

**Ca și la tentativele anterioare, reorganizarea administrativ-teritorială moare în fașă, fără vreun proiect clar pe masă. Dar întrebarea rămâne, crede Sorin Ioniță**

# DACĂ N-A IEȘIT CU JUDEȚELE, PUTEM SCĂPA MĂCAR DE 25% DIN COMUNE?



Băsescu ar fi vrut să elimine județele acum, UDMR zice că se mai gândește până la toamnă, iar USL până în 2016; ce vrea cu adevărat PDL nu se știe. Cu această bâlbâială ratăm ocazia de a discuta un pachet de reformă unitar, pe patru direcții. Acestea sunt subiecte intens dezbătute azi în Europa:

- Regiuni versus unități mai mici de tip departament (județele)
- Fuziunea comunelor rurale, acolo unde sunt prea mici și ne-economice
- Crearea de zone metropolitane în jurul aglomerărilor urbane
- Statutul special al capitalei și districtelor sale

Încă de acum câteva luni, de când s-a pus pe tapet chestiunea reformării administrației locale în București printr-o lege specială a capitalei, am susținut că inițiativa avea două hibe majore. Prima era tocmai faptul că ideea fusese aruncată în apă prematur, sub formă de proiect de lege, fără să explice problemele pe care încerca să le rezolve și mijloacele pentru a o face. Ca și în cazul ulterior al fuziunii județelor, părea că totul se reduce la o joacă cu creionul pe hartă, fără o minimă analiză a atribuțiilor și resurselor atribuite noilor unități.

A doua hibă era aceea că nu s-a prezentat un pachet unitar de reformă a administrației publice locale din România, care nu doar în București are de suferit din cauza structurii deficitare. Iar pasul următor, când a fost lansată brusc la apă ideea super-județelor / regiunilor, n-a fost nici acesta unul complet.

De asemenea, argumentele cu care au fost susținute proiectele de reformă au amatoriste și deci ușor de demontat de opozanți. Astfel:

- **Sectoarele Bucureștiului** ar fi bine să fie reorganizate iar orașul un pic centralizat pe anumite dimensiuni, dar nu pentru că ar exista "mari discrepanțe între forța economică a acestora", cum s-a spus; dacă ar fi doar asta, avem deja mecanisme de echilibrare financiară ce pot fi întărite; iar dacă facem sectoare mai mici și mai multe, discrepanțele de bază de venituri n-au cum să scadă;
- Ideea de a avea **8-10 regiuni** în loc de actualele județe este bună, dar nu pentru a "reduce costurile cu birocrăția"; avantajele ar fi cu totul altele, pe partea de coordonare a politicilor de dezvoltare; reducerea netă a birocrăției (adică a funcționarilor) ar fi insesizabilă în totalul bugetelor, deoarece multe sarcini îndeplinite acum de județe ar trebui preluate oricum de primării;
- Nu e adevărat că "**Bruxelles-ul ne impune să avem regiuni**": nu există acquis comunitar pe structura politico-teritorială, fiecare stat având libertatea să se organizeze cum vrea; că este așa, o dovedește faptul că Vestul Europei este mai divers și mai eterogen decât noile state membre<sup>1</sup>; singurul lucru pe care îl vrea UE este să existe niște regiuni statistice și pentru programare a fondurilor UE cât de cât comparabile (nivel NUTS II), care pot fi însă unități politico-administrative reale (ca în Franța, Polonia, etc) sau nu (ca în Ungaria, România, șamd).

Ca de atâtea ori, ideile bune pot fi subminate în practică de aplicare deficitară sau stângăcie în argumentare. Dacă tot este să folosim Europa ca sursă de bune practici, mai bine ne uităm la ce se întâmplă acolo cu adevărat și împrumutăm pe acelea care ne rezolvă problemele noastre reale.

<sup>1</sup> Tradiția istorică nefiind afectată de revoluții nivelatoare, în statele vechi membre întâlnim tot felul de idiosincrazii precum organizarea pe bază de parohii în Portugalia, comune extrem de fragmentate în Franța, sau, dimpotrivă, consilii locale foarte mari în partea engleză a Marii Britanii.

## Tendențele actuale de reorganizare administrativ-teritorială în Europa

România are în momentul de față patru mari priorități de reorganizare teritorială, dacă e să facem un lucru ca lumea – adică nu doar să ne jucăm de-a redesenatul de granițe administrative după cum ne dictează emoțiile, ci pentru a face administrația locală mai funcțională. Coincidența fericită face ca acestea să se suprapună tendințelor europene, deci avem puncte de reper după care să ne orientăm.

### 1. Nivelul intermediar inferior (NUTS III) este pus sub semnul întrebării în diverse state, în favoarea regiunilor (NUTS II)

Prezent în 16 din cele 27 state membre ale UE (vezi Tab 1), acest nivel intermediar aflat între municipalități și centru (sau regiuni, unde acestea există) e subiect de dezbatere aprinsă. Este vorba de **districte / departamente / provincii**, unități echivalente **județelor** românești. Belgia are în studiu reforma acestui nivel, iar în Italia guvernul a propus în 2010 eliminarea a zece dintre provincii, considerate prea mici pentru a fi funcționale.

### În Europa regiunile câștigă teren în fața nivelului departament / provincie / județ

În Marea Britanie (partea engleză) consiliile de comitat sunt împușinate progresiv. Iar în Franța, deși departamentele au o lungă istorie și au dat naștere chiar unor atașamente de tip identitar, s-au introdus în 2010 ca urmare a reformei teritoriale schimbări importante: consilierii la nivel de departament și regiune vor fi aceiași, servind în cele două consilii simultan. Astfel se decide calea unei fuziuni în viitor, fie între departamente, fie între departamente și regiunea din care fac parte. Franța este deci posibil să renunțe la principiul descentralizării simetrice care a funcționat două secole și să introducă aranjamente flexibile și unități teritoriale cu atribuții inegale.

