



EXPUNERE DE MOTIVE

Propunere legislativă privind organizarea administrativ-teritorială a României

„Procesul (nb. reorganizare teritorială) trebuie început cât mai curând prin fundamentare științifică, discutare publică și aplicare secvențială a strategiilor aferente. Când ai atâtea comune care nu se pot autosuține financiar, infrastructură deficitară care blochează comunicarea, inegalități teritoriale de dezvoltare, este fundamental să cauți și să aplici soluții” spunea Dumitru Sandu, profesor la Facultatea de Sociologie și Asistență Socială, la Universitatea din București, cu studii și cursuri, în perioada actuală, pe teme referitoare la migrație transnațională, construcție identitară europeană și dezvoltare comunitar-regională. De aceea este necesară ca acea **Comisie Națională de Reorganizare Teritorială să se aplece pe fundamentarea științifică.**

Cercetători și politologi deopotrivă **au demonstrat că UAT-urile cu mai puțin de 5000 de locuitori nu sunt sustenabile și eficiente** dat fiind, pe de o parte, dificultățile logistice și provocările financiare cu care se confruntă aceste municipalități în ceea ce privește furnizarea de servicii și, pe de altă parte, incapacitatea acestora de a asigura standarde de bunăstare ridicată, de a crea, a susține și a menține regiuni rezidențiale și piețe ale forței de muncă care se remarcă prin durabilitate, stabilitate și prosperitate.

Carta Verde pe politică de dezvoltare regională a arătat, încă din 1997, **cum ar trebui reorganizată România la nivelul administrativ regional.**

Iar **Bucureștiul este probabil singura capitală vest-europeană, sau chiar singurul mare oraș care este reorganizat după un model complet nefuncțional.**

Așa ca prezenta expunere de motive este structurată pe 3 capitole corespunzătoare propunerilor esențiale din aceasta propunerea legislativă.

I. COMASAREA JUDEȚELOR - primul pas către regionalizare

❖ Istoria recentă și situația actuală la nivelul României:

Între 1996-1997 UE și Guvernul României au elaborat un document **“CARTA VERDE. POLITICA DE DEZVOLTARE REGIONALĂ ÎN ROMÂNIA”** care stă la baza micilor pași făcuți de România în direcția Regionalizării. Carta Verde argumentează că **structurarea administrativă existentă, definită prin cele 42 de județe, incluzând orașele și comunele componente, nu este o bază adecvată pentru politică de dezvoltare regională.** Din



perspectiva dezvoltării, ar fi mult mai eficient dacă s-ar putea realiza o **structurare a țării într-un număr mai redus de macroregiuni de dezvoltare, formate prin agregarea județelor care au caracteristici comune și potențial de integrare funcțională. Carta Verde propune opt astfel de macroregiuni de dezvoltare.**

În 1998 prin *Legea 151/1998 privind dezvoltarea regională în România* se constituie “cadrul instituțional, obiectivele, competențele și instrumentele specifice politicii de dezvoltare regională în România.” Dar, din păcate, se lasă în aceeași lege următoarele 2 prevederi:

- **“Consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București pot hotărî, cu acordul consiliilor locale interesate, ca zona care cuprinde teritoriile județelor în cauză, respectiv al municipiului București, să constituie regiune de dezvoltare.”**
- **“Regiunile de dezvoltare nu sunt unități administrativ-teritoriale și nu au personalitate juridică.”**

Pentru că acest obiectiv a fost lăsat la îndemâna decidenților politici județeni, celor care conduc consiliile județene nu s-a întâmplat nimic. Așa că, în 2004, prin *Legea 315/2004 privind dezvoltarea regională în România*, **guvernul a definit cele 8 regiuni de dezvoltare, conform Cartei Verzi, dar în continuare a lăsat în lege:**

- **“Regiunile de dezvoltare nu sunt unități administrativ-teritoriale și nu au personalitate juridică.”** și
- **“Consiliul pentru dezvoltare regională este organismul regional deliberativ, fără personalitate juridică”**

Pentru că nici după încă 16 ani nu s-a întâmplat nimic semnificativ, nici măcar pentru absorbția fondurilor structurale destinate dezvoltării regionale, guvernul României a dat *OUG 122/2020 (legea 227/2021) privind unele măsuri pentru asigurarea eficientizării procesului decizional al fondurilor externe nerambursabile destinate dezvoltării regionale în România* care **reglementează Agențiile pentru Dezvoltarea României, la nivelul celor opt regiuni de dezvoltare ale României**, organizate conform Legii 315/2004, în același timp acordându-le **rolul de autoritate de management pentru Programele Operaționale Regionale 2021-2027.**

Uniunea Europeană și Guvernul României au inițiat, în cadrul PHARE, un program pentru politica de dezvoltare regională. Activitățile acestui program au avut loc între 1 februarie 1996 - 31 ianuarie 1998. Programul a fost implementat prin Departamentul de Administrație Publică Locală al Guvernului României, asistat de o echipă de consilieri externi. Activitățile sale s-au desfășurat sub coordonarea unui Grup de Lucru Interministerial, incluzând reprezentanți din ministerele cheie și autorități regionale. Una dintre principalele sarcini ale programului a fost pregătirea unui set de principii fundamentale pentru dezvoltarea politicii regionale în România, prezentat în Carta Verde. Carta include propunerile Grupului de Lucru



Interministerial, destinate implementării politicii de dezvoltare regională de către Guvernul României.

De importanță crucială pentru planificarea, monitorizarea și evaluarea politicii regionale este producerea unor date statistice relevante la nivel regional, utile factorilor centrali și locali de decizie

Tot din Carta Verde, spicuim: **“Structurarea administrativă a unei țări pe unul sau mai multe niveluri este înfăptuită pentru a realiza o guvernare mai democratică și, eventual, mai eficientă în legătură cu acele aspecte ale vieții naționale care pot fi descentralizate în mod substanțial. Împărțirea administrativă este, invariabil, un proces legal, care dă puteri și responsabilități juridice subunităților administrative ale țării.**

Subdivizarea administrativă (în multe cazuri multiplicarea numărului de unități administrative) are loc în situațiile în care **aceasta este considerată de dimensiuni inadecvate pentru a încuraja o dezvoltare eficientă sub aspectul costurilor.** În România, unitățile administrative de tipul județelor ar putea fi considerate ca subdiviziuni de dezvoltare. Dezavantajul acestui mod de organizare este cel al unui număr mare de județe (42, inclusiv Bucureștiul, cu statut special, în calitate de capitală). Dacă fiecare județ ar fi nominalizat, ca subdiviziune de dezvoltare a țării, **divizarea posibilelor resurse disponibile între atât de multe arii țintă pentru dezvoltare, asociată cu lipsa unor economii de scală, ar conduce, foarte probabil, la o utilizare distructivă sau, în cel mai bun caz, ineficientă a resurselor.”**

În Carta Verde când s-a analizat cum ar trebui împărțită România în regiuni s-a mers după 2 funcții regionale distincte:

- *regiunile de dezvoltare*, pentru a orienta politica regională a guvernului, în sensul reducerii dezechilibrelor teritoriale majore de dezvoltare între ariile cele mai dezvoltate și cele mai puțin dezvoltate; în același timp, regiunile de dezvoltare sunt cel mai bun cadru de implementare și evaluare a politicii de dezvoltare regională;
- *ariile prioritare*, pentru a permite structurarea unor programe specifice de dezvoltare în domeniile industrie, agricultură, șomaj, mediu înconjurător etc., având ca actori nu numai guvernul, ci și autoritățile la nivel de județ, comună sau oraș. Ariile prioritare, definite ca subregiuni sau grupări de localități, sunt în mod deosebit utile pentru reducerea disparităților intraregionale.

Funcția de *ariile prioritare* este cumva de secolul trecut, pentru că limitează dezvoltarea regională și prezintă disfuncționalități grave, asociate cu tipuri specifice de activități.



Așa că, mergând pe funcția de regiuni de dezvoltare, ținând cont de mai mulți indicatori, pe unii dintre ei îi prezentăm în următorul tabel:

POLITICA DE DEZVOLTARE REGIONALĂ ÎN ROMÂNIA

CARTA VERDE

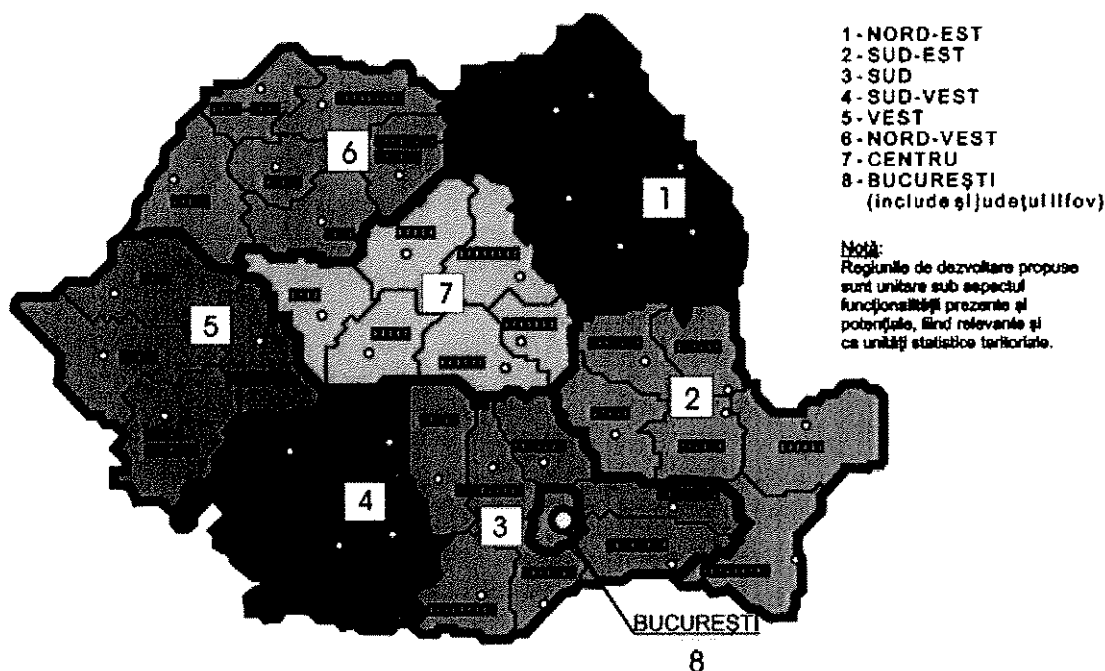
Tabelul 2: Regiuni și subregiuni de dezvoltare

Regiuni	Sub-regiuni	Valori medii**)					
		Indicele dezvoltării regionale 1994	Rata participării (salariați la 1000 locuitori, 1994)	Procent populație urbană 1994	Autoturisme propriete private la 1000 locuitori 1994	Procent persoane care au absolvit cel mult școala primară din totalul persoanelor în vârstă de 12 ani și peste, 1992	Rata mortalității infantile 1993-1994
NORD - EST	Botoșani, Vaslui, Iași* ¹	39	216	46	36	35	27
	Suceava, Neamț, Bacău	42	227	43	55	29	26
SUD-EST	Brăila, Galați, Constanța, Tulcea	56	295	65	76	28	23
	Vrancea, Buzău* ¹	42	206	40	68	35	20
SUD	Argeș, Dâmbovița, Prahova	55	291	45	96	29	20
	Teleorman, Giurgiu, Ialomița, Călărași* ¹	35	196	36	55	43	27
SUD-VEST	Dolj, Olt, Mehedinți	47	213	47	80	33	22
	Gorj, Vâlcea	51	294	42	67	28	19
VEST	Timiș, Arad	68	298	58	119	24	19
	Caraș-Severin, Hunedoara	56	317	68	85	24	21
NORD-VEST	Cluj, Bihor	65	280	60	105	25	20
	Satu-Mare, Maramureș, Bistrița-Năsăud, Sălaj* ¹	46	233	46	71	27	18
CENTRU	Brașov, Sibiu	70	336	73	113	17	16
	Covasna, Harghita, Mureș, Alba	58	272	52	107	24	16
BUCUREȘTI			376	89	137	18	15
	TOTAL	51	272	55	85	28	21

Grupul de lucru a venit cu următoarea propunere pentru REGIUNI DE DEZVOLTARE:



Harta nr. 2 - REGIUNI DE DEZVOLTARE (proponeri)



În 2013, Consiliul consultativ pentru regionalizare (CONREG) conceput de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, a produs urmatorul document: *„Disparități și fluxuri în fundamentarea social-economică a regionalizării administrative a României”*.

