LIBRIS | We know

Coordonatori
Dragoș-Valentin Dincă
Constantin-Cătălin Chiper-Cursaru

Starea administrației publice din Municipiul București

EDITURA ADMINISTER
București, 2026

LIBRIS | We know books

Cuprins

Introducere 5

1. Sistemul instituțional al Municipiului București 7
   Maria BATOVICI

2. Analiza comparativă a competențelor dintre nivelul municipal și nivelul sectoarelor în administrația publică a Municipiului București 32
   Nicoleta GHENEA

3. Sistemul administrației publice deconcentrate de la nivelul Municipiului București 51
   Constantin-Cătălin CHIPER - CURSARU

4. Resursele umane ale administrației publice din Municipiul București .. 123
   Cristian Gabriel Nicolae COMAN

5. Analiză empirică bazată pe actele administrative și circuitul documentelor 123
   Teodor Iulian GHEORGHE

6. Urbanismul în București 166
   Octavian Mihut EPURE

7. Întreprinderile publice din București..... 166
   Dan REȘITNEC

8. Starea administrației publice din București din perspectiva domeniului achizițiilor publice 208
   Cătălina Florina FOTACHE

9. Gradul de digitalizare al administrației publice din București 235
   Cristian Gabriel Nicolae COMAN

10. Diagnoza administrației publice bucureștene 256

LIBRIS | We know books

Introducere

În spațiul public românesc revine, cu o anumită regularitate, o propunere care pare simplă: desființarea sectoarelor și trecerea Bucureștiului la o administrație unică, centralizată la nivelul Primăriei Generale. Argumentul, formulat de obicei în termeni de eficiență și de reducere a birocrației, ignoră însă o întrebare prealabilă importantă: are administrația bucureșteană, așa cum funcționează astăzi, capacitatea de a absorbi o asemenea schimbare fără pierderi majore în prestarea serviciilor publice? Unul dintre motivele care au stat la baza acestui volum este tocmai nevoia de a răspunde documentat la această întrebare, înainte ca ea să fie tranșată pe cale politică.

București este, în același timp, capitala României și cea mai complexă unitate administrativ-teritorială a țării. Aici funcționează, suprapuse, toate palierele administrației publice românești – centrală, deconcentrată și locală, aceasta din urmă organizată pe două niveluri distincte, municipal și sectorial, fiecare cu propriile autorități deliberative și executive. Această arhitectură instituțională, unică în peisajul administrativ românesc, face din administrația bucureșteană un obiect de studiu la fel de necesar pe cât este de dificil de cuprins într-o singură perspectivă și cu atât mai puțin de înlocuit printr-o decizie simplă, luată la centru, de comasare a celor șapte primării într-una singură.

Volumul de față își propune să ofere o radiografie a stării administrației publice din Municipiul București, construită nu pe impresii sau generalizări, ci pe date empirice – organigrame, hotărâri ale consiliilor locale, acte administrative, rapoarte de transparență, indicatori de resurse umane, date financiare ale întreprinderilor publice, precum și statistici privind digitalizarea și achizițiile publice colectate și analizate pentru anul de referință 2025.

Lucrarea reunește nouă studii semnate de doctoranzi ai Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative (SNSPA), fiecare axat pe o dimensiune distinctă a administrației bucureștene:

1. sistemul instituțional al Municipiului București și fenomenul agentificării serviciilor publice;
2. analiza comparativă a competențelor dintre nivelul municipal și nivelul sectoarelor;
3. sistemul administrației publice deconcentrate de la nivelul Municipiului București;
4. resursele umane ale administrației publice bucureștene;

LIBRIS We know books

5. actele administrative și circuitul documentelor în administrația bucureșteană;
6. urbanismul și capacitatea administrativă a instituțiilor bucureștene;
7. întreprinderile publice aflate sub autoritatea Municipiului București și a sectoarelor;
8. achizițiile publice la nivelul administrației publice bucureștene;
9. gradul de digitalizare al administrației publice din București.