În contrapartidă, se întăresc **regiunile**: Spania, Italia și Germania au consolidat financiar acest nivel, care a dus o bună parte din sarcina stimulentei economice anti-criză; Grecia a înlocuit în 2010 cele 54 de departamente de talie mică

Tab. 1. Nivele de administrație locală în statele UE

	Populație	Municipalități (nivel 1)	Provincii / departam / districte (NUTS III)	Regiuni (NUTS II)	Mărime medie districte (loc)	Mărime medie regiuni (loc)
BG	7,547,000	264				
CY	804,000	378				
EST	1,340,000	226				
FIN	5,363,000	342				
IRL	4,476,000	114				
LV	2,239,000	119				
LIT	3,287,000	60				
LUX	507,000	105				
MT	414,000	68				
PT	10,636,000	308				
SLO	2,049,000	210				
AT	8,370,000	2,357	9		930,000	
CZ	10,538,000	6,250	14		752,714	
DK	5,546,000	98	5		1,109,200	
GR	11,305,000	325	13		869,615	
HU	10,004,000	3,177	19		526,526	
NED	16,611,000	430	12		1,384,250	
RO	<b>21,431,000</b>	<b>3,180</b>	<b>41</b>		<b>522,707</b>	<b>(2,678,875)</b>
SK	5,430,000	2,928	8		678,750	
SWE	9,378,000	290	20		468,900	
BE	10,883,000	589	10	6	1,088,300	1,813,833
FR	64,812,000	36,682	100	26	648,120	2,492,769
GER	81,744,000	12,104	301	16	271,575	5,109,000
IT	60,468,000	8,094	110	20	549,709	3,023,400
POL	38,191,000	2,479	379	16	100,768	2,386,938
SP	46,073,000	8,116	52	17	886,019	2,710,176
UK	62,195,000	406	28	4	2,221,250	15,548,750
<b>Total</b>	<b>501,641,000</b>	<b>89,699</b>	<b>1,121</b>	<b>105</b>		

Surse: Finances publiques territoriales dans l'Union européenne. Dexia report, Juin 2011 ; autorul.

(noumarhii) cu 13 unități mai mari cu consilii alese (prin reforma *Kallikratis*); Suedia a decis să înlocuiască din 2015 cele 20 de comitate cu 6-9 regiuni propriu-zise. Iar Finlanda, care a creat în 2005 regiunea-pilot Kainuu, va extinde structura la scară națională din 2016.

## 2. La nivelul unu al administrației, în special în rural, se pune problema reducerii numărului de comune prin fuziune, pentru a câștiga coerență și eficiență

Acest lucru a început chiar înainte de criza economică, însă constrângerile severe la care au fost supuse în ultimii ani bugetele

publice au accelerat procesul. Danemarca e faimoasă pentru reforma teritorială de la mijlocul decadei prin care a împușinat comunele de la 270 la 98; statele baltice au introdus politici de stimulare prin granturi a fuziunilor (de exemplu, Letonia a redus numărul de la 500 la 100); în plină criză financiară, în urma aplicării programul *Kallikratis* de reformă, în Grecia anul trecut din 1.034 de comune au mai rămas 325.

Într-un mod mai gradual, dar în aceeași direcție, Anglia și Irlanda de Nord elimină consiliile locale mici, iar Finlanda a făcut obligatorie prin lege gruparea comunelor

mărunte pentru furnizarea anumitor servicii în comun. Discuții similare se duc în Olanda, Germania și Franța, ultima fiind țara cu cele mai fragmentate comune rurale, dar care prin reforma teritorială din 2010 a introdus și ea stimulente pentru fuziune în cadrul unor "comune noi" cu atribuții lărgite. Ceea ce e de remarcat este faptul că nici o țară nu a mai permis în ultimii zece ani înmulțirea unităților administrativ-teritoriale.

### 3. Cooperarea inter-municipală și zonele metropolitane sunt pe val

Structuri-tip de cooperare inter-municipală au fost pilotate și legiferate în diverse state membre UE în ultimii ani, cu scopul de a depăși obstacolele presupuse de cooperarea pur voluntară, mai greu de realizat în practică (Finlanda, Austria, Bulgaria, Estonia, Portugalia). Rostul lor este de a standardiza instrumentele prin care se pot rezolva provocările noi puse de dezvoltarea rapidă a orașelor mari în zone adiacente lor, aflate în afara granițelor administrative propriu-zise (proiecte economice, de infrastructură, rezidențiale).

Se constată o tendință de întărire a zonelor metropolitane: Finlanda (cooperare obligatorie prin lege în amenajarea teritoriului și transport în cele șapte aglomerări urbane); Franța (crearea prin reforma din 2010 a poliilor metropolitani și a proiectului *Grand Paris*); Italia (în 2009 s-au creat 9 zone metropolitane plus *Roma Capitale*); Olanda (statutul *plusregio* devine obligatoriu pentru 8 aglomerări urbane); Polonia (proiect de lege specială pentru 12 orașe metropolitane).