Cităm o mica concluzie din acest document: „Actualele regiuni de dezvoltare au fost explicit concepute pe principiul complementarității care să reunească, în aceeași regiune, județe relativ apropiate ca nivel de dezvoltare (harta din figura 1A confirmă faptul că și la peste 10 ani de la proiectare regiunile respective satisfac acest criteriu, cu excepția regiunii Sud-Muntenia) dar care se pot ajuta reciproc în procesul de dezvoltare (agricol cu non-agricol, cu deficit versus exces de forță de muncă etc.).”

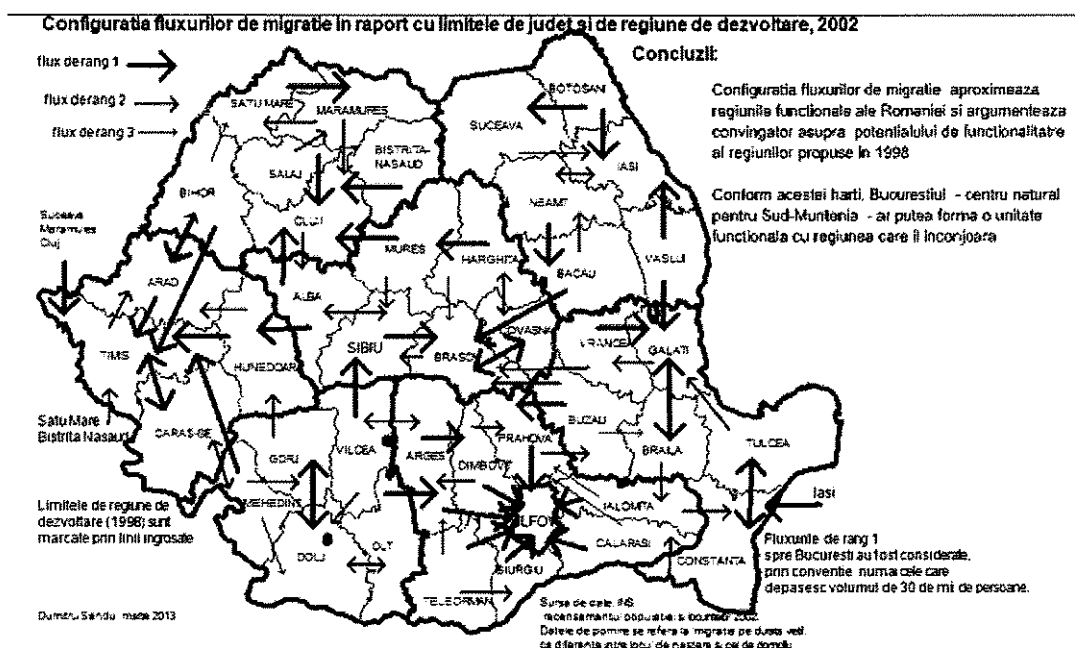
Raportul CONREG argumentează modelul ales al regionalizării, pe baza câtorva criterii bine definite:

- fluxuri migratorii interne
- disparități și nivelul de dezvoltare socială în raport cu relația urban-rural



- relația dintre regiunile istorice și cele de dezvoltare

Unul dintre aceste criterii cuprinde fluxurile migrației populației:



Începând cu anul 2004 mai multe instituții și deconcentrate se reorganizează după modelul celor 8 regiuni de dezvoltare. Iată câteva exemple:

- În 2004 au fost înființate Agențiile pentru Dezvoltarea României la nivelul celor 8 regiuni și au fost întărite în 2020, după cum am arătat mai sus.
- În 2005, Institutul Național de Statistică (INS) se organizează și funcționează pe cele 8 regiuni de dezvoltare.
- În 2013, Agenția Națională de Administrare Fiscală s-a organizat exact pe cele 8 regiunile de dezvoltare.
- Mai multe deconcentrate s-au reorganizat de-a lungul timpului pe regiuni, unele corespunzând exact celor 8 regiuni de dezvoltare, altele diferind cu puțin: SRI, ANCOM, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, Antifraudă, Autoritatea Vamală Română, Romsilva - Regia Națională a Pădurilor, Biroul Român de Metrologie, ANPC etc.

❖ **Situația la nivel European:**



O tendință europeană a țărilor de talie medie este **renunțarea la nivelul intermediar**. Eficiența județelor (a unităților NUTS 3) la ora actuală este pusă sub semnul întrebării, de aceea, se remarcă o **tendință generală de a desființa acest nivel de administrare sub-națională (considerat intermediar) și de a accentua rolul regiunilor (a unităților NUTS 2)** în scopul facilitării cooperării și dezvoltării economice și sociale la acest nivel de administrare autonomă.

Un exemplu concret în acest sens este Suedia care, în urma reformei din anul 2019, a transformat toate județele în regiuni. Ca urmare a acestei "transformări", noile regiuni au căpătat responsabilități extinse în domenii extrem de importante precum sănătatea și dezvoltarea regională.

Un alt exemplu elocvent este Danemarca în care 14 județe au fost înlocuite de 5 regiuni în urma reformei din 2007. Și în cazul Danemarcei, noilor regiuni li s-au atribuit responsabilități ce țin de sectorul sănătății sau al dezvoltării regionale.

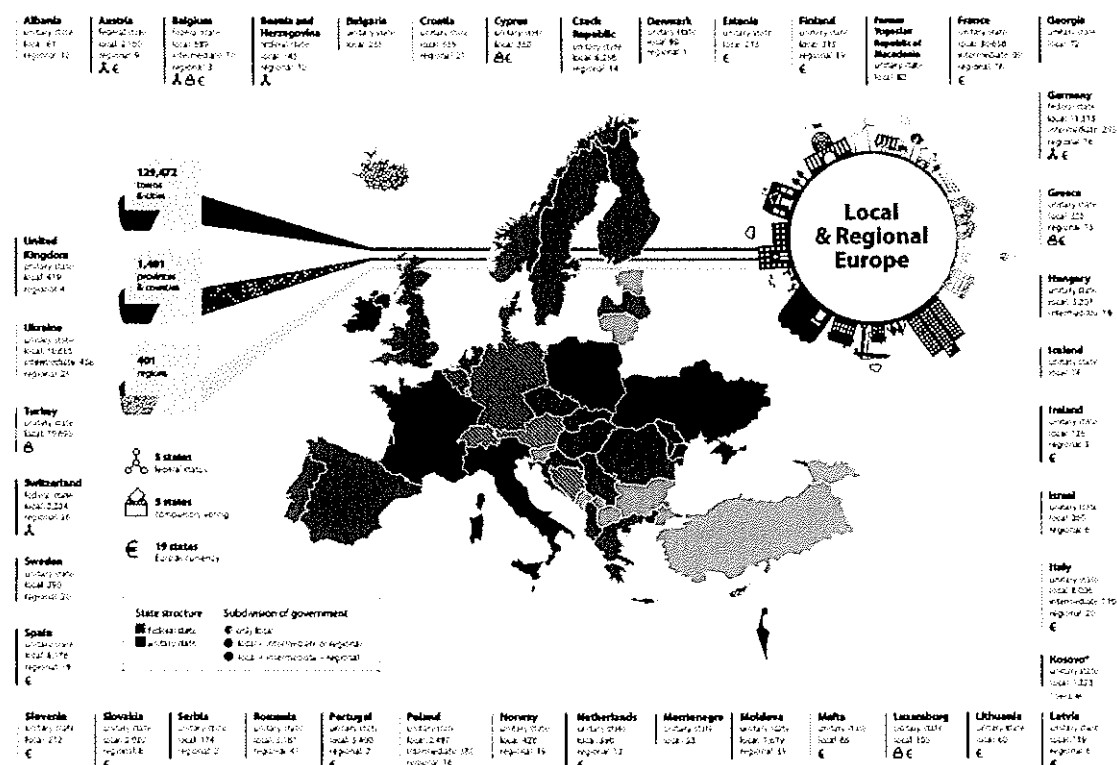
Letonia a hotărât prin reforma teritorială din 2009 desființarea a 26 de districte/raioane și consolidarea rolului celor 5 regiuni de planificare existente din 2002 ca urmare a legii privind dezvoltarea regională. Regiunilor de planificare le-au fost atribuite atât competențe autonome cât și competențe delegate, acestea gestionand sectoare precum dezvoltarea economică și managementul proiectelor de investiții, inclusiv fondurile UE.

Prin reforma din 2010, Lituania a desființat "județele de stat" pe care le-a înlocuit cu consilii de dezvoltare regională. Importanța acestora din urmă este reflectată prin prisma atribuțiilor de bază, printre care se numără și selecția proiectelor, îndeosebi a celor cu finanțare europeană.

Există, la nivel european, mai multe tendințe de reorganizare teritorială: **renunțarea la nivelul intermediar administrativ, în țările medii și de mici dimensiuni, dar și regionalizarea statelor.**

Harta de mai jos¹ arată în ce stadiu se află țările din Europa, din punct de vedere al organizării administrative la nivel local și regional.

¹ Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences - CEMR
https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf
Local and regional government in Europe Structures and competences - Wolfgang Schuster, Frédéric Vallier
https://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf



Sunt mai multe modele administrative, dar ca principiu, țările mari (peste 37 milioane) au optat fie pentru sisteme federale, fie pentru sisteme cu 3 niveluri administrative: local, intermediar și regional: Germania (85 mil.), Franța (65 mil.), Italia (60 mil.) , Polonia (37 mil.). Două țări mari au păstrat o organizare teritorială pe 2 niveluri, Regatul Unit (68 mil.), care a implementat reforma teritorială și care are acum 419 autorități locale și doar 4 regiuni, și Spania (47 mil.), care nu a trecut printr-o reorganizare teritorială și care are 8176 de localități și 19 regiuni.

Sunt câteva țări de dimensiuni medii care și-au păstrat tradiția istorică federală: Belgia (12 mil.), Austria (9 mil.), Elveția (8.5 mil.)

Țările de dimensiuni medii funcționează pe 2 niveluri administrative și sunt de două tipuri:

- unele care au implementat reorganizarea teritorială în ultima perioadă
 - Olanda (17 mil.): 390 administrații locale, 12 regiuni
 - Grecia (10,5 mil.): 325 administrații locale, 13 regiuni
 - Suedia (10 mil.): 290 administrații locale, 20 regiuni



- și altele care nu au implementat încă reforma teritorială
 - România (19 mil.): 3181 administrații locale, 41 intermediare
 - Cehia (11 mil.): 6258 administrații locale, 14 regiuni
 - Portugalia (10 mil.): 3400 administrații locale, 2 regiuni
 - Ungaria (9,5 mil.): 3201 administrații locale, 19 intermediare

Sunt câteva țări de dimensiuni medii care și-au păstrat tradiția istorică federală: Belgia (12 mil.), Austria (9 mil.), Elveția (8.5 mil.)

Table 1 - Mărimea medie a regiunilor (NUTS 2) în țările din Uniunea Europeană²

Tară	Populație (mil.)	Suprafață (mii km ²)
Germania *	5.1	22.3
Belgia *	3.4	10.3
Polonia *	2.4	19.5
România *	2.4	29.6
Spania *	2.3	29.4
Franta *	2.2	20.9
Olanda	1.3	3.5
Austria *	0.9	9.4
Grecia	0.8	10.2

² Administrative division of Poland - 25 years of experience during the systemic transformation - Tomasz Kaczmarek <https://journals.openedition.org/echogeo/14514>



*= țări cu 3 niveluri administrative (pentru România, Uniunea Europeană consideră regiunile de dezvoltare ca regiuni administrative, pentru raportare statistică, chiar dacă intern nu au caracter administrativ)

❖ Modelul polonez (din 1999)

Polonia are un model foarte bun de descentralizare și regionalizare, pe care îl prezentăm succint în următoarele paragrafe.

Polonia este unul dintre cele mai descentralizate state ale UE, remarcându-se printr-un model de autonomie locală și regională puternic și prin absorbția mare de fonduri europene. Sistemul actual al administrației publice în Polonia este organizat pe trei niveluri: voievodatul (regiunea), powiatul (județul) și gmina (municipalitatea) și se datorează reformei administrativ-teritoriale care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1999. Această reformă a fost privită ca o *"revoluție de sus"*, întrucât guvernul central a fost cel care s-a afirmat ca actor principal în procesul de modernizare a administrației publice, guvernele locale și regionale neexercitând o influență considerabilă în demersul de elaborare al reformei.

Prin această reformă, s-a urmărit, în principal, atingerea a două obiective: pe de o parte, **descentralizarea puterii politice și asigurarea autonomiei locale și regionale și, pe de altă parte, garantarea transparenței bugetare**. Rolul cheie al autonomiei locale și regionale în cadrul sistemului administrației publice este demonstrat de varietatea și importanța atribuțiilor și responsabilităților desfășurate independent de către autorități.