Fiecare dintre aceste analize contribuie, dintr-un unghi propriu, la aceeași concluzie: administrația bucureșteană nu este un aparat admi-nistrativ oarecare, ci un sistem alcătuit din zeci de instituții și întreprinderi publice, cu mii de angajați, mii de acte administrative emise anual și volume mari de proceduri, competențe partajate și fluxuri decizionale care traversează în prezent cele două niveluri de autoritate. Datele prezentate în volum arată o administrație care funcționează, în multe privințe, aproape de limita capacității sale actuale — cu deficite de personal concentrate în structuri-cheie, cu digitalizare fragmentată și incompatibilă între instituții, cu competențe partajate insuficient clarificate între municipiu și sectoare. Într-un asemenea context, comasarea administrativă a celor șapte admnistrații într-o singură entitate, realizată pe termen scurt și fără o pregătire instituțională prealabilă, nu ar elimina automat complexitatea și disfuncțiile documentate în paginile care urmează, ci riscă mai degrabă să le concentreze într-un singur punct de decizie, deja suprasolicitat, cu efecte greu de anticipat asupra continuității serviciilor publice de care depind zilnic locuitorii Capitalei.

Prin caracterul empiric al analizelor și prin accentul pus pe date verificabile, volumul își propune să fie util deopotrivă cercetătorilor și practicienilor din administrația publică, factorilor de decizie de la nivel local și central, precum și oricărui cititor interesat de modul concret — nu doar declarat — în care funcționează administrația Capitalei, înainte ca argumente despre forma ei viitoare să fie transformate în decizii ireversibile. Responsabilitatea și limitele fiecărei analize aparțin, așa cum se precizează și în nota editorială care urmează, autorilor fiecărui studiu.

Notă

Responsabilitatea pentru conținutul lucrărilor publicate în acest volum revine în întregime autorilor. Opiniile și punctele de vedere exprimate nu reflectă în mod necesar poziția coordonatorilor volumului sau a editurii. De asemenea, autorii sunt pe deplin responsabili pentru respectarea drepturilor de autor, a normelor de etică academică și a corectitudinii citării surselor utilizate

LIBRIS We know

1. Sistemul instituțional al Municipiului București

Maria BATOVICI
Doctorand, Școala Multidisciplinară, Domeniul Științe Politice, Școala Națională de Studii Politice și Administrative (SNSPA)

1. Context

Sistemul de instituții publice constituie cadrul prin care voința politică este transpusă în practică, activitatea fiecărei instituții contribuind, direct sau indirect, la furnizarea unor servicii publice organizate în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat și continuu.[1]

Modul în care o administrație locală își structurează sistemul instituțional are consecințe directe asupra modului în care aceasta funcționează: fiecare configurație vine cu beneficii și riscuri proprii și solicită autorităților locale competențe și responsabilități specifice, pe care capacitatea lor administrativă le poate susține în măsură mai mare sau mai mică.

Tendința statului modern a fost de-a lungul timpului de a transfera responsabilitatea prestării serviciilor publice de la nivel central către nivel local, fie prin stabilimente publice, fie prin stabilimente de utilitate publică, atunci când prestarea acestora este încredințată persoanelor private.[2] Această tendință a influențat structurarea instituțiilor administrației locale, generând un proces de agentificare prin care autoritățile locale au creat entități cvasi-autonome[3] (*arm's length bodies*), însărcinate cu îndeplinirea unor obiective de interes local, în timp ce autoritățile locale își păstrează rolul principal, stabilind cadrul de reglementare și exercitând funcția de supraveghere[4]. *Arm's length bodies* sunt definite ca *„organizații care*

---

[1] Dragoș Valentin Dincă, *Serviciile publice*, ed. a II-a, Editura Economică, București, 2024, p. 9

[2] Valentin Cârstea, Drept administrativ și administrație publică, Editura Nagard, Lugoj, 2014, p.36

[3] În absența unui echivalent consacrat în literatura românească de specialitate, în continuare va fi folosită sintagma engleză, arm's length bodies.