### Prioritățile României

Fiecare din aceste tendințe răspunde și unei nevoi reale în țara noastră. Despre unele s-a discutat în perioada cât a existat inflamația mediacă a "regionalizării", declanșată de declarațiile unor oficiali, despre altele mai puțin. Ideal, aceste priorități ar trebui dezbătute împreună, pentru că între ele există legătură iar reforma administrativă, dacă se va face, e bine să fie abordată toată deodată, nu pe bucăți.

a) **Județele** sunt într-adevăr prea mici pentru a servi drept bază pentru o descentralizare serioasă a politicilor de dezvoltare. Pe actuala structură nu vom putea face niciodată ceea ce fac Franța, Italia sau Polonia: anume, câte un pachet de programe operaționale sectoriale de Transport, Mediu, Resurse Umane, etc, pe fiecare regiune în parte, adaptat situației locale. Actuala structură ne condamnă la perpetuarea centralizării (POS-uri la nivel de minister).

b) **Comunele rurale** ale României, în număr de 2.860, sunt prea eterogene ca mărime și capacitate economică. Marea majoritate sunt sub dimensiunea recomandată de buna practică (5.000 locuitori). E drept că unele state membre ale UE au un nivel administrativ de bază la fel de fragmentat, sau chiar mai fragmentat (vezi cazul menționat al Franței, sau câteva țări Central Europene), dar acestea sunt societăți înstărite care își permit o pierdere de eficiență în servicii de dragul unor micro-identități locale. În România, unde 25% din

comune sunt sub dimensiunea critică de 1.000 locuitori, iar cheltuielile salariale în primărie depășesc de 3-4 ori încasările din venituri proprii de orice fel (vezi secțiunea următoare) un asemenea lux este chestionabil.

**Țările UE ori au redus deja numărul de comune rurale, ori se gândesc s-o facă; nici una nu a permis înmulțirea lor, ca România între 2001-2004**

c) **Bucureștiul** are probleme speciale de coordonare în interior, fiind singura capitală a UE fără un sistem integrat de transport în comun (metroul, ca și SNCFR, fiind încă tratate sovietic drept structuri semi-militarizate ale Ministerului Transporturilor); fără o bază unică de venituri locale (evidența și colectarea taxelor locale se face pe sectoare, fără măcar o unificare informatică); cu un sistem neclar de partajare a atribuțiilor privind marile investiții, servicii municipale sau de gestionare a teritoriului urban.

d) În plus, la fel ca celelalte mari municipii ale țării unde s-au pilotat contracte de tip metropolitan

(Constanța, Iași, Oradea), Bucureștiul suferă din cauza delimitării teritoriale foarte "strânse", având una din cele mai mari densități de locuitori între capitalele europene, și a lipsei instrumentelor de coordonare a investițiilor, dezvoltării și serviciilor în **zona metropolitană** adiacentă. Indiferent cum ar fi trasată pe hartă, această zonă presupune clarificarea raporturilor între municipiu, județul în mijlocul căruia se află și localitățile înconjurătoare, ajunse unele dintre ele nimic mai mult decât cartiere-dormitor ale orașului. Este vorba, iarăși, de clarificări contractuale de atribuții și scheme de finanțare, nu de argumentul hilar că "facem Bucureștiul port la Dunăre pentru a stimula afacerile", ca și când astăzi dacă vreo firmă din Capitală vrea să facă transport pe apă, o împiedică cu ceva limita administrativă a orașului.

Rezolvarea priorității (a) tocmai a fost ratată pentru acest sfârșit de sesiune parlamentară. Nu ne rămâne decât să sperăm că, așa cum s-a promis, dezbaterile va fi reluată în toamnă, iar acest răgaz va fi folosit atât de PDL cât și de UDMR pentru a veni cu un proiect coerent și credibil de reformă, care acum a lipsit.

Ideal, vom avea până atunci o analiză profesionistă a situației și câteva scenarii de reformă din care vom putea alege<sup>2</sup>. Pentru moment, nu ne rămâne decât să aruncăm o privire asupra situației pe celelalte priorități de reformă teritorială. Împreună cu incipienta discuție privind crearea regiunilor, temele sugerate în continuare întregesc un proiect de restructurare administrativ-teritorială coerent.

<sup>2</sup> Ministerul Dezvoltării Regionale a contractat cu ceva timp în urmă un studiu plătit din fonduri UE (generoase) exact pe acest subiect: cum a funcționat până azi structura de Regiuni de Dezvoltare și ce ar trebui schimbat pentru ciclul bugetar european 2014-2020. Curios, nu s-a făcut nici o referire la acest produs plătit din bani publici în recenta dispută pe tema super-județelor. Poate că până în toamnă AM-POR din cadrul Ministerului Dezvoltării își va face curaj să împărtășească și publicului concluziile acestui raport.

## De ce s-au înmulțit primăriile în România și ce e de făcut

După cum arătam mai sus, în timp ce toată Europa e preocupată de raționalizarea administrativă a spațiului rural, noi am permis, în ciuda strategiilor oficiale tot de noi adoptate, ca primăriile să se înmulțească semnificativ după 2000. E drept că presiunea naturală pentru crearea unei comune vine de regulă de jos și se transmite prin intermediul parlamentarilor sau altor oficiali din zonă, care, în lipsă de alte idei mai bune (sau de orice fel) se prezintă cu astfel de succese în fața alegătorilor.

După cum se vede în Fig. 1 și 2, proliferarea masivă a municipalităților nu a avut loc imediat după Revoluția din 1989, ca reparație istorică în cazul unor comune abuziv desființate sau ca urmare a presiunii democratice într-un mediu instabil și permisiv, cum se susține uneori. Dimpotrivă, în primii ani structura administrației locale a fost relativ stabilă, producându-se doar câteva ridicări de statut ale unor orașe la nivel de municipiu (mișcare pur onorifică, fără consecințe practice).