Importanța majoră a voievodatului, ca nivel superior de guvernare regională, este dovedit de sfera sa de responsabilități care include, printre altele, dezvoltarea regională și managementul fondurilor UE. În cazul voievodatelor, administrația regională este asigurată de un corp legislativ și un corp executiv condus de un mareșal. La nivel de voievodat, o caracteristică particulară, care completează administrația regională este guvernatorul, reprezentant al guvernului central în regiune, al cărui rol este acela de a veghea la respectarea legii de către administrațiile regionale și județene. Ca urmare a reformei din 1999, organizarea actuală a Poloniei din punct de vedere administrativ-teritorial cuprinde:



- 16 voievodate (în locul celor 49 de dinaintea implementării reformei)
- 308 județe
- 66 de orașe cu statut de județ
- 2478 de municipalități (la un teritoriu cu 1/3 mai mare decât al României).

Contrar previziunilor socio-economice pozitive, reforma din 1999 a stârnit două îngrijorări legitime legate de presupuse implicații negative asupra capitalelor regionale, care și-au pierdut acest statut, ca urmare a reducerii numărului de voievodate și asupra municipalităților care au devenit, practic, periferice față de noile capitale regionale, datorită procesului de reconfigurare teritorială. Remarcabil este faptul că **efectele socio-economice ale reformei au fost, în linii mari, similare, atât pentru municipalitățile centrale și cele periferice, față de noile capitale regionale, cât și pentru capitalele regionale rămase și cele care și-au pierdut acest statut.** Alte elemente care au contribuit în mod semnificativ la consolidarea unui sistem de guvernare eficient în Polonia au fost: reprezentarea de către organisme competente a intereselor UAT în fața autorităților centrale și ale UE, informarea și consultarea îndeaproape și în permanență a UAT de către autoritățile centrale în legătură cu proiectele legislative, coordonarea pe verticală și pe orizontală între diversele niveluri de guvernare, în chestiuni de interes comun.

În 2013, Consiliul Consultativ pentru Regionalizare (CONREG) a făcut un studiu privind soluțiile pentru regionalizarea României³.

❖ **De ce modelul propus în Carta Verde este corect și de ce regionalizarea este benefică.**

În România, pe baza Cartei Verde a Dezvoltării Regionale, elaborată în 1997, județele au fost ierarhizate pornind de la o serie de indici sectoriali și globali, sociali, economici și de fluxuri, în urma analizelor rezultând 8 regiuni de dezvoltare.

În conformitate cu Legea nr. 151/1998 și, ulterior, cu Legea nr. 315/2004, regiunile de dezvoltare nu sunt unități administrativ-teritoriale și nu au personalitate juridică. Susținute

³ Disparități și fluxuri în fundamentarea social-economică a regionalizării administrative a României - CONREG

http://regionalizare.mdrap.ro/wp-content/uploads/2013/04/Raport-de-progres-2_CONREG.pdf



fiind de Consiliile de dezvoltare regională, Agențiile de Dezvoltare Regională, au rolul de a crea un “cadru de elaborare, implementare și evaluare a politicilor de dezvoltare regională, precum și de culegere a datelor statistice specifice, în conformitate cu reglementările europene emise de EUROSTAT pentru nivelul al doilea de clasificare teritorială NUTS 2”.

Este necesar să precizăm că obiectivele regionalizării nu se referă la crearea unei noi categorii de unități administrativ-teritoriale, ci la îmbunătățirea vieții cetățenilor prin **eliminarea disparităților județene** și oferirea structurilor potrivite pentru dezvoltare și prosperitate.

Conform legii dezvoltării regionale nr. 315/2004, obiectivele de baza ale politicii de dezvoltare regională în România sunt următoarele:

- a) diminuarea dezechilibrelor regionale existente prin stimularea dezvoltării echilibrate, recuperarea accelerată a întârzierilor în domeniul economic și social a zonelor mai puțin dezvoltate, ca urmare a unor condiții istorice, geografice, economice, sociale, politice, precum și preîntâmpinarea producerii de noi dezechilibre;
- b) corelarea politicilor sectoriale guvernamentale la nivelul regiunilor prin stimularea inițiativelor și prin valorificarea resurselor locale și regionale, în scopul dezvoltării economico-sociale durabile și a dezvoltării culturale a acestora;
- c) stimularea cooperării interregionale, interne și internaționale, transfrontaliere, inclusiv în cadrul euroregiunilor, precum și participarea regiunilor de dezvoltare la structurile și organizațiile europene care promovează dezvoltarea economico-socială și instituțională a acestora, în scopul realizării unor proiecte de interes comun, în conformitate cu acordurile internaționale la care România este parte.

De-a lungul istoriei recente a României, s-au încercat diferite căi de regionalizare a țării, în mai multe etape, începând cu 1997 până în 2017. Toate încercările au presupus o reorganizare teritorială și înființarea de regiuni.



❖ **Perspectivile reorganizării teritoriale în România**

Așa cum am arătat în primul capitol, trendul european este să nu se mai pună accent pe județe, ci pe regiuni. România ar trebui să țină pasul cu strategia UE-27. O asemenea reformă ar însemna desființarea Consiliilor Județene și o reformă a Constituției. Acest lucru se întâmplă deja de mai bine de 10 ani în alte state membre UE.

În realitatea politică românească este puțin probabil ca țara să aibă, în viitorul apropiat, o majoritate politică reformatoare de 66% care să permită modificarea Constituției.

Dar putem merge pe direcția în care **fuzionăm județele și se vor numi în continuare județe**. Și chiar dacă nu există o majoritate parlamentară nici pentru această direcție, propunem să parcurgem etape în direcția regionalizării, sub denumirea de regionalizare instituțională.

❖ **Concluzie**

În concluzie, propunem următoarele:

- **comasarea județelor** pe același model al regiunilor de dezvoltare ale României și, în consecință, păstrarea modelului electoral actual la nivel județean: consiliu județean, președinte al consiliului județean, prefect și prefectura.

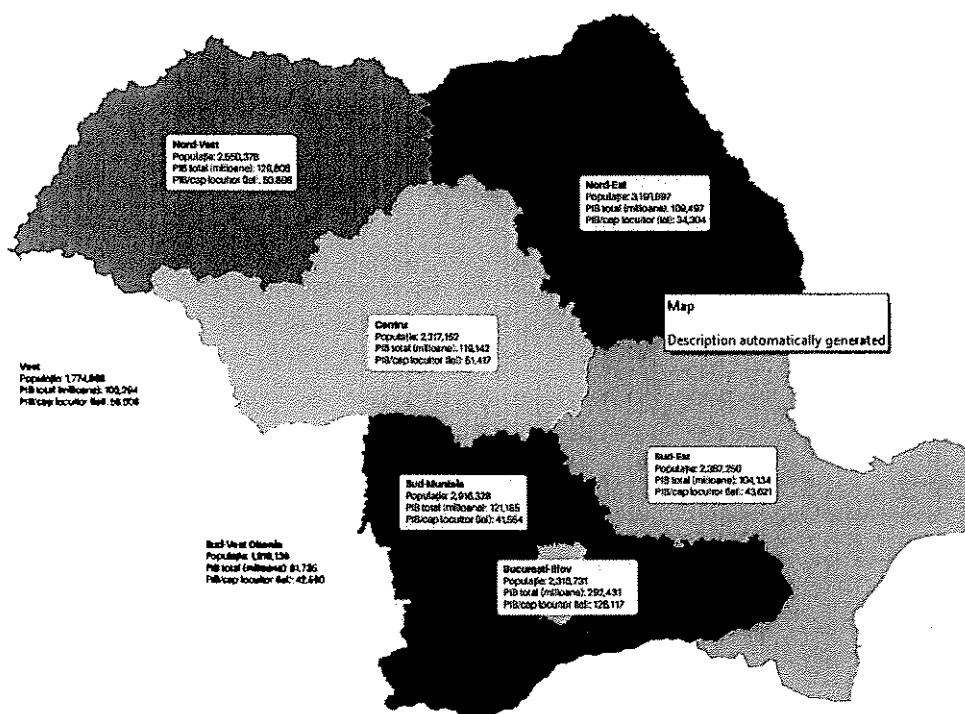
Modelul teritorial, același pentru ambele soluții, presupune 8 regiuni / județe mari care sunt echilibrate atât din punct de vedere social cât și economic:

	Populație	PIB total (milioane)	PIB / cap de locuitor (lei)
Total	19 375 844	1 058 973	54 654
NORD-VEST	2 550 378	129 808	50 898
CENTRU	2 317 152	119 142	51 417
NORD-EST	3 191 997	109 497	34 304
SUD-EST	2 387 250	104 134	43 621
SUD	2 916 328	121 185	41 554



BUCUREȘTI - ILFOV	2 318 731	292 431	126 117
SUD-VEST	1 919 130	81 735	42 590
VEST	1 774 868	100 294	56 508

Harta României regionalizată ar putea arăta așa:



II. Comasarea Localitatilor

❖ Tendințe de reformă administrativ-teritorială la nivel european

În ceea ce privește numărul mediu de locuitori în Unitățile Administrativ Teritoriale (UAT) din UE-27, statisticile⁴ Uniunii Europene indică faptul că media este de 5.000 de

⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>



locuitori în țări precum Austria, Germania, Spania, Italia sau Luxembourg. În România, spre deosebire de celelalte state membre UE, **media este de 3.583 locuitori.**

În analiza comparativă "*Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*"⁵ se arată ca **municipalitățile⁶ mici nu sunt sustenabile și eficiente** date fiind, pe de o parte, dificultățile logistice și provocările financiare cu care se confruntă acestea în ceea ce privește furnizarea de servicii și, pe de altă parte, incapacitatea lor de a asigura standarde de bunăstare ridicată, de a crea, a susține și a menține zone rezidențiale și piețe ale forței de muncă care să se remarcă prin durabilitate, stabilitate și prosperitate.

Cel mai mare număr de UAT se găsește în țări ale UE întinse ca suprafață și cu număr mare sau foarte mare de locuitori. Cu alte cuvinte, numărul mare de UAT ar putea fi justificat de presiunea demografică și ariile teritoriale extinse pentru care "se impune" un număr proporțional de UAT în vederea unei guvernări autonome eficiente. Exemple în acest sens sunt Franța, Germania, Spania și Italia. În categoria statelor cu un număr mediu de UAT intră îndeosebi state din Europa Centrală și de Est care au făcut parte din blocul comunist, precum România, Ungaria, Slovacia și Polonia.

Să privim acest tablou al distribuțiilor UAT din anul 2022⁷

⁵ Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe http://pdc.ceu.hu/archive/00006908/01/LGI_Consolidation-or-Fragmentation_2002.pdf

⁶ În documentele europene noțiunea de municipalitate se referă la noțiunea de localitate de orice tip: comuna, oraș sau municipiu. Vom folosi această terminologie când vorbim de localități în general în raport cu alte țări din Europa

⁷ Local Administrative Units (LAU) (Eurostat) <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>



Overview on LAUs and population

NUTS regions:

	# LAU	# CHANGE	% CHANGE	MAX POPULATION	MIN POPULATION	AVERAGE POPULATION	TOTAL POPULATION
BE	581	0	0.00%	533 301	79	20 019	11 631 136
BG	265	0	0%	1 307 439	714	25 807	6 838 937
CZ	6 258	0	0%	1 335 084	0	1 710	10 701 777
DK	99	0	0%	644 431	93	59 327	5 873 420
DE	10 997	68	0.62%	3 677 472	0	7 569	83 237 124
EE	79	0	0.00%	437 811	89	16 858	1 331 796
IE	166	0	0%	71 392	10 823	30 865	5 123 590
EL	6 138	3	0.05%	664 046	0	1 763	10 816 286
ES	8 131	9	0.11%	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
FR	34 956	9	0.026%	2 165 423	0	1 925	67 280 028
HR	556	0	0%	790 017	239	7 707	4 284 889
IT	7 904	4	0.05%	2 770 226	29	7 495	59 236 213
CY	615	0	0%	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
LV	43	43	100%	79 120	2 910	30 237	1 269 955
LT	60	0	0%	563 012	3 903	46 767	2 805 998
LU	102	0	0%	128 494	958	6 327	645 397
HU	3 155	0	0%	1 706 851	7	3 071	9 689 010
MT	68	0	0%	32 042	193	7 641	519 562
NL	345	4	1%	882 633	944	50 987	17 590 672
AT	2 095	1	0.05%	1 931 593	41	4 286	8 978 929
PL	2 477	16	0.65%	1 795 569	1 294	15 374	38 080 411
PT	3 092	21	0.68%	66 250	43	3 416	10 562 178
RO	3 181	0	0%	2 161 842	119	6 910	21 980 534
SI	212	16	8%	293 218	321	9 940	2 107 180
SK	2 927	0	0%	113 377	0	1 857	5 434 712
FI	309	25	8%	658 457	105	17 955	5 548 241
SE	290	0	0%	978 770	2 395	36 043	10 462 326
Total:	95 101	219	0.23%				

De remarcat este faptul că în cazul Poloniei, Slovaciei și Ungariei, care au un număr de UAT similar (între 2500 și 3100), raportul dintre numărul locuitorilor și suprafață este relativ identic (104 - 117 locuitori / km²), ceea ce demonstrează că numărul de UAT este direct proporțional cu densitatea populației. Aplicând acest principiu de proporționalitate, cum România are o densitate de 79 de locuitori / km², ar trebui ca ea să aibă maximum 1600 de UAT.

