



Proiect finanțat
de Uniunea Europeană



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



PROPUNERE DE POLITICĂ PUBLICĂ în domeniul salubrității și gestionării deșeurilor menajere solide

în orașul

ȘTEFAN VODĂ

OCTOMBRIE 2020

CUPRINS

01.	Introducere	4
02.	Metodologie	5
03.	Context și descrierea problemei	7
04.	Analiza problemei - principalele cauze și efecte	10
05.	Cadrul legal/normativ național	12
06.	Cadrul normativ local	15
07.	Obiectivul PPP	16
08.	Opțiuni de rezolvare a problemei	17
09.	Analiza opțiunilor de rezolvare a problemei	20
10.	Recomandări	23

INTRODUCERE

Administrația publică locală din Republica Moldova se confruntă cu problema guvernării ineficiente și participării reduse a cetățenilor în procesele de bună guvernare. În particular, problema identificată în orașul Ștefan Vodă are 2 componente: pe de o parte, strategiile de dezvoltare contribuie insuficient la ghidarea activității Administrației Publice Locale (APL), iar, pe de altă parte, societatea civilă eșuează să responsabilizeze APL prin monitorizare și propuneri de politici alternative, din lipsă de capacități.

Ghidarea strategică a tuturor activităților APL constituie baza unei guvernări locale eficiente. În Republica Moldova, procesele de planificare strategică au cunoscut mai multe valuri de activitate, dar, totuși, documentele elaborate rămân a fi deseori formale.

Strategiile de dezvoltare locală sunt scrise în volume mari dar, în același timp, sunt uitate de APL. Deseori, acestea sunt lăsate să se prăfuiască în sertare. De multe ori strategiile sunt neclare și mai puțin utile pentru planurile operaționale. Programele și planurile operaționale pe termen scurt și mediu ale APL, în cele mai dese cazuri, nu fac referință la obiectivele specificate în aceste strategii. Suplimentar, politicile publice, ce ar urma să detalieze obiectivele principale din Strategiile de Dezvoltare, nu au devenit instrumente eficiente în arsenalul funcționarilor publici locali.

Elaborarea unei **propuneri de politică publică (PPP)** în domeniul managementului deșeurilor solide constituie o detaliere a obiectivului specific strategic de dezvoltare a orașului Ștefan Vodă pe de o parte, dar și un model de analiză a problemei și elaborare a soluțiilor în domeniu, pe de altă parte. În ciuda aplicării tehnologiilor moderne în diverse domenii, gestionarea deșeurilor rămâne una dintre cele mai înapoiate arii atât la nivel național, cât și la nivelul orașului Ștefan Vodă. Practic orice sondaj care își propune identificarea priorităților locale va semnala deficiențele în acest domeniu, dar și lipsa unei viziuni consolidate în rândurile locuitorilor.

Scopul PPP este prezentarea cadrului actual instituțional și de intervenție ce ține de gestionarea deșeurilor solide din orașul Ștefan Vodă și de a propune opțiuni de rezolvare. PPP ia în considerare procesele curente de gestionare a deșeurilor menajere. În acest document nu se examinează gestionarea deșeurilor industriale și de construcție, a deșeurilor din activitatea medicală și de prestare a serviciilor de sănătate publică.

Primăria și consiliul orășenesc Ștefan Vodă pot prelua fie opțiunea recomandată, fie oricare altă opțiune supusă analizei. Măsurile propuse vor avea nevoie de detaliere și planificare administrativă, pentru a maximiza rezultatele scontate.

Documentul a fost elaborat în cadrul proiectului “Fabrica de politici publice – prin reprezentare civică, scoatem din sertare strategiile de dezvoltare”, sub auspiciile platformei “Dezvoltarea Societății Civile la nivel local în RM”, susținută de Fundația Konrad Adenauer și Uniunea Europeană.

METODOLOGIE

PPP a fost elaborată în corespundere cu indicațiile metodologice ale Guvernului RM și bunele practici ale USAID și Băncii Mondiale. Analiza problemei, identificarea opțiunilor și a liniilor de intervenție a survenit din consultarea celor 3 categorii de actori implicați și interesați:

- A. Populația orașului Ștefan Vodă**
- B. Societatea civilă reprezentativă din orașul Ștefan Vodă**
- C. Administrația publică locală și întreprinderea municipală Apă-Canal Ștefan Vodă.**

Populația orașului a fost consultată prin 2 sondaje organizate în cadrul proiectului "Fabrica de politici publice - prin reprezentare civică, scoatem din sertare strategiile de dezvoltare", implementat de Asociația Obștească Centrul de Dezvoltare Durabilă "Rural-21".

Primul sondaj a fost efectuat în perioada decembrie 2019-ianuarie 2020, pe un eșantion de 181 locuitori, în baza unor grupuri specifice: tineri, minorități etnice, membri ai organizațiilor societății civile, funcționari publici și reprezentanți ai sectorului de afaceri. Deoarece în acea perioadă comunicarea directă era încă posibilă, sondajul a fost efectuat direct cu respondenții. Fiecare dintre respondenți a indicat o problemă de nivel local pe care o considera cea mai importantă.

Al doilea sondaj a fost efectuat online, cu ajutorul platformei Google Forms. La acesta au participat 111 respondenți, locuitori ai orașului. Participanții au ales câte 3 probleme pe care le consideră cele mai importante în oraș, cu care se confruntă cel mai des.

Societatea civilă și administrația publică locală din Ștefan Vodă au fost implicate în panelul de bază al proiectului, precum și în toate activitățile acestuia, inclusiv organizarea și desfășurarea sondajelor, analiza problemelor și identificarea căilor de intervenție. Aproximativ 50% din membrii panelului de bază au constituit funcționari publici și 35% - activiști civici, reprezentanți ai diverselor grupuri de interes din oraș.