Înmulțirea netă a unităților administrative s-a produs mai târziu, când politica a devenit mai competitivă, partidul post-comunist pierzând monopolul absolut al puterii. Astfel:

- Au continuat să se înmulțească **municipiile**, ca urmare a ambiției copilărești a unor primari sau deputați de a da orașului lor un statut perceput ca superior, fără ca asta să se reflecte în – sau să ajute în vreun fel – nivelul real de dezvoltare. S-a ajuns la situația absurdă ca județul Vaslui să aibă astăzi mai multe municipii (3) decât Prahova sau Timiș (câte 2).
- Și mai caraghios, s-a declanșat o cursă politică nechibzuită de a transforma comunele în **orașe** fără un scop precis (Fig. 1), doar pentru onoare, exact în momentul cel mai nepotrivit: când banii UE pentru dezvoltare rurală



Fig. 1. Proliferarea municipalităților

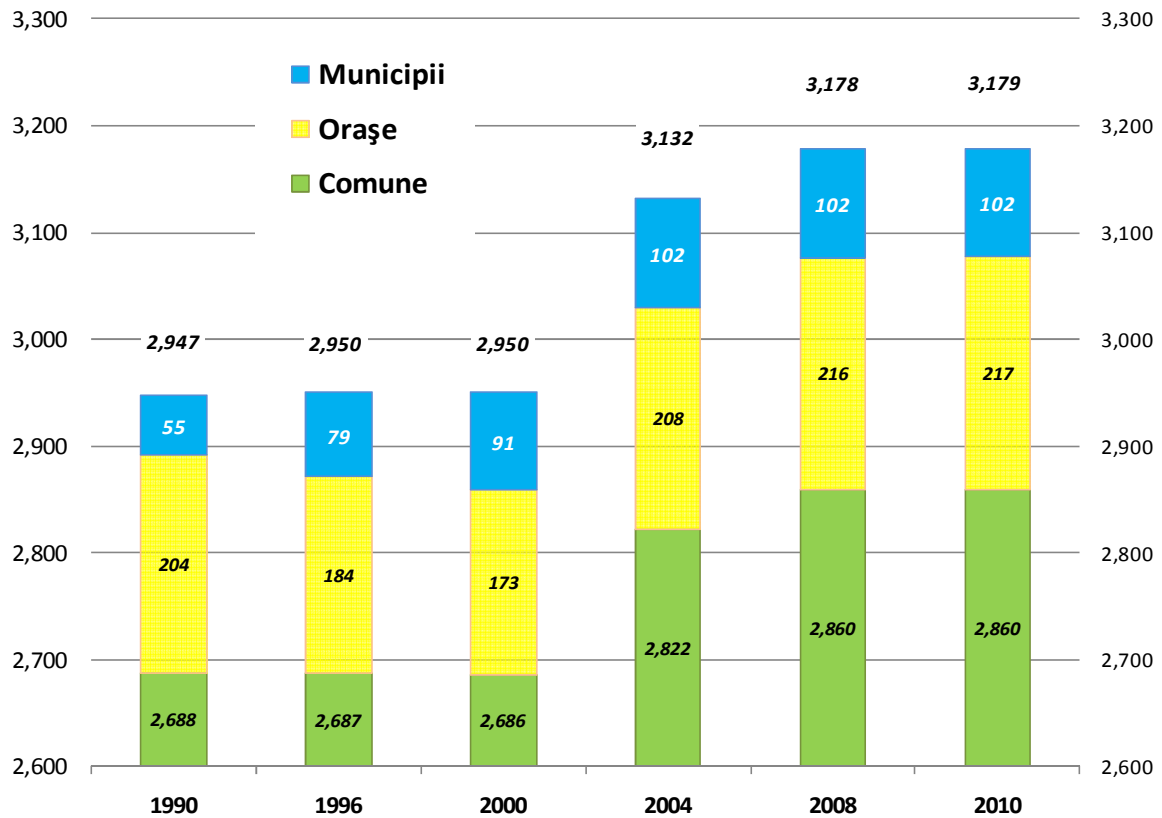
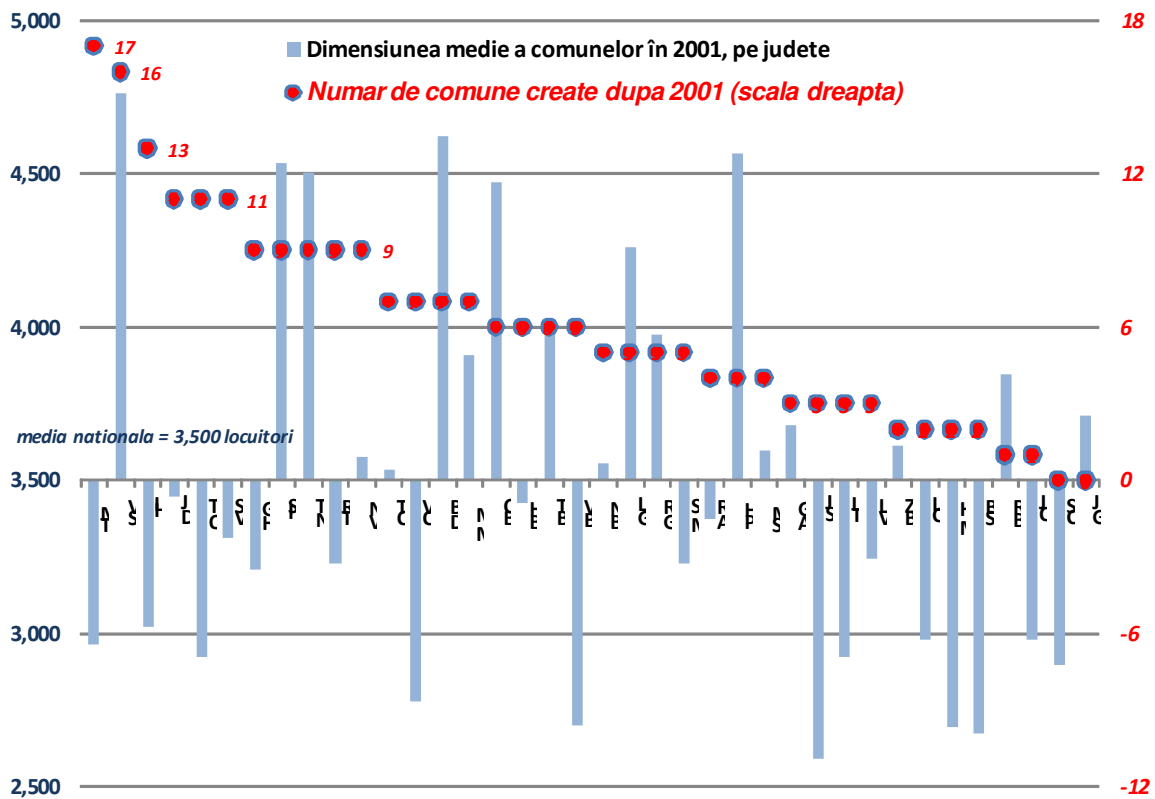
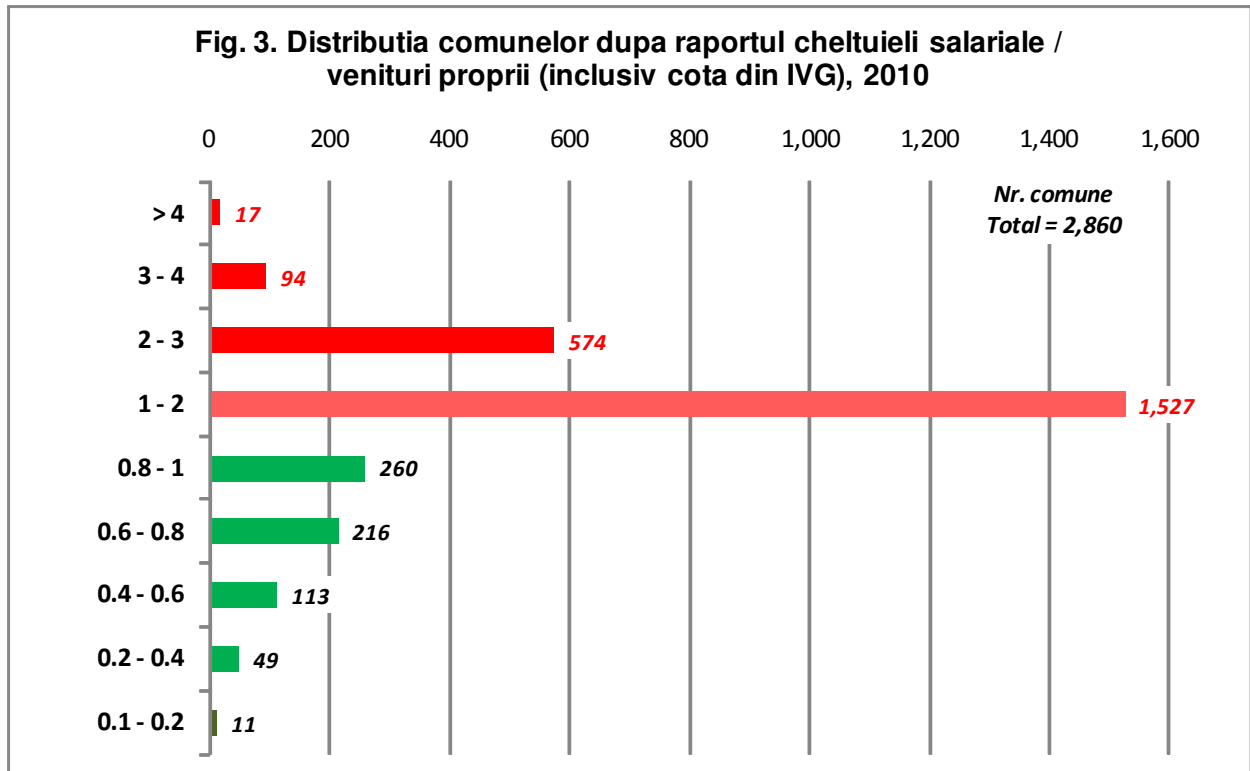


