

ПРОГРАМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ 2016-2020 г. ОБЩИНА ИВАНОВО



VIII.4 АНАЛИЗ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯ КАПАЦИТЕТ В СФЕРАТА НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ОТПАДЪЦИТЕ, С АКЦЕНТ ВЪРХУ КОНТРОЛНИТЕ ФУНКЦИИ

Този анализ има за цел да установи евентуални недостатъци и несъответствия в капацитета на Община Иваново в сферата на управление на отпадъците. С анализа се извеждат препоръки за оптимизиране и подобряване на институционалния капацитет във връзка с изпълнение на общинските правомощия и функции.

Източници на информация

За осигуряване на необходимата информация за анализа са използвани:

- ✚ Нормативни документи в областта на управлението на отпадъците на национално и местно ниво – закони, подзаконовни нормативни актове и др.;
- ✚ Административни документи, действащи на местно ниво – Вътрешни правила за работа в администрацията (Вътрешните правила за планиране, организация, възлагане на обществени поръчки и осъществяване на контрол върху изпълнението на договори за обществени поръчки на община Иваново, област Русе и др.), Устройствен правилник на Общинска администрация на Община Иваново, заповеди на кмета на Община Иваново за оправомощаване и др.;
- ✚ Решения на Общински съвет – Иваново за одобряване структура и численост на общинска администрация Иваново;
- ✚ Стратегически и програмни документи на национално и местно ниво в областта на управлението на дейностите по отпадъците и произтичащите от тях задължения на местната администрация.

Общинската администрация има ключова роля в планирането и организирането на дейностите по управление на битовите и строителните отпадъци на територията на общината, на база на задълженията, вменени им от националното законодателство.

Нормативни изисквания в областта на управлението на отпадъците

Приетият през 2012 г. Закон за управление на отпадъците показва трайна тенденция към делегиране на разширена отговорност на местната власт в лицето на кметовете на общини, което неминуемо е свързано с необходимостта от достатъчен, квалифициран и мотивиран персонал, който да прилага ефективно изискванията на законодателството на местно ниво.

Законът за управление на отпадъците, приет през юли 2012 г. прецизира задълженията на кметовете на общини за управление на отпадъците, като въвежда нови задължения към местната власт и изисквания за постигане на цели за рециклиране и оползотворяване на битови отпадъци. Кметовете на общините се задължават да осигурят площадки за безвъзмездно предаване на разделно събрани отпадъци от домакинствата, в т.ч. едрогабаритни отпадъци, опасни отпадъци, строителни отпадъци, отпадъци от черни и цветни метали и други, във всички населени места с население, по-голямо от 10 000 жители на територията на общината.

Считано от 01 януари 2011 г. са въведени отчисления при депониране на отпадъци.

В края на 2013 г. влязоха в сила подзаконовни нормативни актове по прилагането на ЗУО в областта на биоотпадъците – *Наредба за разделно събиране на биоотпадъците* и *Наредба за третиране на биоотпадъците*.

Наредбата за разделно събиране на биоотпадъците регламентира задълженията към

общините за прилагане на системи за разделно събиране и рециклиране на биоотпадъците (хранителните и зелените отпадъци, като част от потока битови отпадъци), които да осигурят поетапно постигането на цели по оползотворяване на битовите биоотпадъци със срокове на постигането им до края на 2016 г., 2020 г. и 2025 г.

Въведени са механизми за предоставяне на данни за количествата на образуваните и оползотворени отпадъци, включително математически модел, който се попълва от общините в рамките на регионалното сдружение и се изпраща до министъра на околната среда и водите за изготвяне на мотивиран доклад за вземане на окончателно решение за изпълнение на целите по чл.31, ал.1 ЗУО.

Със заповед на министъра на околната среда и водите ежегодно се създава комисия, която предоставя мотивиран доклад за изпълнение на целите на национално ниво, който включва списък на регионите за управление на отпадъците в страната, които са постигнали целите за подготовка за повторна употреба и рециклиране на битовите отпадъци и целите за ограничаване на количеството депонирани биоразградими отпадъци, с цел намаляване или освобождаване от заплащане на отчисленията за депониране на отпадъци в съответствие със ЗУО.

Със ЗУО и *Наредбата за управление на строителните отпадъци и за влагане на рециклирани строителни материали* са въведени и нови изисквания към управлението на строителни отпадъци.

