada de timp, in scopul unei mai bune administrari a colectarii, transportului, eliminarii, tratarii, reducerii si reciclarii deseurilor.

Administratia fiecarui judet va putea alege cele mai bune optiuni pentru efectuarea acestor activitati in conformitate cu nevoile si caracteristicile specifice.

ADI va controla, monitoriza si verifica dezvoltarea serviciilor in beneficiul populatiei si va putea sa primeasca acordul principalelor autoritati implicate cu privire la atributiile si responsabilitatile delegate, dupa cum este descris mai sus.

Fiecare obligatie de administrare poate fi efectuata in diferite moduri specifice, in conformitate cu decizia generala privind sistemul regionalizat de deseuri: operator privat pentru una sau mai multe activitati conexe: colectare, tranfer, tratare, reducere-reciclare, depozitare.

Pentru amplasamentul central al depozitului de deseuri, recomandam contractarea unei companii private cu o experienta vasta in ceea ce priveste operarea unor instalatii tehnice similare.

In ceea ce priveste statiile de transfer, recomandam contractarea unei companii pentru colectarea si transferul din fiecare zona.

Acest aranjament institutional ar trebui sa ia in calcul urmatoarele conditii:

- Concurenta cinstita, achizitie publica, timp, caracteristici locale speciale, contracte existente, consecinte financiare si fiscale, conditii de transfer al proprietatii.
- Preluarea serviciilor publice de catre ADI si predarea de la partenerii locali necesita o perioada de tranzitie, care va fi convenita in consecinta si care trebuie sa respecte etapa de constructie si de punere in functiune a noilor facilitati centrale de management al deseurilor.
- Contractele propuse, structurile ADI si cadrele de administrare vor fi discutate indeaproape cu autoritatile locale implicate din ADI si descrise in detaliu in Studiul de fezabilitate. Propunerile sunt adresate fiecarei unitati locale la nivel judetean si se bazeaza pe legislatia romana existenta.

Astfel, ADI va monitoriza reusita operatorilor in ceea ce priveste indeplinirea obligatiilor in conformitate cu fiecare contract de delegare de administrare.

ADI va exercita, pentru si in numele membrilor sai, drepturile si obligatiile pe care acestia le au ca autoritate delegata a administrarii serviciilor.

In vederea asigurarii prerogativelor aferente serviciilor acordate de catre membrii sai, ADI poate infiinta o structura tehnica, cu posibilitatea de a organiza diferite comitete specializate cu reprezentanti ai unitatilor administrative-teritoriale membre.

### **Programare**

Dupa finalizarea si prezentarea master planului, autoritatile locale vor initia negocieri in vederea stabilirii continutului de baza al acordului de parteneriat local si sa infiinteze ADI dar si sa elaboreze principalele decizii cu privire la structura de organizare asa cum este aceasta descrisa in optiunea noastra de mai sus.

Odata ce Studiul de fezabilitate este terminat, acordurile si contractele principale trebuie sa fi fost deja livrate, astfel incat infiintarea ADI sa poate fi confirmata in termen scurt. Consiliul judetean, ca membru al ADI, va incepe direct ca consiliu de administratie responsabil pentru implementarea noului proiect local de administrare a deseurilor la nivel judetean.

### **Concluzii privind dezvoltarea institutionala prezentata**

- Proiectul nostru de implementare institutionala va include doua faze: cea de implementare si cea operationala;
- Consiliile locale din judet si Consiliul judetean vor infiinta o Asociatie de dezvoltare intercomunitara (ADI), care are ca obiectiv efectuarea in comun de proiecte privind crearea unui sistem integrat de gestionare a deseurilor solide pentru populatia intregului judet, si administrarea in comun a serviciilor de salubritate, de catre operatori privati;

- Consiliul judetean ca beneficiar al proiectului va infiinta o unitate de implementare a proiectului care va sprijini beneficiarul in implementarea si operarea investitiilor de proiect;
- ADI va avea dreptul, prin Statutul sau prin Actul constitutiv si i se vor delega sarcini din partea membrilor, de a exercita, in numele acestora, prerogativele, drepturile si obligatiile acestora privind serviciile de salubritate;
- Administrarea, operarea si intretinerea serviciilor si instalatiilor de salubritate vor fi efectuate de catre operatori privati, in urma unei proceduri de ofertare organizata de Consiliul judetean ca membru al ADI care va semna contractele cu operatorii, in calitatea sa de beneficiar final al infrastructurii de deseuri.