Fig. 2. Proliferarea comunelor după 2001, pe județe, comparată cu mărimea medie

Dimensiunea medie a unei comune românești în 2001 era 3500 locuitori





începeau să capete consistență, întâi prin SAPARD și după aderare prin PDR. Astfel că după referendumul de "orașenizare" organizat trimfalist de primărie, cetățenii s-au trezit nu doar cu impozitul pe proprietate dublat (rata fiind 0.2% în urban față de 0.1% în rural), dar și neeligibili pentru fondurile de dezvoltare rurală. Prin comparație sumele UE destinate orașelor mici au fost și sunt mult mai reduse.

- Numărul total de primării a crescut cu mai bine de 200, în special în perioada 2001-2004, și în special pe seama înființării de **comune noi**. O analiză pe județe arată că nu există factori obiectivi care să explice această tendință, pentru că noile comune nu s-au înființat doar în zonele cu populație rară (distanță), cu condiții dificile de mediu (izolare), cu comune existente foarte mari sau acolo unde condițiile economice o permiteau (Fig. 2). Dimpotrivă, s-a aprobat fragmentarea peste tot, în județe unde dimensiunea comunelor era deja sub media națională (TM, BV, SJ, VL) sau în județe sărace și aflate în plină depopulare rurală (OT, IL, TR, CV, MH).

În 2001 un singur județ al țării, Suceava, se apropia de dimensiunea minimă recomandabilă pentru eficiență administrativă în mediul rural, conform analizelor europene, anume 5000 locuitori. În unele județe media de locuitori pe comună era aproape jumătate din acest optim (SJ), în vreme ce media națională era și ea destul de scăzută: 3500 locuitori.

Cu toate acestea, nici Guvernul nici Parlamentul nu au găsit forța de a se opune acestei tendințe nejustificate de fragmentare, deși per total populația țării nu a crescut în această perioadă, ci dimpotrivă, a scăzut considerabil, atât natural cât și prin migrație externă. E posibil ca cifrele prezentate aici, bazate pe o populație totală a țării de 21.4 milioane locuitori, să fie supra-estimate. După opiniile unor experți recensământul de anul acesta ne va plasa undeva în jur de 19 milioane<sup>3</sup>.