На общинската администрация е вменено задължението за изготвяне на Планове за управление на строителни отпадъци при принудително премахване на строежи.

В правомощията на общината са включени и функциите за одобрение на изготвените от генераторите Планове за управление на строителни отпадъци, в т.ч. като част и от инвестиционните проекти.

Предвид всичко гореизложено се налага извода, че задълженията на органите на местно самоуправление, произтичащи от нормативната уредба в областта на управлението на отпадъците, стратегически и програмни документи, действащи на национално ниво и необходимостта от тяхното спазване и прилагане, се разширяват в изпълнение целите за повишаване на ефективността на централизирана система на държавно управление чрез реформата за децентрализация. За да посрещне тези предизвикателства Общинска администрация Иваново следва да разполага с добре подготвен административен капацитет – служители с подходящо образование, които са мотивирани да подпомагат кмета на общината при осъществяване на неговите правомощия и задължения, произтичащи от нормативната уредба.

VIII.4.1. Функции за управление на отпадъците

Задължения на органите на местното самоуправление по отношение управлението на дейности с отпадъци

Закон за управление на отпадъците

Задължения на органите на местното самоуправление и местната администрация по отношение управлението на дейности с отпадъци са делегирани в чл.19 от Закона за управление на отпадъците. Кметът на общината организира управлението на битовите и

строителните отпадъци, образувани на нейна територия, съобразно изискванията на този закон и наредбата по чл. 22 ЗУО.

Кметът на общината осигурява условия, при които всеки притежател на битови отпадъци се обслужва от лица, притежаващи документ за дейности с отпадъци, на които е предоставено право да извършват дейности по тяхното събиране, транспортиране, оползотворяване и/или обезвреждане.

Кметът на общината отговаря за:

1. осигуряването на съдове за събиране на битовите отпадъци – контейнери, кофи и други;
2. събирането на битовите отпадъци и транспортирането им до депата или други инсталации и съоръжения за оползотворяването и/или обезвреждането им;
3. почистването на уличните платна, площадите, алеите, парковете и другите територии от населените места, предназначени за обществено ползване;
4. избора на площадка, изграждане, експлоатация, закриване и мониторинг на депата за битови отпадъци или на други инсталации или съоръжения за оползотворяването и/или обезвреждане на битови отпадъци;
5. организирането на събирането, оползотворяването и обезвреждането на строителни отпадъци от ремонтна дейност, образувани от домакинствата на територията на съответната община;
6. разделното събиране на битови отпадъци на територията на общината най-малко за следните отпадъчни материали: хартия и картон, метали, пластмаси и стъкло;
7. организирането на дейностите по разделно събиране на масово разпространени отпадъци и/или оказва съдействие на организациите за оползотворяване на масово разпространени отпадъци, в т.ч. определя местата за разполагане на необходимите елементи на системите за разделно събиране и местата за предаване на масово разпространени отпадъци;
8. изпълнението на решенията на общото събрание на регионалните сдружения и съдейства за създаване на центрове за повторна употреба, поправка и подготовка за повторна употреба;
9. организирането на разделно събиране на опасните битови отпадъци извън обхвата на наредбите по чл. 13, ал. 1 и предаването им за оползотворяване и/или обезвреждане;
10. разделното събиране и съхраняването на битови биоразградими отпадъци, в т.ч. определя местата за разполагане на необходимите елементи на системата за разделно събиране на отпадъците и предаването им за компостиране или анаеробно разграждане;
11. осигуряването на площадки за безвъзмездно предаване на разделно събрани отпадъци от домакинствата, в т.ч. едрогабаритни отпадъци, опасни отпадъци и други във всички населени места с население, по-голямо от 10 000 жители на територията на общината, и при необходимост в други населени места;
12. почистването от отпадъци на общинските пътища;

13. осигуряването на информация на обществеността чрез интернет страницата на общината, както и по друг подходящ начин;

14. поддържането на регистър на площадките за предаване на отпадъци от пластмаси, стъкло, хартия и картон на територията на съответната община;

15. предотвратяването на изхвърлянето на отпадъци на неразрешени за това места и/или създаването на незаконни сметища и организиране на почистването им.

Кметът на Община Иваново има задължения, свързани и с участието на общината в регионално сдружение за управление на отпадъците за регион Русе. Общото събрание на регионалното сдружение се състои от кметовете на участващите в него общини (чл. 25, ал.1 ЗУО). Дейността на регионалното сдружение се подпомага и осигурява от съответните общински администрации (чл.25, ал.7, изречение второ, ЗУО).