[4] Harald Torsteinsen, Marieke van Genugten, Łukasz Mikuła, Carla Puiggrós Mussons și Esther Pano Puey, „Effects of External Agentification in Local Government: A European Comparison of Municipal Waste Management", în Ivan Koprić, Gérard Marcou și Hellmut Wollmann (coord.), Evaluating Reforms of Local Public and Social

LIBRIS We know

cheltuiesc bani publici și îndeplinesc o funcție publică, dar există cu un anumit grad de independență față de politicieni"[5] .

Externalizarea serviciilor publice către *arm's length bodies*, precum instituțiile publice de interes local sau societățile comerciale cu capital public, nu implică doar un transfer de responsabilități, ci și asumarea unor roluri noi de către administrație, care trebuie să dezvolte capacități și competențe specifice de coordonare și supraveghere a acestor entități.[6]

Municipiul București prezintă un statut administrativ special, or-ganizat pe două niveluri distincte, fiecare cu autorități deliberative și executive proprii, ceea ce îl încadrează în modelul guvernanței metropolitane pe două niveluri[7]. La nivel municipal acestea sunt Consiliul General și primarul general, iar la nivelul celor șase sectoare, consiliile locale de sector și primarii de sector. Fiecare dintre aceste niveluri dispune de un sistem instituțional propriu, format din aparatul de specialitate al primarului și entitățile subordonate. Această arhitectură instituțională pe două niveluri amplifică complexitatea guvernanței locale, făcând cu atât mai relevantă întrebarea despre capacitatea administrativă de a o gestiona eficient. Capacitatea administrativă scăzută, înțeleasă ca *„abilitatea de a îndeplini sarcinile adecvate în mod eficace, eficient și sustenabil"*[8], reprezintă o problemă recurentă în administrația publică locală din România, afectând atât eficiența furnizării serviciilor publice, cât și valorificarea oportunităților de dezvoltare la nivel local[9]. Merită astfel examinată mai atent relația dintre configurația sistemului instituțional al Municipiului București și capacitatea autorităților locale de a-și exercita eficient rolurile, competențele și responsabilitățile față de entitățile pe care le-au creat.

Services in Europe. More Evidence for Better Results, Palgrave Macmillan, Cham, 2018, pp. 171-189, p. 173.

[5] Carsten Greve, Matthew Flinders și Sandra van Thiel, „Quangos: What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 12, nr. 2, 1999, pp. 129-146, p. 139.

[6] Giuseppe Grossi și Christoph Reichard, „Municipal Corporatization in Germany and Italy", Public Management Review, vol. 10, nr. 5, 2008, pp. 597-617.

[7] Anwar Shah, *Grant Financing of Metropolitan Areas: A Review of Principles and Worldwide Practices*, Policy Research Working Paper nr. 6002, The World Bank, Washington, D.C., martie 2012, p.12.

[8] Merilee S. Grindle și Mary E. Hilderbrand, „Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", Public Administration and Development, vol. 15, nr. 5, 1995, pp. 441-463, p. 445

[9] Comisia Europeană, Raportul de țară din 2019 privind România, Document de lucru al serviciilor Comisiei, SWD(2019) 1022 final, Bruxelles, 27 februarie 2019, p. 65.

LIBRIS We know books

Pornind de la structura organigramelor primăriilor de sector și a Primăriei Municipiului București aferente anului 2025, precum și de la hotărârile consiliilor locale privind înființarea unor societăți comerciale, prezentul studiu își propune două obiective. În primul rând, să descrie sistemul instituțional al Municipiului București (secțiunea 2). În al doilea rând, să aplice cadrul teoretic al *arm's length bodies* și al agentificării pentru a răspunde la următoarele întrebări (secțiunea 3): în ce tipuri de entități se încadrează direcțiile aparatului de specialitate, instituțiile publice de interes local și societățile comerciale cu capital public? Ce riscuri și ce posibile beneficii sunt asociate fiecărui tip? Ce relație există între capacitatea administrativă a autorităților locale și modul în care acestea guvernează *arm's length bodies*?