Se pare că a existat la un moment dat chiar o strategie deliberată a echipei

<sup>3</sup> Dumitru Sandu, <http://www.hotnews.ro/stiri-opinii-9173724-cum-impartim-romania-regiuni-dezvoltarea-ramane-tinta-organizarea-fondurile-europene-mecanismele-identitare-sunt-mijloacele.htm>

guvernamentale Năstase-Cosmâncă de a încuraja apariția de comune noi (deci, primari) în rural, pentru a consolida baza electorală a partidului<sup>4</sup>.

Efectul acestui derapaj către fragmentare se vede astăzi: sub un sfert (650) din totalul comunelor României (2,860) reușesc să-și acopere integral cheltuielile salariale la nivel local din veniturile proprii plus cota-parte din impozitul pe venitul personal (IVG) care li se virează lunar, automat. Împreună, aceste două categorii sunt principalele surse ale bugetelor locale în România: aproximativ 48% din totalul lor în 2010, restul fiind transferuri condiționate de sus.

Mai dramatic, 23.9% dintre comunele românești (adică 685) au cheltuieli salariale **mai mult decât duble** față de această bază de venituri indicată – cele reprezentate cu roșu în Fig. 3. Așa stând lucrurile, orice pretenție de autonomie locală reală acum, peste zece sau cincizeci de ani seamănă cu o glumă, deoarece nu există alte surse majore de venituri care să poată fi cedate la nivel local fără a produce dezechilibre teritoriale puternice, ceea ce crează nevoia de noi instrumente centrale de echilibare financiară, adică centralizare – și tot așa, în cerc vicios.

Singurul rost al existenței acestor comune rurale proiectate din start să fie în faliment tehnic, adică lipsite de resurse proprii și dependente de granturile ad hoc negociate cu județul sau ministerele, pare să fie conservarea bazei de clientelism politic în teritoriu. Fuziunea rațională a comunelor rurale și crearea unor unități administrative mai eficiente, care să stea financiar pe picioarele lor, ar da o lovitură mai grea baronilor de la orice nivel, județean, regional sau central decât anunțata desființare a actualelor județe.

**Împutinarea și  
întărirea financiară a  
comunelor ar da o  
lovitură mai puternică  
baronilor locali decât  
desființarea actualelor  
județe**

## Problema Bucureștiului și a zonelor metropolitane

După cum arătam într-un raport SAR din 2008<sup>5</sup>, Deși Capitala este orașul cel mai bogat din țară, asistăm la paradoxul că el este și cel mai puțin autonom. Edilul ei general este, după lege și atribuții, mai slab decât un primar de comună.

Diviziunea puterii între centru și sectoare, operată imediat după 1990, avea inițial o noimă, dar luptele politice au produs ulterior doar confuzie. Situația de azi nu corespunde vreunui plan rațional, fiind rezultatul întâmplător al acestor ciocniri partinice. Intervențiile pripite ale guvernelor au produs blocaje

instituționale, orașul București – și nu vreunul de provincie – fiind de fapt cea mai abuzată municipalitate, prin decizii intempestive venite de sus, care i-au redus autonomia.

Bucureștiul este cea mai fragmentată capitală a Europei Centrale și de Est, din punct de vedere instituțional.

Comparativ cu Praga, Budapesta, Varșovia, sau chiar cu Belgrad și Sofia – toate aceste metropole având, ca și capitala României, o administrație organizată pe două niveluri – există la noi o mare diluare de atribuții și responsabilitate la nivelul primăriei centrale a orașului.

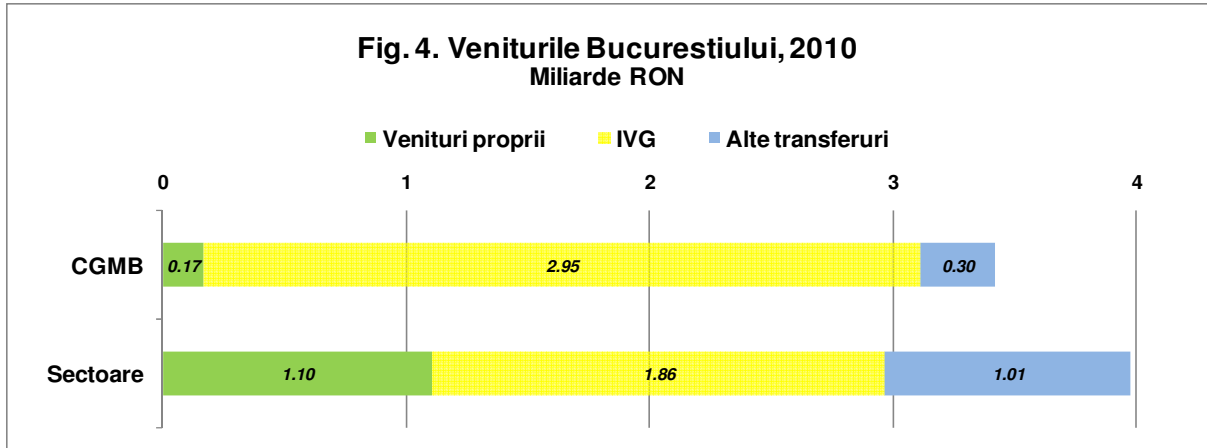
Nu doar că funcțiuni esențiale precum dezvoltarea strategică, planificarea tipului de activități permise într-o zonă sau alta sau controlul a ceea ce se construiește se suprapun între Primăria Generală și Sectoare după reguli confuze, dar această partajare permite ca un nivel să dea în practică derogări de la regulile instituite de celălalt. Acesta este aranjamentul cel mai prost posibil, pentru că generează lipsă de răspundere și încurajează abuzurile.

De exemplu, documentele strategice care reglementează construirea – Planurile de Urbanism Zonal (PUZ) – se aprobă în Consiliul General, dar Consiliile de Sector pot aproba Planuri de Urbanism de Detaliu (PUD) care derogă de la PUZ-ul zonei. În

<sup>4</sup> Tendință care mers în tandem cu stimularea migrației politice a primarilor existenți, proces pentru care de asemenea era necesară menținerea unor comune slabe, fără bază proprie de resurse, care să fie tot timpul în situația de a negocia accesul la resurse.

