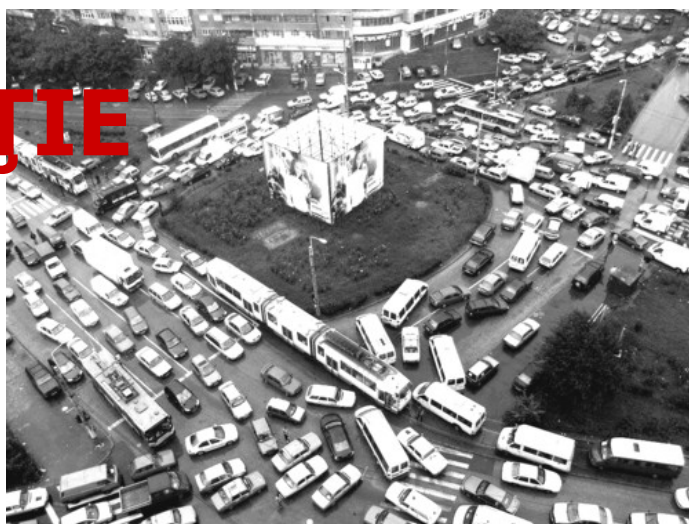


Indiferent cine se va alege primar general al Capitalei, dacă actuala împărțire de atribuții și venituri între centru și sectoare nu se schimbă fundamental, orașul va rămâne greu de guvernat, arată SAR. Este nevoie de

O CONSTITUȚIE PENTRU BUCUREȘTI



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.

Un studiu recent aflat în publicare la Open Society Institute (OSI), Budapesta, arată că 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 alambicate și 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 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.

Și, cum se întâmplă în România când o instituție este privată de puteri pe care în mod normal ar trebui să le aibă, ea și le

Bucureștii e singura capitală din regiune fără un buget unificat

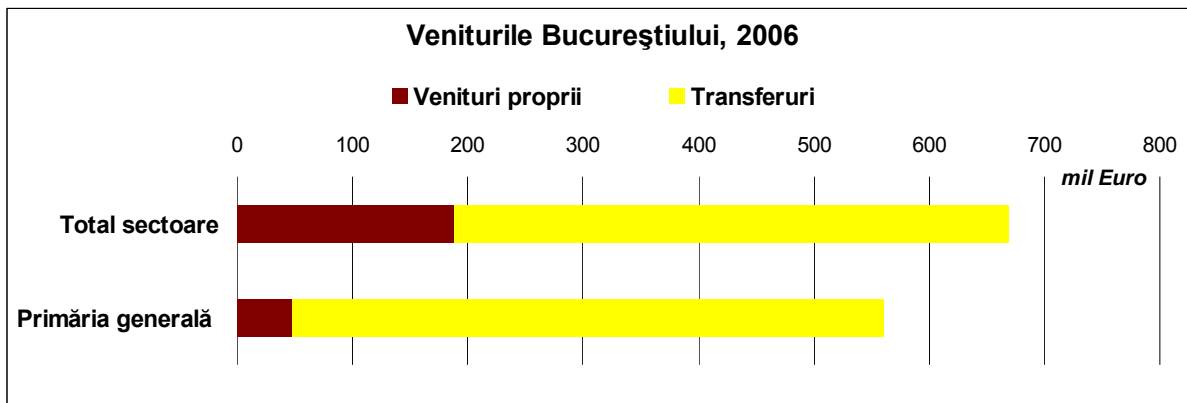
arogă nelegitim pe ușa din dos: Consiliul General a făcut o practică din a aproba PUZ-uri inițiate și plătite de privați, servind interesele punctuale ale unei parcele de teren, nu pe cele generale ale cartierului. Aceste PUZ-uri nu sunt decât un substitut de autorizare a construcțiilor, pe care altminteri Consiliul General nu le poate controla.

Problema gravă aici este aceea că în anii care vin este de așteptat să aibă loc în București, ca și în alte mari municipii, o restructurare urbană masivă, prin reconvertirea unor foste terenuri industriale către alte destinații. Fenomenul deja a început și este unul normal, dar slăbiciunea și confuzia din politicile de urbanism constituie un risc serios la adresa interesului public (păstrarea unui profil urban decent, reglementarea de accese, utilități, funcțiuni și spații verzi) pe care cineva trebuie să-l apere pe parcursul aceștii tranziții. Dacă atribuțiile și instrumentele nu se clarifică, vom fi peste patru ani tot în același situație: anume, actorii politici vor arăta cu degetul unul la

altul, spunând fiecare că celălalt e de vină și că ei personal n-au putut face nimic (ceea ce, paradoxal, este aproximativ adevărat).

Ruptura instituțională se vede și mai clar în partea de resurse: 80% din veniturile proprii ale Bucureștiiului merg direct la Sectoare, nivelul central trăind mai mult pe seama transferurilor realizate de Trezorerie, din impozitele naționale (vezi figura mai jos). 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 Bucureștiiului este singura din Europa Centrală și de Est care nu poate face o previziune a veniturilor proprii, pentru că nu are instrumentele necesare. Practic, Bucureștiiul este un oraș care nu funcționează cu un buget agregat, ci cu șapte bugete separate, care nu comunică între ele decât dacă titularii de cont o doresc. Obținerea unui rating financiar pentru împrumuturi negarantate de stat, sau emiterea de obligațiuni municipale, sunt foarte dificile în asemenea condiții.