Контролните функции на кмета на община (и в частност на Община Иваново) са разписани в *Глава пета Разрешаване и контрол на дейностите по отпадъците, Раздел V. Контрол по управлението на отпадъците* на закона. Съгласно разпоредбите на ЗУО кмета на общината или оправомощено от него длъжностно лице контролира:

1. дейностите, свързани с образуване, събиране, включително разделното, съхраняване, транспортиране, третиране на битови и строителни отпадъци;

2. дейностите по депониране на производствени и опасни отпадъци на общински и/или регионални депа;

3. площадките за дейностите с ОЧЦМ;

4. спазването на други изисквания, определени с наредбата по чл. 22 ЗУО.

Кметът на общината организира и контролира закриването, рекултивацията на терените и последващия мониторинг на депата за битови и строителни отпадъци на територията на съответната община.

В качеството си на контролен орган оправомощените лица от общинска администрация Иваново следва да извършват проверки по документи и/или проверки на място съобразно своята компетентност. При извършване на проверките контролните органи съставят констативни протоколи и/или актове за установяване на административни нарушения. При констатирани нарушения контролните органи дават задължително предписание и определят срок за отстраняване на нарушенията.

Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Иваново

Съгласно текста на чл. 22, ал.1 от ЗУО Общинският съвет приема наредба, с която определя условията и реда за изхвърлянето, събирането, включително разделното, транспортирането, претоварването, оползотворяването и обезвреждането на битови и строителни отпадъци, включително биоотпадъци, опасни битови отпадъци, масово разпространени отпадъци, на своя територия, разработена съгласно изискванията на закона и подзаконовите нормативни актове по прилагането му, както и заплащането за предоставяне на съответните услуги по реда на Закона за местните данъци и такси.

С наредбата се уреждат и изискванията към площадките за предаване на отпадъци от хартия и картон, пластмаси и стъкло, в т.ч. условията за регистрация на площадките, както и условията за предаване на отпадъци на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11 ЗУО.

Общинският съвет публикува на своята интернет-страница и подлага на обществено обсъждане проекта за наредба по ал. 1. В обсъждането могат да участват всички заинтересовани лица, органи и неправителствени организации.

Към момента на изготвяне на Програма за управление на отпадъците на Община Иваново за периода 2016-2020 г. няма разработена Наредба за управление на дейностите по отпадъците, издадена на основание чл.22 от ЗУО.

Наредба №8 за управление на отпадъците на територията на Община Иваново е приета с Решение № 162 по Протокол № 19/24.02.2005 г, посл. изм. с Решение № 438 по Протокол № 53/2010 година на Общински съвет – Иваново. Наредбата не е съобразена с влезлия в сила през юли 2012 година Закон за управление на отпадъците и същата е загубила правно действие на основание §12 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗУО.

Общинската администрация е в процес на разработване на проект на нова наредба, който след публикуването му на интернет-страниците на Община Иваново и Общински съвет – Иваново ще бъде приет.

VIII.4.2. Състояние на човешките ресурси с възложени функции за отпадъци

Устройствен правилник на общинската администрация на Община Иваново

Основните въпроси, свързани с дейността, организацията на работа, структурата и функциите на общинската администрация на Община Иваново, на нейните организационни структури и административни звена се уреждат с Устройствен правилник. Устройственият правилник на общинската администрация на Община Иваново е утвърден на основание чл.44 ал.1 т. 16 от ЗМСМА, със Заповед на Кмета на Община Иваново.

Правилникът има за цел да осигури ефективна дейност на местната изпълнителна власт в съответствие с действащото законодателство в Република България.

Структура и численост на общинската администрация на Община Иваново

С Решение №506 по Протокол №59 от 20.03.2015 г. на Общински съвет – Иваново е одобрена промяна в структурата и числеността на общинска администрация Иваново.

Общата численост на общинската администрация в Община Иваново е определена на 70 щатни бройки (служители), от които Администрация в общината – 44,5 щатни бройки.

При осъществяване на своята дейност кметът на Община Иваново се подпомага от един заместник-кмет и секретар. Администрацията е структурирана в три дирекции (подчинени на секретаря) – „Финансово-счетоводни и стопански дейности”, „Устройство на територията, общинска собственост и хуманитарни дейности” и „Правно и нормативно обслужване и оперативни програми”.