<sup>5</sup> *O Constituție pentru București*. SAR Policy Brief 31, mai 2008.





#### DOMENIILE PRINCIPALE PE CARE BUCUREȘTIUL ESTE FRAGMENTAT INSTITUȚIONAL

1. Administrarea unităților de învățământ:
  - prin lege, școlile sunt date în administrarea sectoarelor, ceea ce împiedică acțiuni concertate și monitorizare și control din partea PMB; asta este valabil și pentru licee, deși zona de cuprindere a populației școlare este pentru multe dintre ele mai largă decât sectorul în care se află
2. Urbanism, autorizarea lucrărilor și disciplina în construcții:
  - sectoarele aprobă PUD (care pot face derogare de la PUZ; PUZ sunt aprobate de CGMB și pot face derogare de la PUG)
  - sectoarele emit autorizații pentru toate tipurile de construcții, cu excepția monumentelor culturale și lucrărilor la infrastructura rutieră
  - CGMB își ia revanșa printr-o lungă serie de PUZ-uri punctuale, făcute cu dedicație pentru a anume parcelă și întocmite de beneficiarii privați în așa fel încât autorizația de construcție să nu poată fi refuzată de primăria de sector
  - sectoarele exercită atribuțiile privind controlul și sancționarea, inclusiv decizia de a aproba "intrarea în legalitate" a neregulilor prin amendă post-factum
3. Administrarea unităților sanitare:
  - prin lege, cele 48 de spitale, clinici și centre medicale din București sunt date în administrarea sectoarelor, ceea ce împiedică acțiuni concertate și monitorizare și control, exact la fel ca în cazul școlilor; nu există o ierarhizare a lor după importanță și teritoriul servit, astfel încât subordonarea să corespundă cu aria de clienți
4. Comercializarea produselor și serviciilor de piață:
  - sectoarele autorizează activitățile comerciale (inclusiv cazinouri, precum cele patru-cinci foarte vizibile care domină zona veche din jurul Pieței Universității, dând nota specifică ariei) și efectuează inspecția; de multe ori se ajunge la amplasarea de funcțiuni în zone nepotrivite, prin derogare de la PUG (de exemplu, spălătorii și ateliere auto în zone rezidențiale, etc)
5. Finanțele publice locale:
  - gestiune bugetară: șapte bugete, șapte ordonatori principali de credite, șapte contractori de datorie publică, nici o conexiune între PMB și Sectoare în aceste domenii
  - administrare fiscală: Codul Fiscal atribuie cele mai importante impozite și taxe locale direct bugetelor sectoarelor (clădiri, terenuri, auto, hotelieră, de timbru, autorizații funcționare); tot sectoarele realizează administrarea fiscală, adică monitorizarea și colectarea prin șase sisteme separate; CGMB stabilește doar nivelul impozitelor, anual, în limitele legii naționale
6. Poliția comunitară:
  - există șapte poliții comunitare independente fără nici o subordonare
7. Salubritate:
  - prin lege, în mod echivoc și sectoarele pot înființa, organiza și contracta servicii de salubritate; pe de altă parte CGMB-PGMB au și ele astfel de atribuții; în practică este neclar cine are drept de decizie finală când ariile servite se suprapun (vezi conflictul recent între PMB și Sectorul 1, unde ambele părți puteau cita elemente de lege care să le dea dreptate)

plus, tot sectoarele aprobă autorizațiile de construcție, pentru clădiri indiferent cât de mari sau importante, verifică apoi respectarea regulilor, iar în caz de încălcări pot aproba "intrarea în legalitate" post-factum prin plata unei amenzi (minore). Primăria Generală nu are nici un mecanism de intervenție în această privință.

Ruptura instituțională se vede și mai clar în partea de resurse: 87% din veniturile proprii ale Bucureștiului în 2010 au mers merg direct la Sectoare, Primăria Generală trăind mai mult pe seama transferurilor realizate de Trezorerie, din impozitele naționale (segmentul verde în Fig. 4). Nu există nici măcar o bază de date unificată a contribuabililor pentru principalele tipuri de impozite locale pe care cetățenii le plătesc direct (pe clădiri, terenuri și vehicule), ci șase, una la fiecare sector. Primăria Generală a Bucureștiului este singura din CEE care nu poate face o previziune de veniturilor, pentru că nu cu ce: Bucureștiul este un oraș care nu funcționează cu un buget agregat, ci cu șapte bugete separate, care nu comunică între ele decât dacă titularii o doresc. Obținerea unui rating financiar pentru împrumuturi negarantate de stat, sau emiterea de obligațiuni municipale, sunt dificile în asemenea condiții.

Bucureștiul este de asemenea singura capitală europeană unde Metroul nu face parte din sistemul local de transport în comun, ci aparține exclusiv unui minister (Transporturi). Asta duce la întârzierea vizibilă a multor proiecte, dificultăți de coordonare<sup>6</sup> și face ca mare parte din promisiunile vehiculate de candidați în actuala campanie să fie vorbă goală: nu poți promite investiții la Metrou dacă acesta nu-ți aparține.

Nu există nici un instrument prin care Primarul General să poată administra ordinea publică la nivelul întregii Capitale: toată Poliția ține de minister (Interne), inclusiv cea rutieră, deci cooperarea pe probleme de trafic se face doar prin

**Bucureștiul e  
singura capitală din  
regiune fără un  
sistem de transport  
în comun unificat:  
lipsește Metroul**

negocieri și bunăvoință, nu pe atribuții clare. De cealaltă parte, poliția comunitară este la fel de fragmentată ca și bugetul: există șapte, fără o comandă unică și fără delimitare clară a zonelor de competență.