PPP a fost elaborată conform unui ghid care a fost aprobat de panelul de bază. Membrii panelului de bază au propus și dezbătut opțiunile. Iată care au fost pașii de elaborare a documentului și instrumentele utilizate:

- A. Descrierea problemei** - rezultatele sondajelor (efectele precizate de respondenți cu referire la problema gestionării deșeurilor), rezultatele analizei "arborele problemei" (cauze și efecte) efectuată de membrii panelului de bază, informații prezentate de primărie și ÎM Apă-Canal în cadrul interviurilor cu experții;
- B. Analiza problemei** - principalele cauze și efecte identificate în cadrul sondajelor și sesiunilor panelului de bază al proiectului. Autorii PPP au dezvoltat analiza "arborele problemei" pentru a condiționa o mai bună dinamică a măsurilor propuse;
- C. Cadrele normative național și local** - autorii au studiat legislația națională și practicile locale pentru a identifica limitările vizavi de posibilele măsuri, precum și pentru a asigura o eventuală integrare a măsurilor locale în eforturile naționale de intervenție la managementul deșeurilor;

- D. Obiectivul PPP** - autorii au fixat obiectivul reieșind din prescripțiile ghidului de elaborare a PPP, precum și din căile de atac privind principalele cauze și efecte ale problemei;
- E. Propunerea opțiunilor de rezolvare a problemei** - opțiunile survin din 2 surse: (1) aplanarea cauzelor și efectelor problemei, precum și (2) domeniile de intervenție;
- F. Analiza opțiunilor** - au fost aplicate modelele cost/beneficiu (în domeniile de intervenție în care datele financiare au fost disponibile) și cost/eficacitate;
- G. Opțiunea recomandată** - opțiunile care s-au dovedit a fi cele mai potrivite în urma analizelor cost/beneficiu și cost/eficacitate;
- H. Recomandări adiționale** - lista potențialelor îmbunătățiri în domenii conexe managementului deșeurilor solide, care au fost identificate de autori pe parcursul elaborării PPP.

PPP a fost prezentată și aprobată de panelul de bază a proiectului la două faze:

- Formularea problemei, a obiectivelor PPP și a opțiunilor;
- Recomandarea opțiunii potrivite.

CONTEXT ȘI DESCRIEREA PROBLEMEI

În orașul Ștefan Vodă, curățenia este asigurată pe două căi:

- A. Serviciul de colectare a deșeurilor solide menajere, prestat de ÎM Apă-Canal Ștefan Vodă (2340 gospodării din 3400 active au semnat contracte de prestare a serviciului);
- B. Serviciul de salubritate și amenajare a teritoriului din cadrul primăriei.

Ambele entități operează pe teritoriul orașului, care în scopurile prezentului document poate fi împărțit în 3 zone¹:

- Zona 1** - Blocurile supraetajate și centrul orașului;
- Zona 2** - Așa-numitul „sector particular”, cu case la curte;
- Zona 3** - Zona industrială.

Toți actorii implicați au recunoscut că există probleme legate de delimitarea competențelor în domeniu, iar locuitorii, mai ales cei din sectorul blocurilor, au semnalat că nivelul de curățenie este scăzut. Atât primăria, cât și întreprinderea municipală, consideră că există probleme legate de orarul de colectare a gunoiului și de salubritate a curților și străzilor. De asemenea, nu este clară delimitarea tipurilor de deșeurii solide care intră în competența unui serviciu sau a altuia. Nu este claritate nici în privința întreținerii platformelor și tomberoanelor care sunt amplasate pe acestea. Pe de o parte, ele sunt în proprietatea primăriei, iar pe de alta - le folosește întreprinderea municipală.



1. Conform Planului Urbanistic General al orașului Ștefan Vodă, Zona 1 coincide cu UTR 1 (Unitate Teritorială de Referință), Zona 2 - UTR 2, 3 și 5, iar Zona 3 - UTR 6.

ÎM Apă-Canal asigură trei procese de bază:

- A. Colectarea gunoiului din zona blocurilor și sectorul particular (*zonele 1 și 2*);
- B. Transportarea deșeurilor menajere solide de la cele 17 platforme cu tomberoane din zona 1 și direct de la gospodăriile din zona 2 - la gunoiștea orașului;
- C. Gestionarea gunoiștii orășenești și selectarea plasticului.

În iulie 2020, doar 2340 din cele 3400 gospodării ale orașului aveau semnate contracte de prestare a serviciului de colectare a deșeurilor menajere solide. Tariful perceput de întreprinderea municipală este 16/lei/locuitor în zona 1 și de 18 lei/locuitor în zona 2. În zona 1, tariful este inclus automat în factura care conține plata pentru apă și canalizare. În cadrul serviciului sunt implicați 6 muncitori (*hamali*) și 2 șoferi. De asemenea, serviciul dispune de 2 autospeciale - una de marcă IVECO (*standard nou*) și una de marcă GAZ (*standard vechi*).

Serviciul de salubritate și amenajare a teritoriului din cadrul primăriei asigură următoarele procese:

- A. Curățarea străzilor;
- B. Colectarea deșeurilor solide din exteriorul platformelor cu tomberoane (zona 1) și din exteriorul gospodăriilor (zona 2);
- C. Asigurarea curățeniei în locurile de interes public.