Țările cu cel mai mic număr de UAT sunt, pe de o parte, țările cu suprafață mică sau foarte mică și cu număr foarte mic de locuitori, precum Luxembourg și Slovenia, sau state cu suprafețe medii dar cu un număr mic sau foarte mic de locuitori, precum țările baltice. Nivelul municipal reprezintă unitatea de bază administrativ-teritorială iar numărul acestora este mic (de la 43 la 212).

Țările în care 75% dintre UAT care au sub 2.000 de locuitori se regăsesc îndeosebi în țări ex-sovietice precum Cehia, Slovacia și Ungaria. Țări foste comuniste din Europa de Est precum Polonia și Bulgaria au peste jumătate din localități cu o populație ce variază între 5.000 și 20.000 de locuitori. Procente extrem de însemnate în ceea ce privește localitățile cu peste 20.000 de locuitori întâlnim în Irlanda, Danemarca și Olanda.

Luând în considerare conceptul lui Keating (1995)⁸, calitatea funcțiilor administrației locale poate fi evaluată ca o sumă de trei factori:

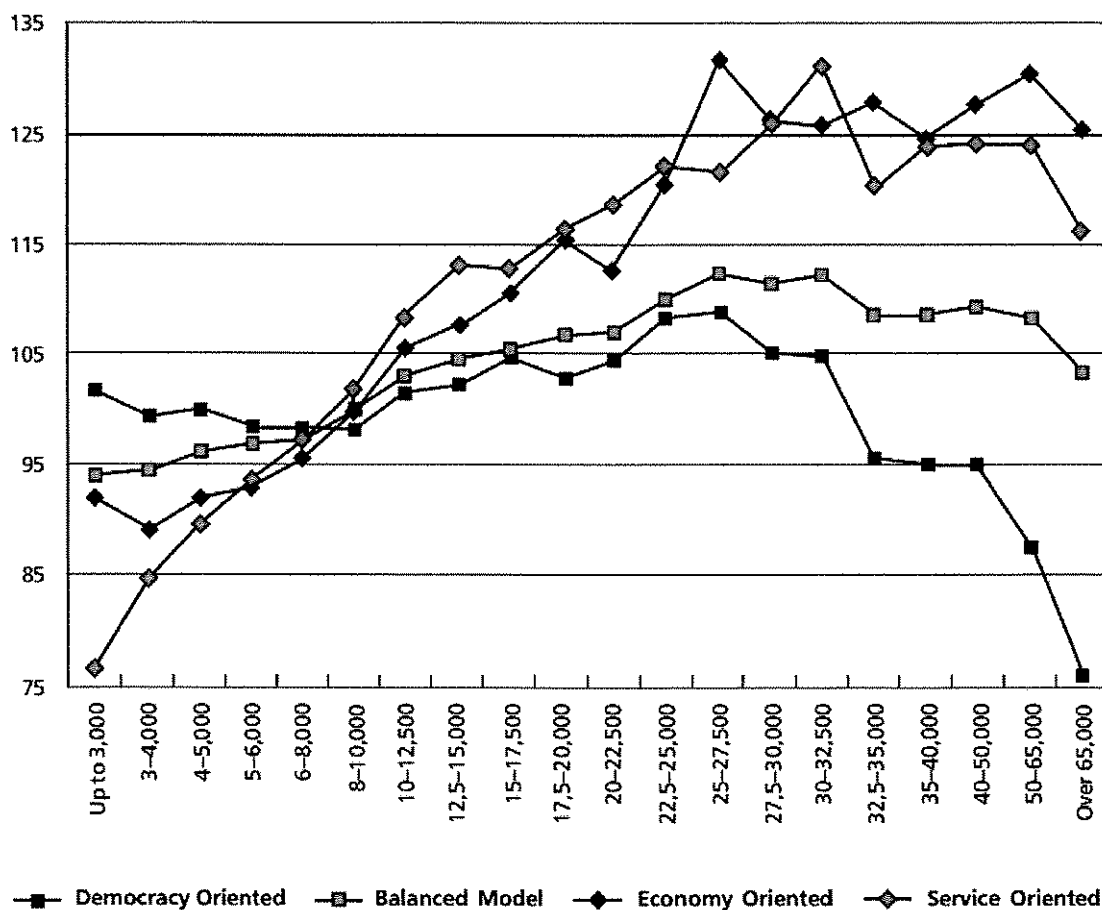
⁸ Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice - Michael Keating
<https://tinyurl.com/SizeEfficiencyDemocracy>



- capacitatea de dezvoltare economică;
- capacitatea de a furniza servicii ieftine de înaltă calitate;
- funcționarea democrației locale.

În cazul Poloniei, aceste 3 funcții - “democrația locală”, “dezvoltarea economică”, “servicii publice de calitate” împreună cu “modelul echilibrat”⁹ au fost analizate, calculate și puse într-un grafic ușor de interpretat, din care înțelegem cum variază indexul performanței în administrația publică locală în funcție de mărimea unității administrativ-teritoriale.

Index of Performance and Size of Local Government



Sursa: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe (Pawel Swianiewicz - figura 5.12, pagina 301)

⁹ Un indicator statistic compozit care îmbină primii 3 indicatori



Conform graficului, care are ca axa orizontală mărimea municipalității și ca axa verticală un indice statistic raportat la fiecare indicator, **cei 3 indicatori se reunesc în jurul localităților cu 5-10 mii de locuitori**, iar vârful curbelor lor se găsește în jurul localităților cu 25-27,5 mii de locuitori.

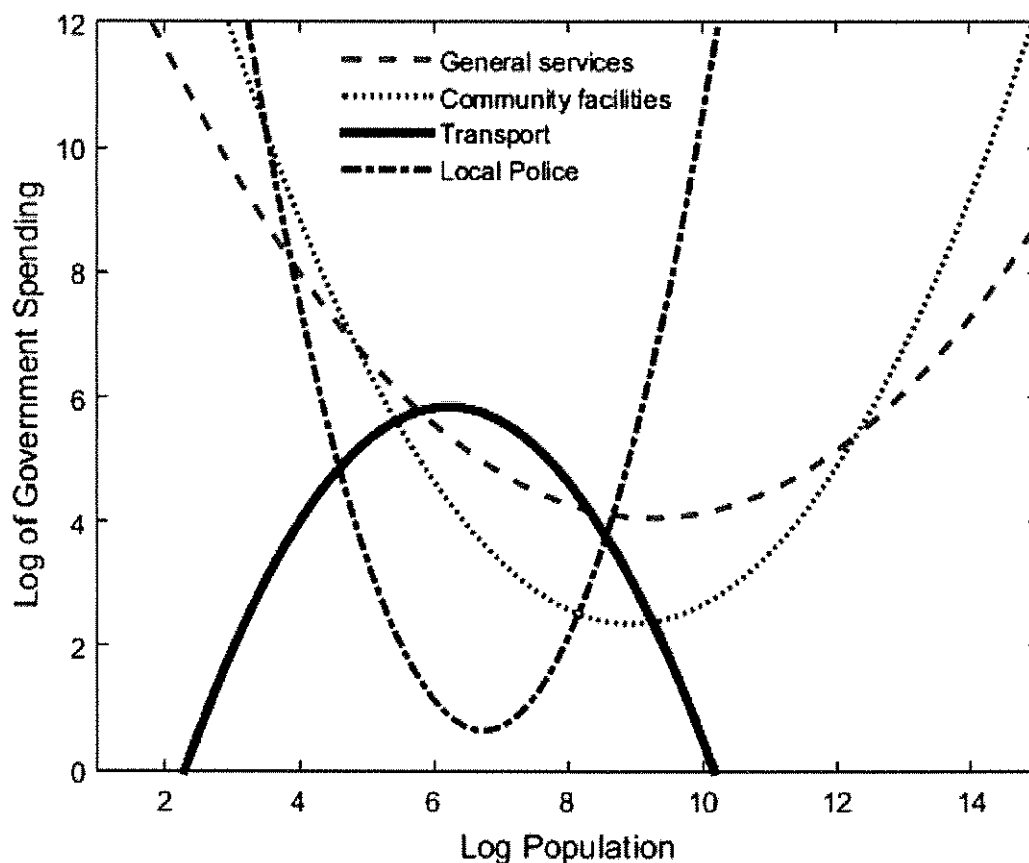
Curba “serviciilor publice ieftine și de calitate” pentru localitățile mici arată cât de departe se află față de modelul echilibrat, reușind să intersecteze acest indicator abia la localitățile cu 6-8 mii de locuitori

În cadrul altei analize, folosind metode matematice, prin care, pe langa mărimea populației s-au introdus și alți factori de cost și cerere, s-a putut să se determine economiile făcute în furnizarea serviciilor publice în funcție de distribuția spațială, pe modelul Spatial Durbin¹⁰

¹⁰ Is there an optimal size for local governments? - Miriam Hortas-Rico, Vicente Ríos
<http://info.gen.webs.uvigo.es/WP/WP1809.pdf>



Figure 3: Optimal Government Size by Spending Category



(Sursa: Is there an optimal size for local governments? A spatial panel data model approach, 02/2018, p. 27)

Rezultatele oferă dovezi ale unei relații în formă de U între populație și costurile locale. Exista o zonă de optim (6 000 - 8 000 de locuitori) unde costurile serviciilor publice sunt la un nivel minim.

Pe măsură ce dimensiunea municipalităților crește, beneficiile care decurg din populația mai mare scad.



❖ O reformă administrativ-teritorială reușită - Polonia.

Baza legală a reformei administrativ-teritoriale din Polonia este conferită de:

- Legea privind autogovernarea locală din 1990
- Legea privind autogovernarea regională din 1998
- Legea privind autogovernarea județeană din 1998
- Legea privind organizarea teritorială pe trei niveluri a statului din 1998
- Legea privind veniturile unităților administrației publice locale din 2003
- Legea privind administrația guvernamentală în voievodate din 2009

Introducerea Legii din 8 martie 1990, cu privire la autogovernarea locală¹¹ (din 1999, titlul este „Lege privind autogovernarea comunelor”) a urmărit amalgamarea comunelor. În 1992, după finalizarea procesului de implementare a legii numărul comunelor s-a stabilizat la un nivel de 2.459 (299 de comune urbane, 535 comună urban-rural și 1.625 comune rurale).

Dezvoltarea autogovernării teritoriale a dus la necesitatea unei noi reforme teritoriale a țării. Aceasta a fost finalizată în 1998 – prin legea privind organizarea teritorială pe trei niveluri a statului¹² și a restabilit diviziunea pe trei niveluri: comună-județ-regiune (gmina-powiat-województwo), implementând regulile de descentralizare și autogovernare teritorială. Au fost înființate 16 voievodate (nivelul 1 - NUTS 2), precum și 373 unități autonome de diviziune administrativă de gradul 2 (NUTS 3), adică 308 județe (powiat, pl. powiaty) și 65 de orașe cu statut de județ (miasta na prawie powiatu).

În Polonia, la fel ca în majoritatea celorlalte țări, protecția limitelor unităților administrative nu este garantată de constituție. **Constituția Republicii Polone¹³ (art. 15, secțiunea 2) prevede că diviziunea teritorială de bază trebuie să țină seama de aspectele sociale, economice și culturale și să asigure unităților teritoriale capacitatea de a îndeplini sarcini publice.** Consiliul de Miniștri este în drept să aplice modificări asupra diviziunii teritoriale a statului. Pe baza reglementărilor sale anuale, Consiliul de Miniștri poate, printre altele, să înființeze, să comaseze, să divizeze, să desființeze municipalități/județe și să stabilească limitele acestora, precum și să acorde localităților statutul de oraș.