Pe scurt, sistemul actual de împărțire a răspunderii și resurselor – caracterizat prin mare fragmentare și suprapuneri de atribuții – poate funcționa doar în situația cu totul excepțională în care toți actorii principali direct aleși (Primar General și șase primari de sectoare) sunt din același partid și se înțeleg bine între ei. Cu alte cuvinte, instituțiile noastre nu ajută guvernarea, ci o încurcă, și doar relațiile inter-personale o mai pot salva. Adică avem exact opusul a ceea ce se dorește de la un bun aranjament constituțional.



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 anula parcelă și întocmite de beneficiarii privați în așa fel încât autorizație 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 zonei) 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, annual, 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 și 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)

Cu atâtea puncte de conflict și veto în sistem, este ușor de înțeles că realizarea unor proiecte complexe devine dificilă, indiferent cine se întâmplă să ocupe la un moment dat cele șapte funcții de primar ales. Problema coordonării locale este apoi sporită de amestecul permanent al guvernelor centrale în ultimii ani, într-o

manieră care nu se mai regăsește în nici un alt municipiu: vezi de exemplu cazul Administrației Străzilor, care a fost pasată de câteva ori înainte și înapoi între Primăria Generală și Sectoare prin ordonanțe de urgență.

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 coordonare¹ 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 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.

Problema Sectoarelor istorice

Bucureștii 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

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

de derulat dacă apar conflicte legate de leadership sau autorizări. Puținul care s-a putut face, cu mare întârziere, în Centrul Istoric se datorează în mare parte coincidenței de aliniere politică între Primarul General și cel al Sectorului 3, pe teritoriul căruia se face intervenția. Dacă ar fi apărut rivalități, este improbabil că proiectul ar fi putut demara defel.

În toate celelalte capitale din regiune, sectoarele (districtele, etc) au fost create și

funcționează după o cu totul altă logică 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 orașului².

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 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 anul trecut; și taxele pe timbrul judiciar în 2008³.

² De exemplu, în Budapesta primarii și consilierii de districte participă la ședințele consiliului general.

³ Toate municipiile mari au suferit din această cauză, dar există și un "specific bucureștean" al ultimei măsuri: cum majoritatea instanțelor judiciare se întâmplă să fie amplasate în sectoarele 3 și 4, acestea au pierdut cei mai mulți bani.

¹ De pildă, sunt aproape zece ani de când se promite un sistem unificat de bilete și abonamente în București, care n-ar fi așa de scump și greu de realizat ca o linie nouă de metrou. Doar dubla subordonare – o parte are interes să se rezolve, iar alta nu – poate explica de ce sistemul nu a apărut până acum.

Legea Bucureștiului

Concluzia? Bucureștiul are nevoie de o Constituție a sa, adică **o lege specială adoptată prin consens politic**, care să-i aducă un minim de funcționalitate, indiferent cine va fi ales la Primăria Generală și la Sectoare. Acum el este de fapt cel mai puțin autonom dintre orașele României, iar cetățenii săi aleg un primar cu răspundere politică, dar fără suficiente pârghii pentru a conduce strategic, fiind în schimb administrați prin decizii obscure ale unor funcționari ministeriali pe care nu i-a ales nimeni.

O întărire a poziției întregului municipiu față de guvern, plus o regândire a relației centru-sectoare, nu înseamnă desființarea ultimelor, ci doar reorganizarea resurselor și pârghiilor așa fel încât să corespundă cu mandatul democratic și cu necesitatea unei strategii de metropolă, să simplifice actul de decizie, sporind transparența și posibilitatea de control a cetățenilor. Pentru ca orice fel de promisiuni electorale să poată fi puse în practică – inclusiv cele asumate de candidați prin semnarea *Pactului pentru București* inițiat luna trecută de societatea civilă⁴ – este nevoie urgentă câteva schimbări fundamentale, care trebuie operate după consultări cu bucureștenii, dar **nu mai târziu de primul an al mandatului:**

- Regândirea rostului Sectoarelor, care ar trebui să fie mai mici și mai multe (cel puțin 10-12), profilate pe funcții sociale și de prestații directe, controlând doar instituțiile care acoperă prin servicii sectorul respectiv;
- Întărirea rolului 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;
- Regândirea relației orașului cu guvernul și zona înconjurătoare: (i) terenurile instituțiilor "latifundiare" (Armata, RAPPs, Transporturi) trebuie trecute la municipalitate, pentru a avea o politică

unică de urbanism; (ii) trebuie discutată serios situația comunelor din interiorul inelului de centură, care aparțin funcțional de oraș și capătă profil urban, în contextul – sau separat de – chestiunea zonei metropolitane;

- Preluarea de către autoritatea locală de la guvern a funcțiilor de ordine publică (Poliție) și transport în comun (Metroul), pentru a-l putea face pe primar responsabil de performanța lor;

Această restructurare majoră, echivalentă cu o reorganizare constituțională a Capitalei în niște cadre mai funcționale, apropiate de cele care există în restul Europei Centrale și de Est, se poate face **numai dacă o majoritate parlamentară va sprijini efortul de restructurare inițiat la nivel local**. De aceea este esențial ca partidele să clarifice de pe acum poziția pe care o adoptă în ce privește reforma Bucureștiului și măsura în care sunt dispuse să-și sprijine candidatul la Primăria Generală în punerea în practică a acestei agende.

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



⁴ Vezi www.hotnews.ro/stiri-2828422-24-asociatii-cer-candidatilor-primaria-capitalei-semneze-pactul-pentru-bucuresti.htm