Primăria a punctat că există foarte multe adresări din partea oamenilor în privința gestionării deșeurilor menajere solide. De asemenea, rezultatele sondajelor organizate în procesul de elaborare a PPP, indică asupra următoarelor aspecte problematice, ce au fost menționate de locuitori:

- Amenajarea și starea platformelor cu tomberoane;
- Mirosul urât de la platforme;
- Aspectul inestetic al platformelor;
- Îngrămădirea câinilor vagabonzi în preajma platformelor;
- Orarul de colectare a gunoiului doar în zilele de lucru;
- Curățarea și măturarea străzilor care sunt asfaltate, pe care poate intra autospeciala;
- Colectarea selectivă a gunoiului din zona 2 - refuzul de a prelua unele pachete/tipuri de deșeuri;
- Itinerarul autospecialei în zona 2 - nu se deservesc unele străzi pe care accesul este complicat;
- Poluarea solului cu lichide ce provin de la platformele cu tomberoane;
- Răspândirea deșeurilor ușoare de la gunoiște pe terenurile din preajmă;
- Supraîncărcarea tomberoanelor și a urnelor de gunoi;

De cealaltă parte, ÎM Apă-Canal a menționat că principalele probleme în calea prestării unui serviciu mai calitativ sunt:

- ▶ Refuzul locuitorilor din zona 2 de a încheia contracte de prestare a serviciului de colectare a deșeurilor menajere solide (*18 lei/locuitor/lună în zona 2 și 16 lei în zona 1*);
- ▶ Numărul mare de contracte reziliate;
- ▶ Transportarea individuală a deșeurilor la gunoiștea orășenească;
- ▶ Depozitarea necorespunzătoare a deșeurilor la gunoiște;
- ▶ Refuzul locuitorilor de a achita tariful pentru depozitarea deșeurilor la gunoiște (*120 lei/an/locuitor*);
- ▶ Modelul învechit al contractului de prestare servicii;

- ▶ Străzile neamenajate, cu copaci necurățați, împiedică autospeciala să intre pe unele strazi (*Victoriei, Ion Creangă, Livezilor, etc*) din zona 2;
- ▶ Locuitorii din zona 2, care dețin tomberoane, le încarcă până la refuz, ceea ce creează dificultăți la descărcare;
- ▶ Înregistrarea unui număr mai mic de locuitori, decât cel real, în apartamentele din zona 1;
- ▶ 70% din sticlele de plastic nu sunt separate la sursă și ajung la gunoiște;
- ▶ Oamenii nu sunt deprinși să separe deșeurile solide înainte de aruncare;
- ▶ Serviciul de colectare a deșeurilor solide menajere lucrează în pierdere, cu un deficit mediu de 20%;
- ▶ Persoane necunoscute colectează metal de la gunoiște și declanșează incendii;
- ▶ Unul dintre cele două vehicule implicate în prestarea serviciului, de model GAZ, este foarte vechi, cauzează pierderi de timp și bani;
- ▶ Serviciul de colectare a gunoiului nu poate fi dezvoltat deoarece ÎM Apă-Canal este în perioada de achitare a creditului pentru apeduct;
- ▶ Toate platformele cu tomberoane din zona 1 au fost construite conform unor standarde tehnice vechi, potrivite pentru încărcarea gunoiului cu o autospecială din perioada anilor '90;
- ▶ Capacitatea unor platforme cu tomberoane este mai mică decât volumul gunoiului aruncat;
- ▶ Gunoiștea orășenească nu este delimitată ca teren și nu este transmisă în folosință (*oficial - teren de pășunat*);
- ▶ Separarea convențională a serviciilor de aprovizionare cu apă și de colectare a deșeurilor în cadrul întreprinderii municipale.

Astfel, ansamblul de probleme conectate cu domeniul de gestionare a deșeurilor menajere solide din Ștefan Vodă, poate fi proiectat pe următoarele dimensiuni:

- ▷ Sustenabilitate și organizare deficientă a serviciului de colectare și transportare a gunoiului;
- ▷ Infrastructură de colectare și depozitare incomodă atât pentru locuitori, cât și pentru serviciu;
- ▷ Deschidere mică a populației față de sortarea deșeurilor și de semnarea contractelor de prestare a serviciului.

Așadar, se propune următoarea formulare a problemei, în întreaga sa complexitate:

În orașul Ștefan Vodă, curățenia este asigurată prin eforturi cu grad redus de organizare, nesuținute de o infrastructură corespunzătoare și de o atitudine participativă a locuitorilor.

ANALIZA PROBLEMEI -

PRINCIPALELE CAUZE ȘI EFECTE

Pentru analiza problemei, s-a folosit modelul „arborele problemei”. Acesta presupune identificarea cauzelor și efectelor problemei, pentru a facilita formularea unor opțiuni realiste și concrete. Cauzele răspund la întrebarea „De ce problema există?”, pe când efectele elucidează cum existența problemei determină schimbări de situație, percepție și comportament. Suma cauzelor de gradul 1 trebuie să acopere întregul spectru al originii problemei, pe când suma efectelor de gradul 1 - întregul spectru al schimbărilor condiționate de existența problemei.

Iată care sunt cauzele problemei, reieșind din cele expuse la capitolul precedent, care a avut în vizor descrierea problemei:

C1 - *Curățenia în oraș este în sarcina a două entități - serviciul de salubritate și amenajare a teritoriului din cadrul primăriei și ÎM Apă-Canal.*

Ambele instituții operează în condiții neclare și, conform propriilor declarații, în baza unor obiective diferite. În plus, întreprinderea municipală nu poate separa în totalitate administrarea serviciilor pe care le prestează, ceea ce limitează capacitatea de intervenție în domeniul gestionării deșeurilor solide.

C2 - *Baza normativă a proceselor ce țin de managementul deșeurilor solide este învechită și nu este ajustată la necesități.*

Instituțiile se conduc după un regulament care a fost adoptat în urmă cu mulți ani, prevederile cărora sunt învechite. Întreprinderea municipală se conduce după o anexă a regulamentului menționat, cu denumirea de „Regulament cu privire la prestarea serviciilor de colectare și transportare a deșeurilor menajere solide”.

C3 - *Infrastructura de management a deșeurilor este învechită și nu este ajustată la realități.*

Atât dotarea tehnică a serviciului de colectare a deșeurilor menajere solide, cât și elementele de infrastructură ce țin de colectarea și depozitarea gunoiului sunt învechite și nu mai fac față necesităților. Platformele de colectare a gunoiului din zona 1 sunt prea mici ca volum, permit răspândirea mirosului neplăcut și a murdăriei și nu sunt ajustate la standardele tehnice ale autospecialei de tip nou, de marcă IVECO. În zona 2, majoritatea gospodăriilor nu dispun de tomberoane. De asemenea, nici platformele și nici tomberoanele nu sunt prevăzute în spiritul sortării gunoiului la sursă. Nu există un gestionar clar al gunoiștii orașenești și nici condițiile necesare de a gestiona complet deșeurile solide la gunoiște.