2. Prezentarea sistemului instituțional al Municipiului București

Sistemul instituțional al Municipiului București este structurat pe două componente principale: aparatul de specialitate al primarului, alcătuit din entități fără personalitate juridică proprie, instituții subordonate și societăți comerciale cu capital public.

Aparatul de specialitate este alcătuit din direcții, servicii și compartimente aflate în subordinea primarului, înființate și organizate la propunerea acestuia, cu aprobarea consiliului local.[10] Instituțiile publice de interes local sunt conduse de primar în sensul în care numește conducătorii acestora, însă temeiul de înființare rezidă în hotărârea directă a consiliului local, nu în inițiativa primarului[11]. Cele două componente diferă și prin regimul numirii personalului: în aparatul de specialitate, primarul exercită competența deplină asupra întregului personal[12], în timp ce în instituțiile publice de interes local aceasta este împărțită între primar, care numește conducătorii[13] și conducătorii instituțiilor, care numesc restul personalului[14]. Alături de instituțiile publice de interes local, societățile de interes local reprezintă o a doua categorie de entități subordonate consiliului local. Societățile comerciale cu capital public sunt reglementate atât

---

[10] *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ*, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019, cu modificările și completările ulterioare, art. 129 alin. (3) lit. c).

[11] Ibidem, art. 130

[12] Ibidem art. 155 alin. (5) lit. e)

[13] Ibidem art. 130 alin. (3)

[14] Ibidem art. 130 alin. (2)

LIBRIS We know books

de Codul Administrativ, cât și de legislația societăților comerciale[15]. Consiliul General, respectiv consiliile locale de sector, hotărăsc înființarea, reorganizarea sau desființarea societăților de interes local și aprobă statul de funcții al acestora[16]. În cazul sectoarelor însă, înființarea unei societăți nu poate avea loc din proprie inițiativă, ci necesită împuternicirea expresă prealabilă a Consiliului General[17]. În raport cu aceste societăți, unitatea administrativ-teritorială poate deține fie calitatea de acționar unic, fie o participație parțială.

2.1. Distribuția instituțiilor în funcție de tipul de atribuții

Activitatea autorităților publice locale cuprinde două categorii principale de atribuții. Pe de o parte, activitățile operaționale, care reprezintă obiectul principal al majorității instituțiilor și acoperă domenii precum educația, sănătatea, mediul, asistența socială, dezvoltarea eco-nomică, transportul, salubrizarea, evidența persoanelor, impozitele și taxele locale sau situațiile de urgență. Pe de altă parte, activitățile de suport instituțional, care asigură funcționarea internă a aparatului administrativ și includ structuri cu atribuții juridice, administrative, de resurse umane, achiziții publice, financiar-contabile, audit, relații publice, arhivare și investiții publice.[18]

Activitățile de suport sunt exercitate de regulă în cadrul aparatului de specialitate al primarului, în timp ce activitățile operaționale pot fi organizate fie în cadrul aceluiași aparat, fie prin instituții subordonate, această alegere revenind fiecărei administrații în parte.

În cazul Municipiului București, se observă tendința primăriilor de a menține un număr ridicat de activități operaționale în cadrul aparatul de specialitate al primarului, finanțate în totalitate din bugetul local, spre deosebire de instituțiile subordonate, care pot beneficia și de alte surse de finanțare.

Sistemul instituțional al Municipiului București include în total 190 de entități. Aparatele de specialitate ale primarilor cuprind 90 de direcții generale și direcții de sine stătătoare, dintre care 56 îndeplinesc funcții de suport instituțional. Celelalte 100 de entități sunt subordonate consiliilor locale, din care

---

[15] Parlamentul României, Legea societăților nr. 31 din 16 noiembrie 1990, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1066 din 17 noiembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare

[16] *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cit.*, art. 129 alin. (3) lit. c) și e)).