Функции на структурните звена в общинска администрация Иваново в областта на управлението на отпадъците

❖ Дирекция „Финансово-счетоводни и стопански дейности”.

Дирекцията се състои от следните звена: „Финансово-счетоводни дейности“, „Приходи ЗМДГ и приудително събиране“ и „Техническо обезпечаване, обслужване и поддръжка“.

Дирекцията има редица функции, в т.число свързани с:

- Отчитане на приходите и разходите на Бюджета на Община Иваново по единна бюджетна класификация;
- Осъществяване на събирането и отчитането на местните данъци и такси;
- Изготвяне на предложение до Общински съвет – Иваново с предложение за одобряване на ежегодната план-сметка за разходите, които ще се финансират от приходите от ТБО.

Служителите от дирекция „Финансово-счетоводни и стопански дейности” в Община Иваново, които са пряко ангажирани с изготвянето и отчитането на план-сметката, както и всички съпътстващи операции (събиране на декларации за заплащане на количество, събиране на приходи и др.) .

Дирекция „Устройство на територията, общинска собственост и хуманитарни дейности” на Община Иваново се състои от 14 служители.

Към нея са сформирани седем звена, в т.ч. звено „Екология“, и звено „ОМП, сигурност на информацията и защита при бедствия и аварии“.

Дирекцията има редица функции, в т.число свързани с:

- Осъществяване на дейностите по разработване на екологичната политика на общината.
- Подпомагане на дейността на кмета при осъществяване на правомощията му във връзка с прилагане на екологичното законодателство.

Дирекция „Правно и нормативно обслужване и оперативни програми” на Община Иваново се състои от 9 служители.

Към нея са сформирани четири звена, в т.ч. „Оперативни програми и проекти“ и „Човешки ресурси“.

Дирекцията има редица функции, в т.число свързани с:

- Проучване на възможности за участие на общината с проекти и програми от предприсъединителните и кохезионните фондове на Европейския съюз.
- Осигуряване на квалифициран персонал на извършване на дейностите в общинска администрация, в т.ч. и дейностите по управление на отпадъците.

Пряко на Кмета на общината е подчинена длъжността „работник по опазване на околната среда“, а пряко на заместник-кмета – длъжността „работник поддръжка“. Двете длъжности са част от общата администрация на община Иваново, като изпълняват мероприятия по поддръжка и почистване на улици, алеи, паркове, инженерни съоръжения и други територии за обществено ползване.

Възложените с нормативната уредба правомощия и задължения на кмета на община Иваново са обезпечени чрез звено „Екология“ (една щатна бройка), в което работи служител на длъжност „Еколог“.

С Решение №12 по Протокол №3 от 25.11.2015 г. на Общински съвет – Иваново е изменено Решение №506 по Протокол №59 от 20.03.2015 г. на Общински съвет – Иваново, с което е одобрена промяна в структурата и числеността на общинска администрация Иваново. Промяната е в частта „администрация на кметства“, като общата щатна численост не е променяна, а изменението касае само частта увеличаване на броя на кметовете на кметства за сметка на намаляване на броя на кметските наместници. Вътрешното преразпределение на длъжности в рамките на структурата на администрацията няма отношение към служителите, изпълняващи функции в областта на опазването на околната среда и управлението на отпадъците в Община Иваново – промяна в численост, подчиненост и др. Одобрената структура е влязла в сила от 01.12.2015 г.

Функциите, задълженията и отговорностите на всички служители са регламентирани с длъжностни характеристики, които са утвърдени от секретаря на общината. Функциите между отделните звена, които са пряко ангажирани с управлението на отпадъците, в т.ч. изготвяне и отчитане на план-сметки и др., са ясно разграничени.

Контролни функции в областта на УО в Община Иваново

В преките задължения на служителят на длъжност „Еколог“ с длъжностната му характеристика е вменено да съставя актове за установяване на административни нарушения по реда на ЗАНН за нарушения на разпоредбите на наредбите на Община Иваново, действащи в областта на опазването на околната среда и в частност в областта на управлението на отпадъците, както и да предлага на Кмета на общината да издаде последващите наказателни постановления. Със Заповед №РД-09-196 от 19.05.2015 г. на Кмета на Община Иваново екологът на общината е оправомощен да съставя АУАН по реда на Закона за управление на отпадъците.