C4 - *Locuitorii orașului nu sunt motivați să semneze contracte de prestare a serviciului de colectare a gunoiului și nu practică sortarea deșeurilor menajere la sursă.*



Deși este în creștere ușoară de la an la an, numărul de contracte semnate cu ÎM Apă-Canal acoperă doar aproximativ 70% din numărul total al gospodăriilor din zonele 1 și 2. Locuitorii nu sunt motivați să utilizeze serviciul și astfel calea spre sortarea deșeurilor la sursă este închisă.

Efectele problemei, adică schimbările de situație provocate de existența problemei, sunt următoarele:

E1 - Confuzie instituțională în privința asigurării curățeniei și ineficiență în gestionarea, inclusiv financiară, a serviciilor.

Atât primăria, cât și întreprinderea municipală dau vina reciproc în situațiile în care curățenia nu este asigurată. De la modernizarea platformelor cu tomberoane din zona 1 și până la amenajarea gunoiștii orașenești, confuzia instituțională provoacă detrimente mai ales în raport cu locuitorii. De asemenea, ambele servicii nu funcționează conform principiului sustenabilității financiare și înregistrează pierderi.

E2 - Degradarea rapidă a infrastructurii de colectare și transportare a deșeurilor.

Platformele cu tomberoane, tomberoanele, autospecialele și chiar și gunoiștea orașenească degradează în ritmuri rapide, în lipsa unei viziuni de modernizare și gestionare eficientă.

E3 - Locuitorii nu înțeleg principiile asigurării curățeniei în oraș și nu contribuie la aceasta.

Deficiențele în prestarea serviciului, precum și lipsa unei viziuni în privința necesității și perspectivei de dezvoltare a acestuia, îi face pe locuitori să nu contribuie la modernizarea localității și a abordării față de managementul deșeurilor solide.

La capitolul VIII, care se va referi la opțiunile de rezolvare a problemei, cauzele și efectele vor fi conectate și abordate prin propuneri de măsuri concrete. Măsurile vor veni să elimine sau să atenueze atât cauzele, cât și efectele.

CADRUL LEGAL / NORMATIV NAȚIONAL

Actele legislative și normative relevante la nivel național sunt:

- Hotărârea Guvernului Nr. 248 din 10.04.2013 cu privire la aprobarea Strategiei de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027;
- Legea Nr. 209 din 29.07.2016 privind deșeurile.

O atenție deosebită, în contextul elaborării prezentului document, trebuie atrasă atribuțiilor autorităților administrației publice locale în domeniul managementului deșeurilor. La art. 13, legea nr. 209 stipulează următoarele:

- (1) În vederea implementării legislației în domeniul gestionării deșeurilor, autoritățile administrației publice locale, în limita resurselor financiare aprobate în acest scop de către consiliul local pe anul bugetar respectiv, realizează următoarele activități:
 - a) crearea unui sistem eficient de colectare, de asigurare etapizată a condițiilor pentru colectare separată și de transportare a deșeurilor și stabilirea modului de funcționare a acestuia, în conformitate cu prevederile prezentei legi și ale altor acte normative;
 - b) alocarea terenurilor necesare pentru colectarea separată a deșeurilor, inclusiv pentru colectarea deșeurilor de produse supuse reglementărilor de responsabilitate extinsă a producătorului, dotarea acestora cu containere specifice tipurilor de deșeuri, precum și funcționalitatea acestora;
 - d) amenajarea unor spații speciale pentru depozitarea deșeurilor colectate separat, dimensionate corespunzător, pentru a asigura protecția mediului și a sănătății populației;
 - e) depozitarea deșeurilor municipale doar în locurile special amenajate în corespundere cu documentația de urbanism;
 - g) evidența datelor și informațiilor privind deșeurile și gestionarea deșeurilor municipale colectate de la populație, de la unitățile comerciale și instituții, în bază de contract, raportând anual aceste date, prin intermediul operatorilor de gestionare a deșeurilor municipale, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului în conformitate cu metodologia de ținere a evidenței și de transmitere a informației, aprobată de Guvern.
- (2) Autoritățile administrației publice locale contribuie, în limitele competențelor stabilite de prezenta lege, la stabilirea unui sistem de management integrat al deșeurilor la nivel regional și asigură cooperarea regională în vederea constituirii asociațiilor regionale de management al deșeurilor.

Totodată, la art. 14, legea stipulează **obiectivele politicii de stat** în domeniul reutilizării și reciclării deșeurilor:

- (1) Pentru respectarea prevederilor prezentei legi și asigurarea unui înalt nivel de eficiență a folosirii resurselor se stabilesc următoarele obiective ale politicii de stat:
 - a) pînă în 2018 – introducerea sistemelor de colectare separată a hârtiei, sticlei, metalelor și maselor plastice cu respectarea art. 13 alin. (6);
 - b) pînă în 2020 – pregătirea pentru reutilizarea și reciclarea deșeurilor, cum ar fi, cel puțin, hârtia, sticla, metalele și masele plastice provenind din produsele



casnice și, eventual, din alte surse, în măsura în care aceste fluxuri de deșeuri sînt similare deșeurilor care provin din consumul casnic, se mărește la un nivel minim de 30% din masă totală;

- c) pînă în 2020 – pregătirea pentru reutilizare și alte operațiuni de valorificare materială, inclusiv operațiuni de rambleiere, care utilizează deșeuri pentru a înlocui alte substanțe, deșeuri nepericuloase provenite din activități de construcție și demolări, cu excepția materialelor geologice naturale, se mărește la un nivel minim de 55% din masa totală.