În plus, Bucureștiul a moștenit o diviziune teritorială în **șase sectoare** care sunt decupate ca niște felii dintr-un tort rotund, fiecare dintre ele având în componență o bucată din zona centrală. Exact în această zonă, unde este de așteptat să existe intervenții complexe de regenerare urbană în anii care vin, proiectele vor fi foarte greu de derulat dacă apar conflicte legate de leadership sau autorizări. În toate celelalte capitale din regiune, sectoarele (districtele, etc) au fost create și funcționează după o logică altă decât în București:

- Sunt mai mici și mai numeroase (Budapesta are 23, Praga 10, Varșovia 18, Belgrad 29), existând sectoare "de centru" și "de periferie", astfel încât ele se pot profila pe problemele lor specifice;
- Funcțiile nu se suprapun cu cele ale municipalității, ci țin cu precădere de zona serviciilor sociale și asigurării de prestații directe populației; partajarea de funcții, unde apare, este foarte precis definită, fără ambiguități legislative care să ducă la blocaje;
- Deși nu sunt subordonate prin lege municipalităților, cum nici Sectoarele Bucureștiului nu sunt, există sisteme de coordonare directă între ele și Capitala ca întreg, care duc la coerența planurilor strategice ale orașului<sup>7</sup>.

De asemenea, aceste capitale sunt și mult mai puternice în raport cu guvernul central: Budapesta poate să inițieze, după un referendum local, legislație pentru a schimba limitele de districte sau chiar ale municipalității ca întreg, sau poate să modifice atribuțiile districtelor în funcție de profilul teritorial al acestora. Situațiile în care guvernul ar putea decide peste noapte să ia o parte din veniturile locale proprii la bugetul național sunt de

<sup>6</sup> De pildă, sunt mai bine de zece ani de când se promite un sistem unificat de bilete și abonamente în București, care n-ar fi scump sau greu de realizat tehnic.

<sup>7</sup> De exemplu, în Budapesta primării și consilierii de districte participă la ședințele consiliului general.

neimaginat, pentru că în Ungaria există o bună protecție constituțională a autonomiei locale. Prin contrast, la noi au existat în perioada recentă cel puțin două astfel de confiscări la centru de venituri locale, survenite peste noapte, de care primarii au aflat din presă, deși în principiu, după lege, ei ar fi trebuit consultați iar aplicarea trebuia făcută în exercițiul bugetar următor: taxele pe tranzacțiile imobiliare în 2007; și taxele pe timbrul judiciar în 2008.

În ce privește chestiunea spinoasă a **zonei metropolitane**, care nu privește doar Bucureștiul, experiența românească de până acum (Iași, Oradea, Constanța, etc) este că ele nu funcționează dacă sunt organizate pe baze pur voluntare, ca asociere liberă și contractuală a primăriilor. Lecția este în mare parte aceeași și în Polonia, Cehia sau Ungaria. Acordul voluntar merge foarte bine atâta vreme cât se discută doar chestiuni ceremoniale și simbolice, sau cât s-a crezut, ușor naiv, că vor veni mulți bani UE spre aceste structuri.

Lucrurile s-au blocat însă acolo unde era mai important: care să fie regula de decizie în structura de coordonare metropolitană (un primar-un vot, sau ponderat cu populația); cum să se finanțeze proiectele comune; și cum să se rezolve dilemele de tip NIMBY (*not-in-my-backyard*, adică pe teritoriul cui punem groapa comună de gunoi). Este nevoie de un cadru legislativ național, discutat în extenso cu actorii locali, dar care o dată agreeat să faciliteze crearea de zone metropolitane cu putere reală de a face ceva.

## CONCLUZII

- Dacă este să ne concentrăm pe eficientizare prin reducere de costuri, prima urgență a reformei administrativ teritoriale o reprezintă **reducerea numărului de comune rurale prin fuziune cu cel puțin 25%** (pe structura actuală) sau cu 75% (pe o nouă structură de municipalități mari, de tip Bulgaria, Statele baltice, etc). Soluția are și avantajul că, prin consolidarea autonomiei financiare locale, reduce actuala dependență a acestui nivel de cele superioare, deci servește obiectivul clamat de
- combatere a clientelismului, baronizării, etc.
- O asemenea reformă trebuie realizată după consultări și prin folosirea unor criterii obiective; preferabil vor fi utilizate pe cât se poate **stimulele financiare pentru fuziune voluntară**, ca în Danemarca și Statele Baltice (granturi condiționate).
- În București trebuie regândit **rolul sectoarelor**, care ar trebui să fie mai mici și mai multe (10-12; și măcar unul coerent în zona centrală), profilate pe funcții sociale și de prestații directe, controlând doar instituțiile care acoperă prin servicii sectorul respectiv;
- Tot în Capitală trebuie întărit **rolul coordonator al municipalității** pe (i) colectarea veniturilor proprii și (ii) politicile generale de dezvoltare și urbanism, pentru a evita situația de acum când nivelurile se blochează și se învinuiesc reciproc pentru disfuncționalități;
- În toate **marile municipii** trebuie regândită relația acestora cu guvernul și zona înconjurătoare: (i) terenurile instituțiilor "latifundiare" (Armată, RAPPs, Transporturi) trebuie trecute la primării, pentru a avea o politică unică de urbanism; (ii) trebuie discutată serios situația comunelor adiacente care prin dezvoltare au ajuns să aparțină funcțional de oraș și să capete un profil urban. Experiența de până acum sugerează că pentru a avea **zone metropolitane reale**, nu actualele ficțiuni, trebuie creat un cadru legislativ la nivel național care să ghideze formarea și funcționarea acestora.

**Sorin Ioniță** este director de cercetare la SAR

**Societatea Academică din România (SAR)**  
**Eminescu 61, București 2**  
**tel/fax (4021) 211 1477**  
**office@sar.org.ro**  
**www.sar.org.ro**