[17] Ibidem art. 166 alin. (2) lit. i), alin. (3)).

[18] Dragoș Valentin Dincă, Serviciile publice, cit., p. 99.

LIBRIS | We know

71 sunt instituții publice de interes local și 29 sunt societăți comerciale cu capital public. Lista completă a instituțiilor este prezentată în Anexa 1. Următoarele trei secțiuni descriu principalele categorii de entități care alcătuiesc sistemul instituțional al Municipiului București: direcțiile cu activități operaționale (fie parte din aparatul de specialitate, fie subordonate consiliului local), direcțiile cu rol de suport instituțional și societățile de interes local.

2.1.1. Direcțiile cu activități operaționale

Direcția Poliția Locală funcționează atât în cadrul Primăriei Municipiului București, cât și în cadrul fiecăreia dintre cele șase primării de sector, însă modalitatea de organizare diferă. În cazul sectoarelor, aceasta este organizată ca direcție în cadrul aparatului de specialitate al primarului, fără personalitate juridică proprie, finanțată integral din bugetul local. La nivelul Municipiului București, funcționează ca instituție publică de interes local, cu personalitate juridică proprie, finanțată din venituri proprii și subvenții de la bugetul local[19]. Principalele atribuții acoperă menținerea ordinii publice, supravegherea circulației rutiere, disciplina în construcții și controlul activității comerciale.

Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului este constituită la nivelul fiecărui sector și al Municipiului București[20], funcționând în toate cazurile ca instituție publică de interes local, în subordinea consiliului local. Aceasta implementează politici în domeniul asistenței sociale, acționând în sprijinul persoanelor vulnerabile și pentru prevenirea marginalizării sociale și a separării copilului de mediul familial.

Domeniul educației este gestionat la toate nivelurile administrației locale. La nivelul municipiului, atribuțiile revin Direcției Cultură, Învățământ și Turism, iar la nivelul sectoarelor 3, 4, 5 și 6 există structuri dedicate administrării rețelei de învățământ preuniversitar și susținerii bunei desfășurări a activității școlare. Sectoarele 1 și 2 nu dispun de o structură dedicată, atribuțiile fiind distribuite către alte direcții existente.

Spre deosebire de celelalte domenii, serviciile publice din sfera culturii, sportului și agrementului sunt organizate preponderent la nivelul

---

[19] Legea poliției locale nr. 155 din 12 iulie 2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 339 din 8 mai 2014, cu modificările și completările ulterioare, art. 39.

[20] La nivelul Municipiului București este constituită Direcția Gnerală de Asistență Socială a Municipiului București

LIBRIS We know books

municipiului, prin instituții publice subordonate Consiliului General, precum muzee, teatre, centre culturale și biblioteci.

Dezvoltarea urbană este un domeniu în care atât municipiul, cât și sectoarele dispun de structuri dedicate. La nivelul municipiului funcționează Direcția Generală Urbanism și Amenajarea Teritoriului, iar la nivelul fiecărui sector există structuri echivalente organizate în jurul funcției de Arhitect Șef, cu atribuții similare în domeniul urbanismului, amenajării teritoriului și autorizării construcțiilor.

Serviciul de evidență a populației este prestat atât la nivelul sectoarelor, cât și al municipiului, funcționând în majoritatea cazurilor ca instituție publică de interes local, cu personalitate juridică proprie.

Excepție face Sectorul 5, unde direcția este integrată în aparatul de specialitate al primarului. Atribuțiile acoperă două domenii complementare: starea civilă (înregistrare, eliberare, transcriere și rectificare de acte) și evidența populației, prin emiterea actelor de identitate.