O decizie a Consiliului de Miniștri trebuie să aibă în vedere două premise de bază. Prima este asigurarea uniformității și a coeziunii teritoriale rezultate din analiza așezării și a amenajării spațiale, în contextul legăturilor sociale, economice și culturale. A doua prevede

¹¹ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900160095>

¹² <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980960603>

¹³ <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>



că o comună/județ în noile sale limite trebuie să poată îndeplini sarcini publice. O schimbare a limitelor este determinată de resursele adecvate ale infrastructurii sociale și tehnice, structura urbană și natura dezvoltării urbanistice.

Consiliul de Miniștri nu eliberează o autorizație dacă noua unitate nu îndeplinește următoarele criterii:

1. criteriul veniturilor, adică venitul fiscal pe locuitor din noua unitate este mai mare decât cel mai mic venit fiscal pe locuitor.
2. criteriul populației, adică noua unitate este mai mare decât cea mai mică unitate din punct de vedere al numărului de locuitori al unei comune din Polonia la data de 31 decembrie a anului precedent anunțării regulamentului.

În cazul acordării statutului de oraș unei localități, stabilirii limitelor acestuia și modificării acestora, legiuitorul asigură în plus ca acestea să fie implementate într-un mod care să țină cont de infrastructura socială și tehnică, precum și de structura urbană.

Autoguvernarea regională, în ciuda sarcinilor limitate, datorită redistribuirii a aproximativ 25% din ajutorul UE pentru Polonia, joacă un rol politic și simbolic important în proces de descentralizare politică. Polonia este în prezent împărțită în 16 voievodate (poloneză: województwo). În perioada 1975-1998 au existat 49 de voievodate mai mici.

Procedurile de modificare a limitelor (Local Government Unit) LGU (UAT)

O modificare a limitelor administrative ale unei LGU implică în majoritatea cazurilor o procedură de aplicare. Cererea de modificare a limitelor se depune de către consiliul unei comune/județ/oraș după consultarea locuitorilor. Până la data de 31 martie a fiecărui an, consiliul, cu intermedierea voievodului, depune o cerere la ministerul afacerilor interne și administrației (MIAA) care o transmite împreună cu formularea unor recomandări către Consiliul de Miniștri. Consiliul de Miniștri ia decizia finală, ținând cont de cerințele statutare și de consimțământul reciproc între unitățile care fac obiectul modificărilor limitelor și emite un regulament relevant.

Alte proceduri pentru modificarea limitelor sunt:

- o procedură ministerială, care necesită consultarea MIAA cu consiliile municipale interesate
- o procedură de fuziune (inițiată de voievodat) - sprijin financiar al statului sub forma unui așa-numit „bonus ministerial”, adică o creștere cu 5 % a procentului din impozitul pe venitul persoanelor fizice primit de noua unitate timp de 5 ani.¹⁴

¹⁴ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20032031966/U/D20031966Lj.pdf>



- un referendum local, introdus în 2011, la inițiativa a minimum 15 locuitori. Un rezultat pozitiv al referendumului impune consiliului comunal să înainteze o cerere către Consiliul de Miniștri pentru emiterea unui regulament corespunzător privind schimbarea limitelor.

După reformă, în perioada 2009–2019 au fost emise în total 194 de hotărâri privind modificarea limitelor administrativ-teritoriale. Dintre acestea menționăm:

- 97 de hotărâri privind încorporarea zonelor comunelor rurale în orașe
- 34 de fuziuni ale unor comune rurale învecinate

În același timp au fost modificate limitele a 40 de județe și a doua voievodate. Tot în aceasta perioadă au fost înființate 51 de noi orașe, aproximativ un sfert din cererile analizate.

În toată aceasta perioadă după reforma din 1998 majoritatea schimbărilor de limite au fost inițiate de către autoritățile orașului. În unele cazuri, Consiliul de Miniștri și-a asumat rolul de mediator într-o dispută între municipalitățile care urmau să câștige din schimbare și cele care aveau să piardă. Procedura de fuziune susținută de un „bonus” ministerial a fost folosită cu succes iar procedura referendumului local a fost aplicată sporadic, doar pentru ajustări de suprafață.

Tendința de încorporare a zonelor suburbane în orașe a predominat. Au fost unele cazuri de secesiune a orașelor doar în ceea ce privește stațiunile turistice pentru a beneficia de fonduri UE alocate dezvoltării rurale.

A crescut încrederea în instituții publice



Reforma administrativ-teritorială din Polonia a dus la schimbarea percepției cetățenilor asupra instituțiilor publice locale¹⁵:

Tabela 1

Instytucje	Czy, ogólnie rzecz biorąc, ma Pan(i) zaufanie czy też nie ma Pan(i) zaufania do wymienionych instytucji?																				
	I 2002			I 2004			I 2006			I 2008			I 2010			I 2012			III 2014		
	Tak	Nie	Trudno powiedzieć	Tak	Nie	Trudno powiedzieć	Tak	Nie	Trudno powiedzieć	Tak	Nie	Trudno powiedzieć	Tak	Nie	Trudno powiedzieć	Tak	Nie	Trudno powiedzieć	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
	w procentach																				
Kościół rzymskokatolicki	76	21	3	75	21	4	81	17	2	79	17	4	78	18	4	69	26	5	64	29	7
Kościół innych wyznań	30	41	29	29	45	26	31	45	24	34	40	26	36	34	30	30	41	29	27	41	32
Unia Europejska	49	30	21	46	34	19	62	24	14	73	12	15	60	23	17	58	26	16	68	22	10
NATO	63	18	19	59	21	20	63	19	18	68	11	21	59	20	21	57	20	23	68	16	16
Sejm i Senat	28	54	18	21	67	12	30	54	16	39	44	17	21	68	11	29	55	15	34	54	12
Rząd	42	45	13	21	68	11	47	40	13	56	32	13	31	60	9	39	49	12	33	58	8
Władze lokalne miasta gminy	43	41	17	53	34	13	56	33	11	68	23	9	55	34	11	58	31	11	60	32	7
Związki zawodowe	22	41	37	31	40	30	32	37	31	39	27	34	26	40	34	29	36	35	34	34	32
Partie polityczne	15	65	19	13	72	15	24	61	15	28	54	18	14	76	10	20	65	15	17	66	17
Administracja publiczna	31	52	17	33	54	14	38	50	12	53	33	14	42	47	11	45	41	14	40	48	12
Wojsko	76	16	8	76	16	8	76	17	7	84	10	6	76	13	11	74	15	11	74	10	16
Policja	62	30	8	56	36	8	59	34	7	75	19	6	63	29	8	65	28	7	71	21	8
Sądy	40	49	11	31	60	8	39	51	10	59	29	12	44	45	11	45	44	11	46	39	15
Telewizja	57	34	9	54	37	9	55	36	9	67	25	8	47	44	9	44	49	8	55	36	9
Gazety	47	43	10	47	43	11	48	42	10	54	35	11	37	52	11	34	55	11	40	46	14

* W tabeli połączone odsetki odpowiedzi: *zdecydowanie mam zaufanie* i *raczej mam zaufanie* oraz *zdecydowanie nie mam zaufania* i *raczej nie mam zaufania*. Na szarym tle zaznaczono odsetki wskazujące na brzące deklaracji wyrażających zaufanie lub nieufność.

* W tabeli połączono odpowiedzi: zdecydowanie mam zaufanie i raczej mam zaufanie oraz zdecydowanie nie mam zaufania i raczej nie mam zaufania. Na szarym tle zaznaczono odpowiedzi wskazujące na przewagę deklaracji wyrażających zaufanie lub nieufność.

(sursa: Atitudini față de instituțiile statului și partidele politice după 25 de ani, tabel 1, pagina 3)

În acest tabel se vede că încrederea în instituțiile publice locale a crescut din momentul în care au fost implementate reforme administrative. Tabelul arată evoluția încrederii în instituțiile publice din 2002 până în 2014.

În 2004 încrederea în autoritățile a arătat că:

- 52 % din cei intervievați au încredere în autorități locale
- doar 21 % au avut încredere în autoritățile centrale: parlamentul și guvernul
- 46% în Uniunea Europeană.

10 ani mai târziu, un studiu similar realizat în 2014 a arătat că încrederea în instituțiile publice a crescut în societatea poloneză. Administrațiile teritoriale s-au bucurat de încrederea a până la 60 % dintre cei intervievați, în timp ce Parlamentul este la 34 %, guvernul la 33 %, iar UE la 68% (Stosunek..., 2014)

La 9 octombrie 2015, Sejm-ul a adoptat Legea Asociațiilor Metropolitane¹⁶ care instituie zone urbane funcționale cu cel puțin 500 mii locuitori și cu sarcini complementare:

¹⁵ Atitudini față de instituțiile statului și partidele politice după 25 de ani

https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_068_14.PDF

¹⁶ <https://lex.legis.pl/ustawa-z-dnia-9-pazdziernika-2015-r-o-zwiazkach-metropolitalnych/>



organizarea transportului public sau realizarea planificării urbane (studii metropolitane).

Din experiențele țărilor europene (Consolidare sau fragmentare, 2002¹⁷) rezultă că o organizare teritorială fragmentată a comunelor determină multe probleme:

- structural-economic (nu exista o economie și structură locală suficient de dezvoltată pentru funcționarea eficientă a unei unități administrative)
- financiar (fără să fie autosuficiente, fără venituri proprii, fără capacitate de finanțare, fără investiții)
- politice (necesitatea de a coopera cu unitățile învecinate).

O dimensiune mai mare a unităților facilitează realizarea unei strategii de dezvoltare locală și reducerea efectului de contagiune nefavorabil, adică nepotrivirea dintre locurile dintr-o comună care oferă servicii și locurile de rezidență și plata impozitului (Keating, 1997¹⁸). Exista o mare nepotrivire dintre locul de furnizare al serviciilor, locul de rezidență și de plată a impozitului pe venit, adică a locului de muncă. Astfel, **scopul de bază al reorganizării de comune este de a consolida democrația locală și de a asigura locuitorilor o influență mai mare în rezolvarea problemelor locale din ecosistemul lor.**

În termeni economici, reforma teritorială a devenit un element cheie care permite o mai bună gestionare a fondurilor publice și o mai bună funcționare a instituțiilor care prestează servicii publice. Introducerea regiunilor a dus la mai mare competitivitate a politicilor regionale.

În evaluarea diviziunii teritoriale a Poloniei la nivel regional sunt remarcate următoarele efecte pozitive generate după introducerea sa în 1999. Acestea sunt, printre altele:

- asigurarea condițiilor organizatorice și operaționale mai bune
- lichidarea barierelor interne din calea dezvoltării unei economii regionale
- funcționarea mai eficientă a sistemului de decontare al țării
- utilizarea mai eficientă a bugetului de stat
- crearea condițiilor pentru dezvoltarea cooperării internaționale la nivel de regiuni

¹⁷ Consolidation or Fragmentation? - Pawel Swianiewiz
http://pdc.ceu.hu/archive/00006908/01/LGI_Consolidation-or-Fragmentation_2002.pdf

¹⁸ Europe and the regions: Past, Present and Future - Michael Keating, Sylvia Pintarits
http://aei.pitt.edu/2643/1/002562_1.pdf



- posibilități mai mari de dezvoltare a unei societăți civile și o creștere a democrației.

Concluzia ce rezultă din analiza de mai sus este următoarea: **administrația publică trebuie să se schimbe pentru a ține pasul cu procesele politice, economice și sociale.** O creștere a eficienței managementului public face necesară raționalizarea structurilor teritoriale și cere o mai mare elasticitate a normelor juridice (exemplu privind cooperarea unităților de autoguvernare) și înființarea de cadre teritoriale ajustate la noile sisteme spațial-funcționale.

Atunci când ne gândim la posibile schimbări în diviziunea teritorială, ar trebui să luăm în considerare o opțiune de combinare a populației urbane și rurale, în primul rând în zonele slab populate și în cele cu o puternică concentrare a infrastructurii de servicii într-un oraș central. Toate schimbările ar trebui să fie precedate de dezbateri sociale și ale experților.

Un experiment de administrare (sau pilotare) de obicei presupune testarea unor modificări (reforme) mai complexe și implementarea lor în mod selectiv în anumite unități administrative stabilite după anumite criterii (de regulă, mai bine pregătite pentru schimbări, de exemplu orașele mari). Poate fi, de asemenea, implementat în toate unitățile, dar într-o zonă limitată (de exemplu, în regiunile mai eficiente în termene administrative). Un experiment permite observarea rezultatelor reformei și introducerea de corecții în implementarea sa, în unitățile următoare (Kaczmarek, 2005).