(2) Programul național pentru gestionarea deșeurilor aprobat de Guvern conține măsurile corespunzătoare pentru a promova:

- a) reutilizarea produselor și activitățile de pregătire pentru reutilizare, în special prin măsuri de stimulare a creării unor rețele de reparare și reutilizare și prin sprijinirea acestora, prin utilizarea instrumentelor economice și a criteriilor referitoare la achizițiile publice, prin obiective cantitative stabilite de acte normative aprobate de Guvern;
- b) reciclarea de înaltă calitate și introducerea, în acest scop, a sistemelor de colectare separată a deșeurilor, în cazul în care acest lucru este posibil din punct de vedere tehnic, economic și al protecției mediului, iar aceste sisteme respectă standardele de calitate stabilite pentru sectoarele de reciclare corespunzătoare.

Pe de altă parte, HG nr. 248 din 10.04.2013 cu privire la aprobarea Strategiei de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027 stabilește:

- Managementul deșeurilor trebuie să se bazeze în viitor pe concepte integrate de management al deșeurilor la scară regională, care urmează a fi realizate prin instrumente de armonizare a cadrului legislativ, instituțional și de reglementare cu standardele UE;
- Soluțiile pentru problemele identificate, care vor fi elaborate conform abordărilor la nivel de politici: (1) Elaborarea unui management integrat al deșeurilor va avea loc prin armonizarea cadrului legal, instituțional și juridic cu standardele UE;

(2) Abordarea regională, conform căreia mai multe comunități și raioane utilizează o singură infrastructură de management al deșeurilor; (3) În acest context Strategia propune o divizare teritorială preliminară a țării în regiuni de management al deșeurilor.

Orașul Ștefan Vodă se află în Zona Sud, în subregiunea 2, alături de restul raionului și de raionul Căușeni. Conceptul de dezvoltare a infrastructurii de management a deșeurilor solide, conform HG nr. 248, include următoarele elemente-cheie:

- promovarea și implementarea sistemelor de colectare selectivă în toate localitățile, precum și a facilităților de sortare, compostare și reciclare;
- îmbunătățirea sistemului de transportare a deșeurilor și construcția stațiilor de transfer (4-7 stații per raion);
- dezvoltarea capacităților de eliminare a deșeurilor menajere (construcția a 7 depozite de deșeuri menajere solide la nivel regional și a 2 stații pentru tratarea mecanico-biologică);
- îmbunătățirea guvernării instituționale în domeniul gestionării deșeurilor menajere, prin crearea asociațiilor autorităților publice locale la nivel regional;
- Regionalizarea managementului deșeurilor prin divizarea teritorială a țării în 8 regiuni de management al deșeurilor.

Prin urmare, în sensul prezentei PPP, tragem următoarele concluzii vizavi de limitările și posibilitățile prevăzute de cadrul normativ național:

- A.** Autoritățile publice centrale nu se înscriu în graficul politicii de stat în domeniul reutilizării și reciclării deșeurilor, cu toate că acest grafic este descris amănunțit la art. 14 din legea nr. 209 privind deșeurile;
- B.** Autoritățile publice centrale au eșuat în respectarea termenilor și a implementării elementelor cheie de infrastructură a managementului deșeurilor solide, prevăzute de HG nr. 248;
- C.** Colectarea, sortarea și reciclarea deșeurilor menajere solide constituie procese de bază, consfințite prin baza normativă națională;
- D.** Primăria Ștefan Vodă poate întreprinde orice măsuri, în limita resurselor disponibile, pentru a „crea un sistem eficient de colectare”, a „asigura etapizat condiții pentru colectarea separată și transportare a deșeurilor”, a „aloca terenurile necesare pentru colectarea separată a deșeurilor și dotarea acestora cu containere specifice tipurilor de deșeuri”, precum și pentru a „depozita deșeurile municipale doar în locurile special amenajate în corespundere cu documentația de urbanism”;
- E.** Posibilitățile de a interveni, menționate la litera D, pot fi abordate ca o pregătire pentru implementarea politicii de stat în domeniul reutilizării și reciclării deșeurilor, precum și pentru implementarea strategiei de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027.

CADRUL NORMATIV LOCAL

Ansamblul de reglementări locale privind asigurarea curățeniei în localitate și gestionarea deșeurilor menajere solide se rezumă la următoarele acte normative:

- A. Regulamentul de salubritate al orașului Ștefan Vodă;
- B. Decizia de delegare a serviciului de colectare și transportare a deșeurilor menajere solide;
- C. Regulamentul cu privire la prestarea serviciilor de colectare și transportare a deșeurilor menajere solide.

Sunt foarte importante următoarele aspecte, prevăzute la moment în actele normative de nivel local:

- Stabilirea tarifului per locuitor reieșind din alte rațiuni decât sustenabilitatea financiară a serviciului de colectare și transportare a deșeurilor menajere solide;
- Contractul tipizat, utilizat de întreprinderea municipală;
- Procedura de semnare a contractelor de prestare a serviciului, care este orientată spre declararea numărului de locuitori dintr-o gospodărie și pe declararea suprafețelor gospodăriilor;
- Tendința de a calcula normele de generare a deșeurilor menajere solide reieșind din numărul de locuitori și suprafețele declarate și conform prevederilor standardului URSS de tip SNIP II-60-75, p. 11, v. 60;

Cadrul normativ local poate fi modificat în spiritul sortării deșeurilor menajere solide la sursă, al prestării serviciilor calitative, conform necesităților beneficiarilor. Acesta este învechit și neracordat la legislația națională actuală.



OBIECTIVUL PPP

Reieșind din problema definită la capitolul III al prezentei PPP:

În orașul Ștefan Vodă, curățenia este asigurată prin eforturi cu grad redus de organizare, nesuținute de o infrastructură corespunzătoare și de o atitudine participativă a locuitorilor.

Se formulează următorul obiectiv al PPP, de tip SMART:

Asigurarea curățeniei în orașul Ștefan Vodă de către un singur serviciu de salubritate și colectare a deșeurilor solide, prin modernizarea a 17 platforme din zona 1 în spiritul separării deșeurilor la sursă, asigurarea cu tomberoane conform tipurilor de deșeuri a 100% din gospodăriile din zona 2, asigurarea gestionării gunoștii centrale de către singura entitate care asigură curățenia și sustenabilitate financiară demonstrată prin semnarea contractelor ajustate de prestare a serviciului cu cel puțin 90% din gospodăriile orașului.