Контролът на договорите, сключени по реда на Закона за обществените поръчки, и имащи отношение към управлението на отпадъците се осъществяват съобразно клаузите на конкретните договори, съобразени с *Вътрешните правила за планиране, организация, възлагане на обществени поръчки и осъществяване на контрол върху изпълнението на договори за обществени поръчки на община Иваново, област Русе*, утвърдени от Кмета на Община Иваново.

Със Заповед №РД-09-81/16.02.2016 г. на Кмета на Община Иваново кметовете на кметства и кметски наместници на населените места в община Иваново са оправомощени да осъществяват контрол съобразно изискванията на чл.112, ал.1 на територията на съответното населено място. Контрол на територията на с. Иваново се осъществява от заместник-кмета.

VIII.4.3. Изводи и препоръки

Изводи:

✓ Нормативните актове (законови и подзаконови) в областта на управлението на отпадъците (в т.ч. изготвяне на план-сметки за финансирането на дейностите по управление на отпадъци; процеси по проектиране и изпълнение на СМР по изграждане на инсталации и съоръжения за третиране на отпадъци; управление на проекти, финансирани

със средства от структурните фондове на ЕС и др.) са многобройни и изискващи специфични компетентности на служителите на всяка администрация.

✓ За подобряване на капацитета на общинските служители трябва да се провеждат обучителни програми. Като се имат предвид обаче големите предизвикателства пред местните власти относно целите за рециклиране на битовите отпадъци и за оползотворяване на биоразградимите отпадъци са необходими целенасочени и практически обучения, особено по прилагане на Наредбите за разделно събиране на биоотпадъците и за третиране на биоотпадъците, приети в края на 2013 г., за които общините нямат никакъв опит. Необходимостта от обучителни програми е посочена като най-важен фактор за подобряване на общинския капацитет по управление на отпадъците от голяма част от общините, включително за съставяне на констативни протоколи и актове при извършване на инспекции.

✓ Техническият капацитет на общината при изпълнението на нейните функции е на добро ниво. Служителите на Община Иваново са обезпечени с компютри, принтери, скенери, телефони, автомобили в изпълнение на ежедневната им дейност, в т.ч. контролните им функции.

✓ Община Иваново е предприела мерки по отношение повишаване на административния си капацитет, като е назначила служител със съответно образование, който ще подпомага кмета на Община Иваново при организиране на дейностите по управление на отпадъците. Наличието на компетентни служители е предпоставка за своевременното отчитане на промени в нормативната уредба, актуализация на местни нормативни документи, и изпълнение на изискванията на законодателството в областта на управление на отпадъците като цяло.

✓ Административният капацитет на Община Иваново в областта на управлението на дейностите по отпадъците е недостатъчен, за да изпълни всички изисквания, произтичащи от нормативната уредба и стратегическите и програмни документи в областта на УО, особено след приемане на нови нормативни уредби в областта на биоотпадъците, рециклирането на строителните отпадъци, и при отчитане на предстоящите изисквания, които ще произтекат за общинска администрация след изграждане на регионална система за управление на отпадъците.

Препоръки:

✓ Общинска администрация в най-кратки срокове да разработи проект на наредба по чл.22 ЗУО, която след подлагането ѝ за публично обсъждане да бъде внесена за приемане от Общински съвет – Иваново.

✓ След приемането на Наредбата по чл.22 ЗУО Община Иваново и Общински съвет – Иваново да публикуват същата на интернет-страницата си при условията на пълна прозрачност.

✓ Община Иваново да предприеме действия по своевременно актуализиране на нормативни документи, вътрешни правила и др.

✓ Да се предвидят обучения на служителите, на които са възложени дейности по управление на отпадъците, в т.ч. изготвяне и отчитане на план-сметките в контекста на динамично променящото се законодателство и предстоящото приемане на нова Методика за изготвяне на план-сметката с необходимите разходи за дейностите и за видовете основи, които служат за определяне на размера на таксата за битови отпадъци.

✓ Предвид демографска криза в региона – намаляване и застаряване на населението и миграция на младите хора към големите областни центрове – да се предвидят стимули и мотивация за запазване на работното място на служителите в общинската администрация.

✓ Подобряване на материално-техническа и информационна обезпеченост на служителите, които са пряко ангажирани с управлението на отпадъците, в т.ч. число изготвянето и отчитането на план-сметките.