Structurile teritoriale sunt un corset rigid, în care guvernele teritoriale îndeplinesc sarcini publice, nu întotdeauna adaptate la dimensiunea lor. De aceea, la stabilirea unui cadru spațial pentru funcționarea structurilor teritoriale, ar trebui să se permită crearea de sisteme spațiale complementare diviziunii administrative de bază, folosind toate formele de cooperare interteritorială. Reguli legale care permit crearea de jos în sus a asociațiilor teritoriale sunt dovezi ale funcționării descentralizării administrației și încrederii în autoguvernările teritoriale.

Sunt câteva beneficii evidente ale reformei din Polonia:

- Reforma din 1990 a dus la localități mai puternice care au fost capabile să se dezvolte sustenabil și mai rapid. Un simplu indicator: **rata de conectare la canalizare: România - 53%, Polonia 68%**
- Reforma din 1998 a permis Poloniei să folosească toate fondurile europene puse la dispoziția ei (pe exercițiul precedent rată de absorbție a fost spre 100%), în timp ce în **România rata de absorbție a fost de 75,7% pe exercițiul financiar 2014-2020.** În mod evident organizarea pe regiuni a ajutat la acest capitol pentru că o parte însemnată din aceste fonduri sunt alocate guvernelor regiunilor.

❖ **O reformă radicală despre care se vorbește puțin - Grecia**



Începând din 1994 și până în 2019, în Grecia s-au implementat două mari reforme ale administrației locale: Planul Kapodistrias și Proiectul Kallikrates și mai mulți pași secundari pentru pregătirea lor. Aceste reforme au dus la fuziunea unui număr imens de 5.775 de municipalități¹⁹ în 325 de municipalități extinse și au înființat 13 regiuni ca nivel 2 al administrației locale. O dată cu această reorganizare teritorială s-au transferat mai multe drepturi și competențe municipalităților și regiunilor.²⁰

Să recapitulăm pașii urmați de Grecia în această transformare administrativă incredibilă:

- În 1994, prefecturile disfuncționale au fost transformate în prefecturi cu autoguvernare prefectorală: cu prefecți și consiliile prefectorale alese popular. În România, continuăm să avem două instituții la nivel de județ: prefectura și consiliul județean, una numită și una aleasă.
- Planul lui Kapodistrias²¹ (1997) a **reduc drastic, prin fuziune (fie prin alipire de orașe, fie prin amalgamare de comune), numărul de municipalități de la 5.823 la 1.033**. În urma acestei reforme, media locuitorilor din localitățile rurale era doar de 4.661 (unele localități nu au îndeplinit criteriile de fuzionare și au rămas sub 1000 de locuitori).
- În 2007, guvernul Karamanlis a finalizat planul lui Kapodistrias și a desființat 147 de provincii legate de 51 de prefecturi
- Programul Kallikratis²² (2010) a continuat reforma administrativă din spațiul elen pe baza a două principii importante:
 - limitarea structurilor administrative la două niveluri de autoguvernare: municipalitățile și regiunile, definindu-se astfel parametrii clari în care funcționează cele 2 niveluri administrative
 - administrare descentralizată - în acest proces numărul municipalităților a fost redus încă o dată până la 325.
- Legea 4600/2019²³ (art. 154) a înființat încă câteva municipalități și în acest moment sunt 333 de municipalități.
- Programul Kleisthenis I - reformarea procedurilor electorale și consolidarea competențelor unităților administrative locale:

¹⁹ Localități, de orice tip: comuna, oraș sau municipiu. Păstrăm acest termen atunci când vorbim de localități europene.

²⁰ Decentralization, Local Government Reforms and Perceptions of Local Actors: The Greek Case - Ioannidis, Panos (2015) <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/66420/>

²¹ Legea nr. 2539 - Înființarea administrației locale primare <https://www.taxheaven.gr/law/2539/1997>

²² Buletinul informativ al guvernului

https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos_kallikrati_9_6_2010.pdf

²³ Legea 4600/2019 <https://www.taxheaven.gr/law/4600/2019>



- alegerile locale au loc la fiecare 4 ani (anterior fuseseră la fiecare 5 ani);
- pot fi organizate referendumuri locale și regionale;
- au fost introduse șase categorii de municipalități.

Proiectul Kallikratis a considerat că municipalități mai puține, mai puternice și mai bine echipate corespund nevoilor contemporane în care tehnologia și noile tehnici administrative sunt folosite pentru a face față sarcinilor extinse. Eficienta managementului și calitatea serviciilor publice au fost principalele obiective ale reformei. Pentru definirea limitelor administrative ale noilor autorități locale au fost folosite criterii raționale și imparțiale derivate din articolul 101 din Constituție²⁴: *“Diviziunea administrativă a țării se formează pe baza condițiilor geo-economice, sociale și de transport”* (p. 131).

Au fost specificate șapte grupuri distincte de criterii: demografice, , sociale, financiare, geografice, legate de creștere, cultural-istorice și standarde geografice (integrare spațială și geografică, mobilitate geografică și identitatea locului). Aplicând aceste criterii, municipalitățile s-au redus până la 325 prin fuziuni voluntare sau obligatorii.

De asemenea, în cadrul aceleiași reforme, județele, ca unități administrative de tip NUTS3 , au fuzionat pentru a forma regiuni (NUTS 2) și astfel au apărut 13 regiuni.

Încorporarea noilor principii a necesitat o reevaluare a instituțiilor de guvernare municipală, modernizarea și îmbogățirea acestora, precum și o structură descentralizată, pentru a permite o mai mare implicare a cetățenilor prin consultarea și participarea la diverse inițiative, înainte de luarea deciziilor.

❖ Un model administrativ de la care am plecat, dar care trebuie acum actualizat - Franța

Franța este un stat unitar descentralizat, are 13 regiuni din Franța metropolitană și alte 6 peste mări, 100 de departamente și 34.955 de comune, 1.254 de organisme intercomunitare cu fiscalitate proprie și 8.882 fără fiscalitate proprie²⁵. Franța a avut de-a lungul timpului numeroase tentative de a reforma sistemul administrativ considerat greoi, atât la nivel central

²⁴ Constituția Greciei

<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/THE%20CONSTITUTION%20OF%20GREECE.pdf>

²⁵ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/bis-163-le-nombre-de-communes-et-depci-fiscalite-proprie>



cât și local. Peste 98% din localitățile din Franța au sub 10 mii de locuitori, în timp ce aproape o treime locuiește în comunități mari de peste 100 de mii de locuitori (1% din totalul localităților). În Franța există peste 14 mii de unități administrativ teritoriale care au sub 300 de locuitori

Cu ajutorul istoriei putem să învățăm din succesul unora, dar și din eșecul altora. Din acest considerent, dorim să prezentăm succint istoria reformei administrativ-teritoriale din Franța:

- 1954 - la finalul celei de-a patra Republici au apărut primele idei regionale: dezvoltarea unei “regionalizări funcționale” - necesară pentru administrația publică dintre stat și department
- 1958 - Constituția stipulează diferite categorii teritoriale: comunele, departamentele, regiunile, colectivitățile cu statut special și colectivitățile de peste mări
- 1964 - se înființează 21 de circumscripții de acțiune regională având în fruntea lor prefecți de regiune asistați de comisii de dezvoltare economică regională formate din aleși și profesioniști din domeniul economic
- 1969 - a picat referendumul asupra proiectului lui Charles de Gaulle - reforma asupra reorganizării teritoriale pe regiuni, dar și a Senatului
- 1982 - legea Defferre - stabilește drepturi și libertăți pentru comune, departamente și regiuni. Se stabilea transferul puterilor statului către entitățile teritoriale alese conform principiului subsidiarității. Președintele consiliului regional este organul executiv al adunărilor regionale. În același timp, tutela prefecturală a fost suprimată, iar președintele consiliului departamental devine executivul comunității departamentale
- 1985 - alegerea consiliilor regionale pe baza votului universal direct
- 1999 - apar primele forme de cooperare intercomunale²⁶; comunități de comune, conglomerate (peste 50 de mii de locuitori), urbane (peste 500 mii de locuitori) - Legea Chevènement
- 2008 - pentru că era o birocrație mare și pierderi importante, o comisie a analizat și elaborat un raport, denumit raportul Attali care prevedea două lucruri esențiale:
 - desființarea, în următorii 10 ani, a celor 100 de departamente ale Franței
 - reducerea a celor peste 36 de mii de municipalități la doar 6.000

Din păcate, din cauza refuzului politicianilor acest raport nu a fost aplicat.

Pentru că fuzionarea micilor comune din Franța a fost un eșec din cauza intereselor politicianilor (alegerea senatorilor depinde de aceste comunități mici), administrația publică

²⁶ Legea nr. 2015-991 - noua organizare teritorială a Republicii
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030985460/>



centrală nu a avut încotro decât să deschidă o nouă formă administrativă, de cooperare intercomunitară pentru a furniza în comun diferite servicii publice sau pentru a realiza proiecte comune în cadrul unor inițiative de tip sindical. Astfel în 2016, în așa zisă reforma administrativ-teritorială s-a impus ca **majoritatea comunelor (99,8%) din Franța să facă parte din organisme publice de cooperare intercomunale (EPCI)**. Dacă în 2014 erau 2.145 de astfel de organisme, în 2022 se numără peste **10 mii de astfel de organisme**

În acest moment, se consideră că **sistemul de asociații intercomunitare franceze reușește să compenseze într-o măsură importantă fragmentarea teritorială excesivă a Franței**. Cu toate acestea, se menționează cel puțin două neajunsuri ale acestui sistem:

- Complexitatea sistemului de autorități subnaționale ale Franței
- Deficitul democratic: autoritățile care conduc aceste asociații nu sunt alese de către cetățeni.

Un proiect inițiat în 2010 de către președintele Sarkozy printr-o comisie condusă de fostul ministru Baladur a urmărit să transforme aceste asociații în municipalități propriu-zise. Dar proiectul nu a mai fost continuat de administrația Hollande.

Într-un raport din 2016 se menționează faptul că numeroase modificări legislative au fost făcute fără consultarea autorităților regionale și mai ales locale și că rezultatul a fost o dezechilibrare a sistemului de venituri în defavoarea comunităților mici, astfel că prin mecanismul de echilibrare bugetară localitățile cu resurse mai puține primesc fonduri de la bugetele regiunilor sau localităților mai bogate.

❖ Reforma administrativ-teritorială la granița României - Moldova

În anul 2023, Moldova a încheiat un prim proces de analiză privind Reforma Administrativ-Teritorială²⁷.

Cele 3 variante de lucru au fost pe cele 2 niveluri APL:

- Nivel 1 APL
 - Localități cu minim 5 mii de locuitori - o distanță maximă de 25-30 de km față de reședința - APL-ul să susțină cel puțin 20 angajați (model compact 90-150 localități)

²⁷ Strategia de Reforma a Administrației Publice din Republica Moldova pentru anii 2023 – 2030
https://particip.gov.md/ro/download_attachment/18378



- Localități cu minim 3 mii de locuitori - o distanță maximă de 20-25 de km față de reședința - APL-ul să susțină cel puțin 12 angajați (model moderat 150-200 localități) ~ 153 de localități
- Municipalizare - descentralizare asimetrică - urbanizare teritorială cu seturi de responsabilități, resurse și instrumente diferite.
- Nivel 2 APL
 - 5 Regiuni
 - 10 Super Raioane - pe oficiile Cancelariei de Stat
 - Municipalizare - 35 de municipii pe granițele raioanelor

Deocamdată guvernul a ales doar pentru nivelul 1 al autorităților publice locale, iar alegerea a fost varianta a doua (moderată) să reprezintă ținta de atins, iar mecanismul să fie amalgamarea voluntară. Pentru nivelul 2, încă nu s-a decis între cele 2 alternative propuse.

Modul de implementare al reorganizării teritoriale pentru nivelul 1 este amalgamare voluntară între anii 2023-2026. În anii 2025-2026 va exista un proces de evaluare a rezultatelor amalgamării voluntare și că se va continua cu ea sau se va opta pentru amalgamare normativă.

Amalgamarea voluntară este însoțită de stimulente financiare precum și condiții, reguli și criterii suplimentare care vor asigura condițiile ca unitățile locale rezultante să fie viabile economic, geografic și funcțional.

Condiții geografice și de populație țin de: continuum geografic, număr minim de locuitori, distanța maximă de la centru.

Condiții de alegere a centrelor administrative sunt: amalgamarea cu oraș, lista dată de guvern sau un indicator compozit ce ține cont de populației, capacitate fiscală pe locuitor, număr de servicii publice esențiale/nr de beneficiari și număr de funcționari publici de execuție.