Serviciile de utilitate publică sunt furnizate la toate nivelurile, prin mecanisme diferite. La nivelul municipiului, acestea sunt asigurate de companii municipale specializate în transport public, energie termică, iluminat, salubritate și managementul traficului. Sectoarele 1 și 2 dețin direcții specializate în aparatul de specialitate, în timp ce sectoarele 3-6 asigură serviciile preponderent prin societăți comerciale cu capital public.

Direcția de Impozite și Taxe Locale este parte a aparatului de specialitate în cazul sectoarelor 1 și 2, respectiv instituție publică subordonată consiliului local în cazul sectoarelor 3-6. Aceasta răspunde de colectarea impozitelor, taxelor și celorlalte venituri bugetare locale.

2.1.2. Direcțiile cu rol de suport

Pe lângă structurile orientate direct către cetățeni, rețeaua instituțională cuprinde și o serie de direcții cu rol de suport instituțional, a căror funcție principală este asigurarea bunei funcționări a aparatului de specialitate. Acestea se regăsesc, atât la nivelul sectoarelor, cât și la nivelul municipiului, în cadrul aparatului de specialitate al primarului, și acoperă domeniile achiziții, juridic, financiar și logistic.

Direcția Juridică se regăsește în aparatul de specialitate al fiecărei primării, asigurând reprezentarea juridică în fața instanțelor și interpretarea legislației în vigoare prin elaborarea de opinii de specialitate.

Direcția Economică asigură managementul financiar al instituției, sprijinind elaborarea proiectului de buget anual și administrând veniturile și cheltuielile bugetului local.

LIBRIS We know books

Direcția Administrativă, prezentă în aparatul de specialitate al tuturor primăriilor, asigură logistica și buna funcționare internă a instituției, inclusiv organizarea proceselor electorale.

Aparatul de specialitate al primarului general are un profil funcțional similar, dar mai complex, structurat pe patru categorii funcționale: direcții cu atribuții în planificarea și implementarea investițiilor la nivelul municipiului București și al Regiunii de Dezvoltare București-Ilfov; direcții cu atribuții în prestarea serviciilor publice la nivelul municipiului; direcții cu rol de suport tehnic și administrativ în susținerea activității de investiții desfășurate de prima categorie; și direcții cu funcție transversală, responsabile de buna funcționare a întregii structuri instituționale a primăriei[21].

2.1.3. Societățile de interes local

În ceea ce privește societățile de interes local, distribuția acestora variază semnificativ între unitățile administrativ-teritoriale. Municipiul București deține cel mai extins portofoliu, cu 11 societăți ce acoperă domenii precum transportul public, energia termică, iluminatul public, parcările, managementul traficului, salubrizarea și sănătatea. Sectorul 3 urmează cu 9 societăți ce acoperă domenii precum producția de materiale de construcții, construcția și reabilitarea clădirilor, salubrizarea, întreținerea spațiilor verzi și tehnologia informației. Sectorul 5 deține patru societăți, dintre care trei sunt operaționale și activează în domeniile salubrizării, construcției și întreținerii drumurilor, respectiv amenajării domeniului public, în timp ce a patra se află în procedură de insolvență și face obiectul unui dosar de urmărire penală privind achiziții publice supraevaluate. Sectorul 4 deține trei societăți în domeniile întreținerii spațiilor verzi, salubrizării și administrării infrastructurii sportive. Sectorul 1 deține o singură societate cu capital integral public, specializată în construcția și reabilitarea clădirilor de interes public. Sectorul 6 deține de asemenea o singură societate, care furnizează servicii de consultanță tehnică și proiectare urbană în sprijinul primăriei, fără a presta servicii publice directe către cetățeni în sensul Codului administrativ. Sectorul 2 este singura subdiviziune administrativ-teritorială care, la momentul analizat (anul 2025), nu dispunea de nicio societate de interes local. Situația s-a schimbat însă în 2026, odată cu aprobarea înființării unei

[21] Banca Mondială, Analiza funcțională și a structurii organizaționale a Primăriei Municipiului București, Raport final, Washington, D.C./București, 2021, p. 10.