OPȚIUNI DE REZOLVARE A PROBLEMEI

În conformitate cu metodologia de elaborare a prezentei PPP, opțiunile de rezolvare a problemei vor fi formulate în legătură strânsă cu principalele cauze și efecte, precum și cu luarea în considerare a domeniilor de intervenție care au fost identificate la descrierea problemei.

BLOCUL 1

C1 - *Curățenia în oraș este în sarcina a două entități - serviciul de salubritate și amenajare a teritoriului din cadrul primăriei și ÎM Apă-Canal;*

C2 - *Baza normativă a proceselor ce țin de managementul deșeurilor solide este învechită și nu este ajustată la necesități;*

E1 - *Confuzie instituțională în privința asigurării curățeniei și ineficiență în gestionarea, inclusiv financiară, a serviciilor.*

Opțiunea 1: A interveni radical - Delegarea serviciului de salubritate, colectare, transportare, depozitare și sortare a deșeurilor menajere solide către o singură entitate, cu adoptarea actelor normative corespunzătoare de nivel local în redacție nouă, în corespundere cu legislația națională.

O1A - delegarea către ÎM Apă-Canal în baza tarifului;

O1B - prestarea serviciului direct de către primărie în baza taxei de salubritate;

O1C - delegarea serviciului către o companie privată sau asociație obștească.

Opțiunea 2: A interveni parțial - Delimitarea clară a atribuțiilor celor două servicii, prin ajustarea actelor normative corespunzătoare de nivel local.

Opțiunea 3: A nu interveni - continuarea asigurării curățeniei prin intermediul funcționării celor două servicii separate.

BLOCUL 2

C3 - *Infrastructura de management a deșeurilor este învechită și nu este ajustată la realități;*

E2 - *Degradarea rapidă a infrastructurii de colectare și transportare a deșeurilor.*

Opțiunea 1: A interveni radical - Modernizarea infrastructurii de management a deșeurilor, conform standardelor de sortare a deșeurilor menajere la sursă, de transportare și depozitare a acestora. Măsurile vor include în mod obligatoriu:

- Modernizarea platformelor din zona 1 cu scopul de a mări volumul de deșuri în funcție de necesități;
- Modernizarea platformelor din zona 1 cu scopul de a reduce mirosul urât, eliminarea murdăriei și numărul de câini vagabonzi;
- Modernizarea platformelor din zona 1 cu scopul de a asigura tomberoane pentru colectarea separată, gradual sau total;



- Modernizarea platformelor din zona 1 cu scopul de a asigura buna funcționare a autospeciilor moderne din dotarea întreprinderii municipale, de marcă IVECO;
- Analizarea oportunității și necesității de a suplimenta numărul de platforme cu tomberoane din zona 1, precum și de a schimba amplasarea platformelor, în funcție de necesitățile locuitorilor;
- Asigurarea gospodăriilor din zona 2 cu tomberoane pentru colectarea separată (considerarea opțiunii de a le oferi gratuit), gradual sau total;
- Analiza oportunității de a asigura toți agenții economici cu tomberoane dedicate;
- Soluționarea problemelor ce țin de destinația terenului pe care se află gunoiștea orășenească;
- Modernizarea gunoiștii orășenești conform standardelor de depozitare a tipurilor de deșuri menajere solide;
- Amenajarea gunoiștii pentru a nu permite răspândirea deșeurilor în afara suprafeței acesteia;
- Asigurarea condițiilor și spațiilor pentru depozitarea deșeurilor sortate;
- Dotarea serviciului cu o autospecială de rezervă;
- Asigurarea serviciului pentru consumatorii de pe străzile cu acces complicat.

Opțiunea 2: A interveni parțial - Întreprinderea câtorva măsuri dintre cele menționate la opțiunea 1, legate exclusiv de unul sau mai multe dintre următoarele domenii:

- A.** Platformele cu tomberoane din zona 1;
- B.** Asigurarea gospodăriilor cu tomberoane în zona 2;
- C.** Aplicarea îmbunătățirilor la gunoiștea orășenească;
- D.** Îmbunătățirea bazei tehnice a serviciului.

Opțiunea 2: A nu interveni - A aștepta susținerea financiară și eforturile concertate de nivel național, privind eventuala implementare a strategiei naționale de gestionare a deșeurilor.

BLOCUL 3

C4 - Locuitorii orașului nu sunt motivați să semneze contracte de prestare a serviciului de colectare a gunoiului și nu practică sortarea deșeurilor menajere la sursă;

E3 - Locuitorii nu înțeleg principiile asigurării curățeniei în oraș și nu contribuie la aceasta.

Opțiunea 1: A interveni radical - Prestarea unui serviciu calitativ, însoțit de o componentă de management a relației cu clienții, o campanie permanentă de informare privind sortarea deșeurilor la sursă și semnare a contractelor de prestare a serviciului. Această opțiune va include următoarele măsuri obligatorii:

- Elaborarea și aplicarea standardelor de management al calității în cadrul entității care va presta serviciul, cu crearea unei subdiviziuni responsabile de relațiile cu clienții și semnarea contractelor;
- Monitorizarea cu regularitate a principalilor indicatori de satisfacție: respectarea orarului de colectare a gunoiului, accesul la plângeri și soluționarea lor, curățenia în zona platformelor cu tomberoane din zona 1, aplicarea uniformă a serviciului;
- Organizarea unei campanii permanente de informare a locuitorilor și agenților economici privind avantajele colectării separate la sursă a deșeurilor, cu demonstrarea istoriilor de succes și cazurilor negative, inclusiv de aplicare a amenziilor corespunzătoare;
- Ajustarea graficului de colectare a deșeurilor conform unui criteriu unic - cererea;
- Organizarea și desfășurarea unei campanii permanente de semnare a contractelor de prestare a serviciului (inclusiv cu agenții economici) instruirea personalului specializat în privința interacțiunii cu consumatorii și crearea unei baze de date integrate a gospodăriilor din oraș, cu precizarea detaliilor privind contractele semnate și mersul achitărilor;
- Analiza oportunității de a stabili un tarif ce survine din principiul sustenabilității financiare a serviciului și al aplicării uniforme (per persoană, per gospodărie, per unitate de deșeuri);
- Analiza oportunității de a interzice accesul la gunoiștea orășenească pentru locuitorii care transportă deșeuri menajere - transformarea serviciului de colectare în opțiune unică pentru locuitori;