Condiții de capacitate : Noua autoritate publică locală trebuie să poată susține un număr minim de (12) salariați (inclusiv funcționari publici) care să se constituie într-o structură organizată funcțional, conform unei organigrame model.

Decizie:

- Cadru legislativ primar și secundar corespunzător



- Proces ireversibil – UAT vechi amalgamate NU pot decide revenirea la situația anterioară
- Hotărâri de consiliu local cu majoritate calificată
- Aviz conform din partea unei comisii centrale de amalgamare voluntară

Stimulente pentru facilitarea amalgamării:

- Stimulente salariale pentru salariați și autorități publice alese (între +15% și +35%)
- Granturi pentru dezvoltarea infrastructurii de servicii
- Prioritate (prin condițiile de eligibilitate/evaluare) la alocările de transferuri naționale de capital sau în programele de asistență ale donatorilor internaționali (UE în primul rând)
- Modificarea criteriilor din actualele proceduri de alocare a fondurilor de dezvoltare regională, dezvoltare rurală, protecția mediului, astfel încât să fie stimulată amalgamarea voluntară – punctaje suplimentare pentru un număr de beneficiari mai mare sau pentru UAT amalgamate.

Moldova face pași concreți în implementarea reformei administrativ-teritoriale și începând cu 2030 când se vor consolida măsurile adoptate, efectele pozitive ale reformei se vor vedea.

❖ Necesitatea intervenției legislative. Reorganizarea administrativ-teritorială pentru eficientizarea funcționării autorităților publice locale

România are la momentul actual 3.228 de unități administrativ-teritoriale (UAT-uri): 103 municipii, 216 orașe, 2.862 comune, 41 de județe și 6 sectoare ale municipiului București. **Aproape 50% din localitățile din România au sub 3000 de locuitori și peste 75% sub 5000 de locuitori.** Toate aceste UAT-uri împreună reprezintă locul în care trăiesc, studiază și muncesc aproximativ 19 milioane de cetățeni. Țara noastră este a șaptea ca mărime din Uniunea Europeană, dar mult mai jos când vine vorba de economie. Suntem o țară mare, printre cele mai mari din Europa, dar nu reușim să ne dezlipim eticheta de “țară săracă”.

Pierdem constant bani de la bugetul de stat. România e o casă în care vrem să facem căldură cu geamurile deschise. Avem cote de taxare pe salarii mai mari ca multe țări din Uniunea Europeană, dar nivelul de trai al cetățenilor este departe de a fi similar.

Avem localitati de 2-3 ori mai mici decât media europeană ca număr de locuitori, ceea ce înseamnă că investim de 2-3 ori mai mulți bani în administrațiile publice locale decât media europeană.



UAT-urile mici întâmpină frecvent **dificultăți în implementarea proiectelor de dezvoltare locală și incapacitatea de autosusținere financiară** din cauza inflației de resurse umane și lipsei de resurse financiare. Această măsură dorește să rezolve problemele unităților administrativ-teritoriale mici prin crearea și dezvoltarea unor UAT-uri mai mari și mai puternice.

Măsura presupune unificarea mai multor UAT-urilor învecinate din același județ pentru a crea UAT-uri mai mari și omogene din punct de vedere teritorial, cu o populație care să întrunească criteriul minim ca număr de locuitori, respectiv: **3000 de locuitori pentru rural și 20000 de locuitori pentru urban**, cu eventuale excepții când intervin distanțe prea mari fata de primării și servicii publice.

Vă prezentăm câteva date financiare care evidențiază direcția de evoluție nesustenabilă a autorităților locale:

- sub 50% din veniturile autorităților locale sunt venituri proprii, restul fiind sume care vin de la Guvern.
- cheltuielile curente reprezintă aproape 70% din cheltuielile totale.
- **cheltuielile de personal reprezintă 24% din cheltuielile totale.**
- din cele 30% cheltuieli de investiții, aproximativ 70% din investiții depind de venituri de la bugetele naționale.

Autoritățile locale sunt din ce în ce mai dependente de către fondurile naționale, fie prin cote defalcate din impozite, fie din TVA, pentru echilibrarea bugetelor locale, fie prin subvenții, transferuri și multe alte tipuri de fonduri naționale, precum PNDL/ Anghel Saligny. Multe dintre aceste fonduri nu se duc în investiții, ci în cheltuieli de funcționare. În plus de toate aceste fonduri reglementate prin bugetele naționale și locale, an de an guvernul alocă sume importante în lunile septembrie-octombrie din bugetul Secretariatului General pentru ca UAT-urile să-și plătească salariile și facturile. În 2020 s-au acordat 1,3 miliarde de lei, în 2021, 2 miliarde de lei.

România este săracă și pentru că este fărâmițată

De 32 de ani, subdezvoltarea României e o boală căreia nu i se aplică un tratament. Nimeni nu e interesat să-i analizeze cauzele și să-i aplice un tratament. Se tot pansează cu vouchere, cu pomeni electorale și cu promisiuni..

De ce este România subdezvoltată, deși nu duce lipsă de fonduri? Vă propun să privim la noi în ogradă și apoi să comparăm cu ce se întâmplă la vecinii noștri europeni. Și vom descoperi o primă sursă a sărăciei și a subdezvoltării - avem prea multe localități



fărămițate, cu o populație redusă, cu administrații falimentare, în care pompăm bani publici an de an pentru a le ține pe linia de plutire. Și, totuși, aceste localități continuă să rămână în umbra sărăciei de zeci de ani. Par captive unui cerc vicios, în care sărăcia și supraviețuirea sunt „stilul de viață” lăsat moștenire din generație în generație. Evităm să punem reflectorul pe CAUZĂ și să o tratăm.

În România **avem comune cu 88 locuitori**, cum ar fi, de exemplu, comuna Bătrâna. Sau cu 280 de locuitori, precum Brebu Nou. Sau chiar cu 496 de locuitori, cum este Comuna Chiliile. Avem 375 de comune cu o populație sub 1.500 de locuitori. În plus, **peste jumătate din localitățile din România au sub 3.000 de locuitori**, în timp ce peste 75% au populația sub 5.000²⁸. Aceasta este realitatea românească. Diferită de ce spun cei cu expertiză - cercetătorii și politologii au demonstrat că unitățile administrativ-teritoriale care au mai puțin de 5.000 de locuitori nu sunt sustenabile și eficiente. Explicăm și de ce:

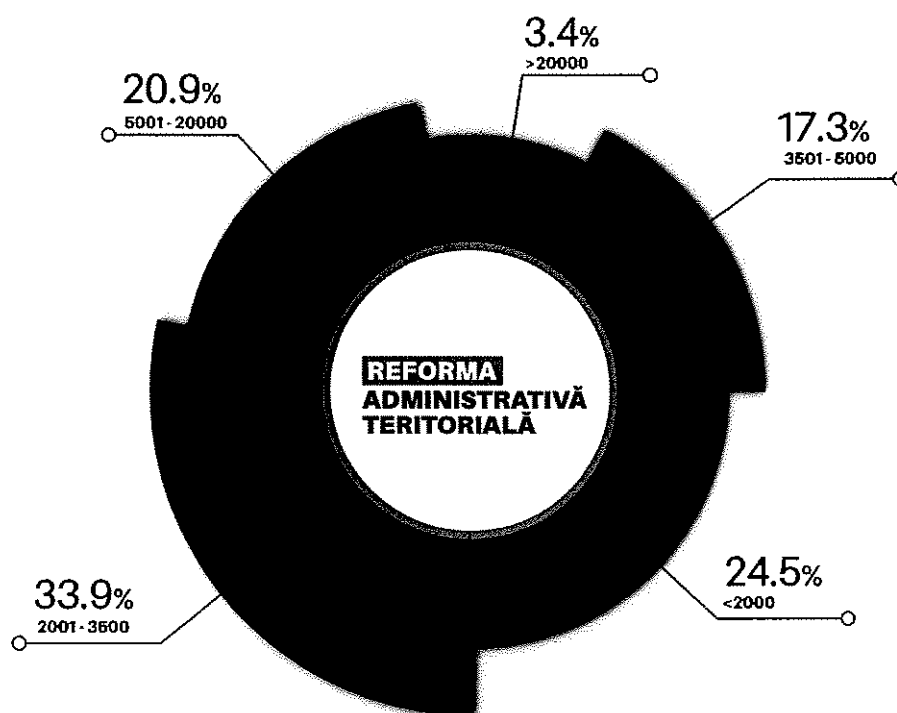
- pentru că se confruntă cu dificultăți logistice
- pentru că au provocări financiare în ceea ce privește furnizarea de servicii
- pentru că nu au capacitatea de a asigura standarde de bunăstare ridicată, de a crea, susține și menține zone rezidențiale și piețe ale forței de muncă ce se remarcă prin durabilitate, stabilitate și prosperitate.

²⁸ Modelare proprie ale datelor din recensământ 2021:

<https://www.recensamantromania.ro/rezultate-rpl-2021/rezultate-definitive-caracteristici-demografice/>



Distribuția UAT-urilor după populație



Autonomia financiara a admistratiilor locale.

Autoritățile locale sunt prea slabe din punct de vedere financiar, nu sunt autonome și depind în mare măsură de banii de la bugetul de stat. **Doar 7% sunt autonome, în timp ce statul pompează bani pentru subzistența celorlalte.** Înainte de a vă demonstra cum am ajuns la acest procent alarmant de 7%, vă detaliem informații legate de modul în care se constituie bugetele locale.



Veniturile bugetare locale se împart în 4 mari categorii (conform legii finanțelor publice locale²⁹):

- a) veniturile proprii, formate din: impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri și cote defalcate din impozitul pe venit;
- b) sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat (în special TVA);
- c) subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete;
- d) donații și sponsorizări.

Din aceste 4 categorii, 2 dintre ele sunt importante ca volum: veniturile proprii și cotele defalcate de TVA. Evident, pe lângă aceste venituri, mai sunt și cele provenite din diferite surse de finanțare europene, programe sau exerciții financiare. Conform Legii Bugetului pe 2022³⁰, avem următoarea **repartiție a impozitului pe venit** (art. 6. - (1)):

- a) 15% la bugetul local al județului; (parte din veniturile consiliilor județene)
- b) 63% la bugetele locale**
- c) 6% într-un cont distinct - repartizare prin hotărâre a consiliului județean;
- d) 14% într-un cont distinct - pentru echilibrarea bugetelor locale
- e) 2% într-un cont distinct - pentru finanțarea instituțiilor publice de spectacole (teatre, opere și filarmonici).

La rândul lor, sumele pentru echilibrarea bugetelor locale (art. 6. - (1) - d) intră toate într-un coș național și se repartizează UAT astfel:

- a) 15% pentru echilibrarea bugetelor locale ale județelor;
- b) 85% pentru echilibrarea bugetelor locale ale comunelor, orașelor și municipiilor.