Opțiunea 2: A interveni parțial - Aplicarea câtorva măsuri dintre cele menționate la opțiunea 1, legate exclusiv de unul sau mai multe dintre următoarele domenii:

- Elaborarea și aplicarea standardelor de management al calității serviciului;
- Monitorizarea periodică a gradului de satisfacție a clienților;
- Îmbunătățirea graficului și uniformității serviciului;
- Desfășurarea campaniei de informare a locuitorilor;
- Închiderea accesului la gunoiște pentru deșeurile menajere aduse individual;
- Ajustarea bazei tarifare.

Opțiunea 3: A nu interveni - Așteptarea valului național de conștientizare a problemei deșeurilor, care va determina locuitorii să inițieze semnarea contractelor de prestare a serviciului și să identifice canale de comunicare a gradului de satisfacție.

ANALIZA OPȚIUNILOR

La acest capitol vom analiza opțiunile cu ajutorul a două modele de analiză, care sunt cele mai frecvent utilizate la selectarea opțiunilor recomandate de un document de politici publice. În primul rând, fiecare dintre opțiuni va fi supusă analizei impactului conform caracteristicilor cele mai importante: pozitiv/negativ din perspectiva beneficiilor și costurilor, mare sau mic, pe termen lung sau pe termen scurt.

De asemenea, vom utiliza analiza cost/beneficiu și analiza cost/eficacitate, pentru o cuantificare și măsurare mai bună a impactului. În același timp, din cauză că unele informații financiare privind managementul deșeurilor nu sunt la dispoziția autorului, impactul va fi măsurat cu un grad mai mic de exactitate.

La fiecare bloc de opțiuni, în baza analizei impactului, autorii vor recomanda câte o singură opțiune - cea mai favorabilă din perspectiva impactului.

BLOCUL 1

Opțiunea 1, cea de a interveni radical, poate avea cel puțin 3 ramificații, în funcție de filosofia tarifară și entitatea selectată să presteze serviciul. Nu vom analiza oportunitatea aplicării unui tarif de prestare servicii sau a taxei generale de salubritate, ci vom scoate în evidență impactul unificării celor două servicii existente.

În total, ambele servicii au cheltuieli anuale de aproximativ 2.3 milioane lei, ceea ce ridică costurile la 677 lei/gospodărie/an. Tariful pe care îl achită cele 2340 de gospodării cu contracte încheiate este substanțial mai mic - 16/18 lei/lună/locuitor. În situația în care toți cei 6900 de locuitori ar achita tariful curent mediu, de 17 lei pe lună, încasările nu ar depăși 1.4 milioane lei.

Prin urmare, costurile asociate cu această opțiune sunt mici, iar impactul administrativ este mare și pe termen lung.

Respectiv, delegarea serviciului către o singură entitate ar reduce din cheltuieli și ar determina o majorare mai mică a tarifului existent. Autorii recomandă opțiunea 1.

Opțiunea 2, cea de a interveni parțial prin delimitarea clară a atribuțiilor celor două servicii, necesită o cercetare și planificare solidă, care ar putea implica cheltuieli suplimentare. De asemenea, delimitarea clară a atribuțiilor va determina disponibilizarea unei proporții din angajații ambelor servicii, din motiv că se va diminua șarja de lucru. *Costurile pentru această opțiune sunt mici, la fel ca și impactul administrativ.*

Opțiunea 3, cea de a nu interveni, va menține pierderile de peste 1 milion de lei, neînțelegerile dintre cele două entități și satisfacția redusă a orașenilor. *Costurile pentru această opțiune sunt mari, iar impactul este negativ și pe termen lung.*

HÂRTIE

PLASTIC

STICLĂ

COMPOST



BLOCUL 2

Opțiunea 1, cea de a interveni radical, presupune investiții substanțiale. Autorii recomandă autorităților să calculeze costurile pentru fiecare dintre elementele opțiunii și să ia în considerare consecutivitatea acțiunilor. Spre exemplu, activitățile legate de evaluarea stării platformelor și de formulare a sarcinilor de proiectare trebuie să aibă loc înainte de orice intervenții în construcția platformelor. De asemenea, clarificarea situației terenului pe care este amplasată gunoștea orașenească ar trebui să aibă loc înainte de modernizarea gunoștii.

Costurile asociate cu această opțiune sunt mari, la fel ca și impactul administrativ și social. De asemenea, schimbările vor fi pe termen lung.

Din motiv că opțiunea 1 include toate îmbunătățirile și acțiunile sugerate de membrii panelului de bază, autoritățile publice locale și întreprinderea municipală, autorii recomandă anume această opțiune, în toată complexitatea ei, spre implementare.

Opțiunea 2, cea de a interveni parțial, ține de planificarea intervențiilor pe cel puțin una din direcțiile menționate. Desigur, aceasta este o opțiune care ar putea reieși mai mult din potențialul financiar al administrației publice locale și ar putea constitui parte din soluția finală. În condițiile în care Guvernul va soluționa problema depozitului regional de deșeuri și a stației de transfer, conform strategiei naționale de gestionare a deșeurilor, se poate considera excluderea direcției ce ține de gunoștea orașenească. Chiar și așa, autoritățile vor fi nevoite să evacueze deșeurile stocate

de-a lungul timpului și să aducă în ordine terenul respectiv. Cu toate că ar putea să pară cea mai bună opțiune, autorii recomandă autorităților să aplice opțiunea 1, cu toate direcțiile și măsurile incluse. *Costurile pentru opțiunea 2 sunt relativ mari, iar impactul administrativ și social este mediu.*

Opțiunea 3, cea de a nu interveni, va duce spre deteriorarea bazei tehnice a serviciului de colectare a deșeurilor menajere și spre continuarea practicii de a colecta gunoiul neseplat de la sursă. Astfel, orașul va fi nepregătit pentru sistemul național de management integrat al deșeurilor. *Costurile asociate cu această opțiune vor fi mari, iar impactul asupra administrației și consumatorilor va fi negativ și pe termen lung.*

BLOCUL 3

Opțiunea 1, cea de a interveni radical, va lucra perfect în relație cu aplicarea opțiunii recomandate din blocul I, de mai sus. Asigurarea unui serviciu calitativ poate avea loc doar dacă se va ține cont de cerere, adică de necesitățile beneficiarilor. Componentele opțiunii sunt predominant de tip soft, care nu necesită mari cheltuieli și angajamente financiare din partea autorităților publice locale. Cu toate acestea, autorii insistă ca fiecare dintre componentele opțiunii să fie cercetată din perspectiva acțiunilor concrete și a cheltuielilor.

Costurile asociate cu această opțiune vor fi medii, iar impactul, mai ales social - pozitiv și pe lungă durată.

Autorii recomandă opțiunea 1 deoarece aceasta conține toate elementele necesare pentru un serviciu calitativ, adică un serviciu care lucrează în corespundere cu așteptările locuitorilor. De la informarea cetățenilor și până la funcționarea în baza standardelor de management, elementele opțiunii sunt interconectate și vin ca o complementare a eforturilor pe care le presupun opțiunile recomandate din cadrul primelor două blocuri.

Opțiunea 2, cea de a interveni parțial, are dezavantajul de a aborda serviciul de colectare a gunoiului și atractivitatea sa față de consumatori într-o manieră incompletă. Cu cât mai puține elemente ale opțiunii se vor prelua, cu atât calitatea serviciului de colectare a gunoiului va fi mai scăzută. În plus, ignorarea campaniei de informare privind sortarea deșeurilor la sursă va scădea din efectele modernizării infrastructurii serviciului și a platformelor de colectare a deșeurilor din zona 1. *Costurile pentru această opțiune vor fi de la mici la medii, ca și impactul social și administrativ.*

Opțiunea 3, cea de a nu interveni, are dezavantajul de a întârzi promovarea sortării deșeurilor în rândurile consumatorilor și de a lungi perioada în care serviciul se va adapta la managementul integrat al deșeurilor, preconizat ca soluție națională de autoritățile centrale. *Costurile pentru această opțiune vor fi mici, la fel ca și impactul social, economic și administrativ.*

RECOMANDĂRI

Pe parcursul elaborării propunerii de politici publice, autorii și societatea civilă s-au confruntat cu o serie de dificultăți, legate de informația care de obicei este necesară în procesul de cercetare și analiză a opțiunilor. Datele financiare de care am dispus nu au fost suficiente pentru o analiză amplă cost/beneficiu, care ar arăta clar diferențele de impact între opțiunile prezentate. Prin urmare, prima recomandare este de a organiza și verifica datele financiare, ce țin de cheltuieli și venituri. În cazul acestei propuneri de politici, este vorba despre cheltuielile și veniturile pe care le suportă și înregistrează cele două servicii cu competențe legate de curățenia în oraș. Mai mult, se recomandă cercetarea detaliată a costurilor pentru implementarea fiecărei opțiuni, pentru a putea planifica corect intervenția în domeniul managementului deșeurilor menajere.

Această propunere de politici publice a fost posibilă în contextul colaborării autorităților cu societatea civilă și cu locuitorii orașului Ștefan Vodă. Prin urmare, autorii recomandă consultarea sistemică a locuitorilor și a societății civile vizavi de orice acțiuni și decizii care sunt prevăzute de propunerile de politici publice. Consultările trebuie să fie organizate cu scopul de a implica cetățenii la luarea deciziilor, pentru că un serviciu sau o investiție sunt mult mai durabile când există acceptul consumatorilor. În mod evident, consultarea consumatorilor trebuie să fie una dintre prioritățile prestatorilor de servicii în domeniul gestionării deșeurilor.

Cu toate acestea, consultarea populației nu este autosuficientă pentru dezvoltarea serviciilor publice calitative. Autoritățile ar trebui să utilizeze din plin posibilitățile punitive, prin aplicarea amenzilor. Amenzile constituie un instrument de disciplinare a locuitorilor și au efect maxim dacă sunt însoțite de campanii de informare corespunzătoare.

Prezenta propunere de politică publică se recomandă spre aprobare consiliului local. Opțiunile recomandate și componentele acestora pot fi dezvoltate de autorități, prin elaborarea planurilor de acțiuni și, mai important, calcularea și bugetarea dedicată a cheltuielilor. Panelul de bază al proiectului “Fabrica de politici publice—prin reprezentare civică, scoatem din sertare strategiile de dezvoltare” poate rămâne activ în privința monitorizării implementării măsurilor propuse în document, dar și pentru a ajuta primăria și consiliul orașenesc în consultarea locuitorilor.

În privința gestionării deșeurilor, viitorul orașului Ștefan Vodă este legat de un serviciu calitativ de salubritate și colectare a deșeurilor menajere, care creează condiții pentru sortarea la sursă a deșeurilor și depozitarea acestora într-o manieră cât mai sănătoasă pentru locuitori.



Această publicație a fost realizată cu sprijinul financiar al Uniunii Europene.
Conținutul său este responsabilitatea exclusivă a proiectului
„Fabrica de politici publice – prin reprezentare civică, scoatem din sertare strategiile de dezvoltare”
și nu reflectă neapărat punctele de vedere ale Uniunii Europene.