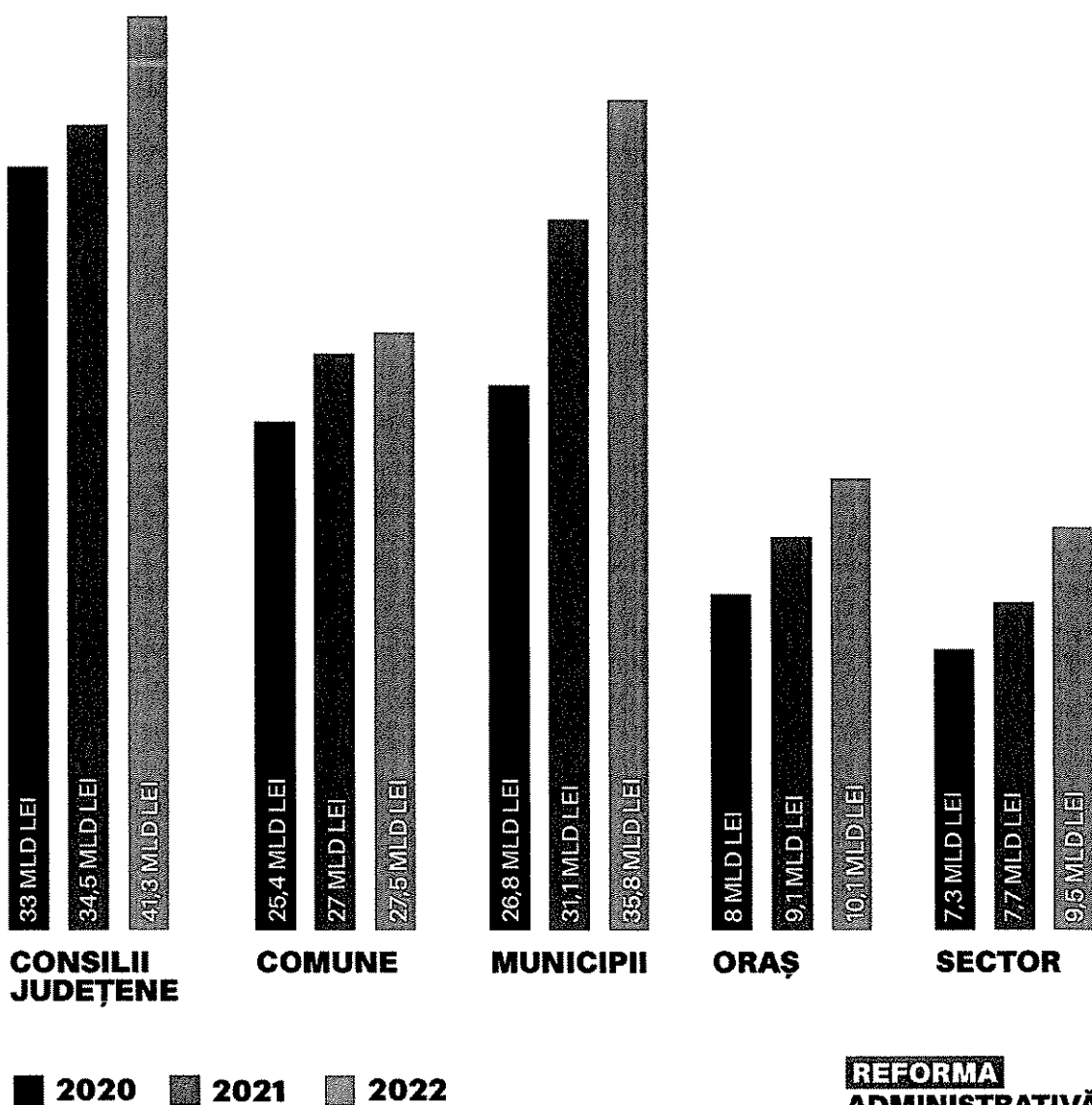
Cei 6% de mai sus sunt “pentru susținerea programelor de infrastructură care necesită cofinanțare locală, precum și pentru cheltuielile de funcționare”. În concret, reprezintă “fond la dispoziția consiliului județean” și este distribuit pe baza: “cererilor pentru acordarea de sume pentru destinațiile prevăzute” ale comunelor, orașelor și municipiilor. Pentru aceste fonduri nu există criterii de alocare obiective și transparente. Este un instrument financiar la “dispoziția consiliului județean” .

Vă prezentăm câteva grafice care vă ajută să înțelegeți cum sunt construite și distribuite veniturile Unităților Administrativ Teritoriale³¹:

²⁹ Legea 273/2016 - privind finanțele publice locale <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/73527>

³⁰ Legea 317/2021 - bugetului de stat pe anul 2022 - <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/249991>

³¹ Analiză proprie din datele obținute din execuțiile bugetare ale instituțiilor publice: <https://extranet.anaf.mfinante.gov.ro>



REFORMA ADMINISTRATIVĂ TERITORIALĂ

Acest infografic prezintă evoluția veniturilor totale pe tip de UAT. După cum se vede comunele stagnează ca valoare nominală, dar luând în calcul și inflația din această perioadă, putem spune că la nivelul comunelor deficitul de finanțare s-a accentuat. În schimb bugetul Consiliilor Județene a crescut cu aproape 20%, doar într-un an, până la 41,3 miliarde de lei.



Distribuția veniturilor pe cele 3 mari categorii bugetare

34.81 mld*

VENITURI PROPRII

5.14 mld*

VENITURI
EUROPENE

**REFORMA
ADMINISTRATIVĂ
TERITORIALĂ**

31.02 mld*

VENITURI NAȚIONALE

* miliarde RON

O distribuție pe anul 2020³², ne arată cât de dependente de bugetul național sunt Unitățile Administrativ Teritoriale. Aici sunt luate în calcul doar transferurile bugetare anuale.

³² Analiză proprie din datele obținute din execuțiile bugetare ale instituțiilor publice:
<https://extranet.anaf.mfinante.gov.ro>



Distribuția veniturilor proprii

17.15 mld³³

Cote defalcate din impozitul pe venit

5.57 mld³³

Cotele defalcate din impozitul pe venit pentru echilibrarea bugetelor locale

**REFORMA
ADMINISTRATIVĂ
TERITORIALĂ**

12.78 mld³³

Alte venituri proprii (impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte etc.)

* miliarde RON

Acest infografic³³ ne arată cât a reprezentat în 2020 cota defalcată (directă sau indirectă) din impozitul pe venit precum și impozitele și taxele locale.

Ținând cont de veniturile proprii (așa cum sunt definite în legislația românească și cum sunt prezentate în cele 3 mari categorii din infograficul de mai sus) și veniturile europene și raportându-le la cheltuielile curente (de funcționare, adică cheltuielile totale minus cheltuielile de investiții) rezultă un **index de autonomie financiară**. Având drept reper acest index de autonomie financiară, rezultă că doar 7% din Unitățile Administrative

³³ Analiză proprie din datele obținute din execuțiile bugetare ale instituțiilor publice:
<https://extranet.anaf.mfinante.gov.ro>



Teritoriale din România sunt autonome, adică din veniturile proprii și fondurile europene își pot finanța funcționarea propriei administrații.

Autoritățile locale sunt din ce în ce mai dependente de fondurile naționale - fie prin cote defalcate din impozite, fie din TVA, pentru echilibrarea bugetelor locale, fie prin subvenții, transferuri și multe alte tipuri de fonduri naționale, precum PNDL.

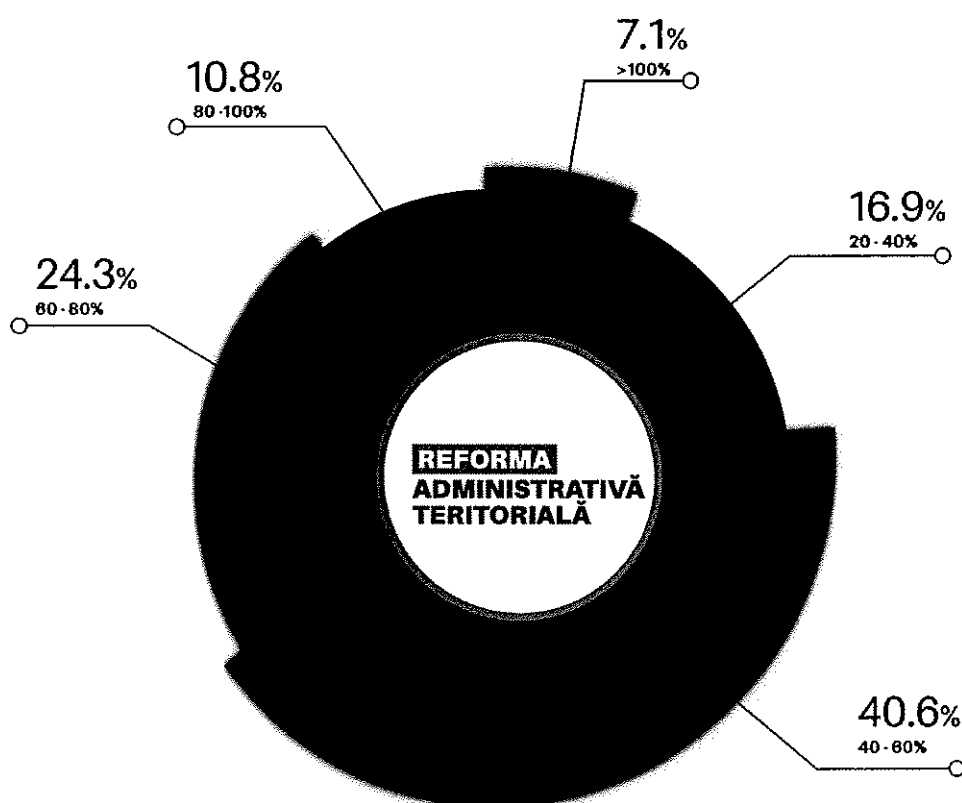
În plus de toate aceste fonduri reglementate prin bugetele naționale și locale, anual Guvernul alocă sume importante în lunile septembrie-octombrie din bugetul Secretariatului General pentru ca UAT să-și plătească salariile și facturile, așa cum rezultă din nota de fundamentare a acestor alocări “pentru plata unor cheltuieli curente și de capital”³⁴. În 2020 s-au acordat 1,3 miliarde de lei. În 2021, 2 miliarde de lei.

Mai jos, prezentăm graficul distribuției autonomiei financiare care exemplifică cât de eficiente sunt administrațiile locale: doar 226 (7%) din UAT își pot susține activitatea din veniturile proprii, adică sunt autonome, sustenabile. **Peste 82% dintre UAT nu își acoperă nici măcar 80% din cheltuielile curente din venituri proprii**³⁵.

³⁴ HG 593/2023: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/271065>

³⁵ Analiză proprie din datele obținute din execuțiile bugetare ale instituțiilor publice: <https://extranet.anaf.mfinante.gov.ro>

Distribuția autonomiei financiare locale



Distribuția mediei autonomiei financiare pe praguri de cheltuieli totale relevă că primăriile mici, cu venituri și cheltuieli mici, au o autonomie redusă. De asemenea, se observă că **autoritățile locale cu venituri peste 20 de milioane de lei anual au media de autonomie de peste 80%.**³⁶

³⁶ Analiză proprie din datele obținute din execuțiile bugetare ale instituțiilor publice:
<https://extranet.anaf.mfinante.gov.ro>



Venituri Totale	Media autonomie
< 4 milioane	55%
4-6 milioane	56%
6-8 milioane	55%
8-10 milioane	57%
10-20 milioane	65%
20-40 milioane	80%
40-75 milioane	86%
> 75 milioane	90%

REFORMA ADMINISTRATIVĂ TERITORIALĂ

Concluzia este evidentă: România are nevoie de Unități Administrative Teritoriale mai puternice financiar care să aibă capacitatea de a se autosuține și să nu mai fie atât de dependente financiar de autoritățile centrale.



Cheltuielile de personal nesustenabile.

28 iunie 2017 nu este o dată oarecare. Este data la care președintele României a promulgat legea salarizării unice. Este data de la care primăriile au avut puterea să stabilească salariile în administrația publică locală respectând niște limitări. Aceasta lege afectează și astăzi nesustenabilitatea autorităților publice locale și nu numai. Reamintim ca doar 7% din localitățile din România sunt autonome. O cauză majoră a acestui colaps sunt cheltuielile cu personalul.

Dar trebuie să înțelegem ce s-a modificat în legea 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. În acest articol din lege aflăm ca: "Art. 11. (1) Pentru funcționarii publici și personalul contractual din cadrul familiei ocupaționale "Administrație" din aparatul propriu al consiliilor județene, primării și consilii locale, din instituțiile și serviciile publice de interes local și județean din subordinea acestora, salariile de bază se stabilesc prin hotărâre a consiliului local, a consiliului județean sau a Consiliului General al Municipiului București, după caz, în urma consultării organizației sindicale reprezentative la nivel de unitate sau, după caz, a reprezentanților salariaților". Practic, s-a dat mâna liberă autorităților locale (primării și consilii județene) să-și stabilească singure salariile. Ce s-a întâmplat? În doar 2 ani, salariale din administrația publică au crescut de 2 până la 4 ori.

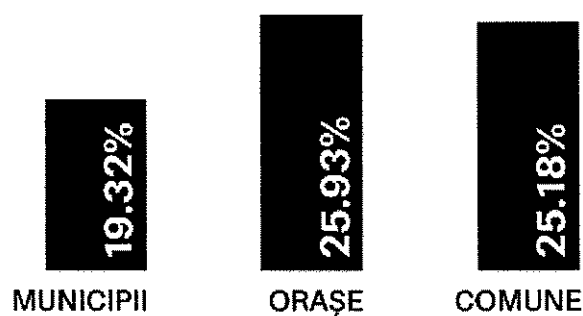
Aceste creșteri nesustenabile, bruște au pus în dificultatea finanțarea proiectelor de investiție, cheltuielile de dezvoltare scăzând substanțial. Măsura guvernului a fost să modifice fără o analiză riguroasă, cotele defalcate alocate către bugetele locale și astfel au crescut veniturile autorităților locale.

Procentul cheltuielilor de personal (2021) pe tipuri de UAT este următoarea³⁷:

³⁷ Analiză proprie din datele obținute din execuțiile bugetare ale instituțiilor publice: : <https://extranet.anaf.mfinante.gov.ro>



Procentul cheltuielilor de personal (2021) pe tipuri de UAT-uri



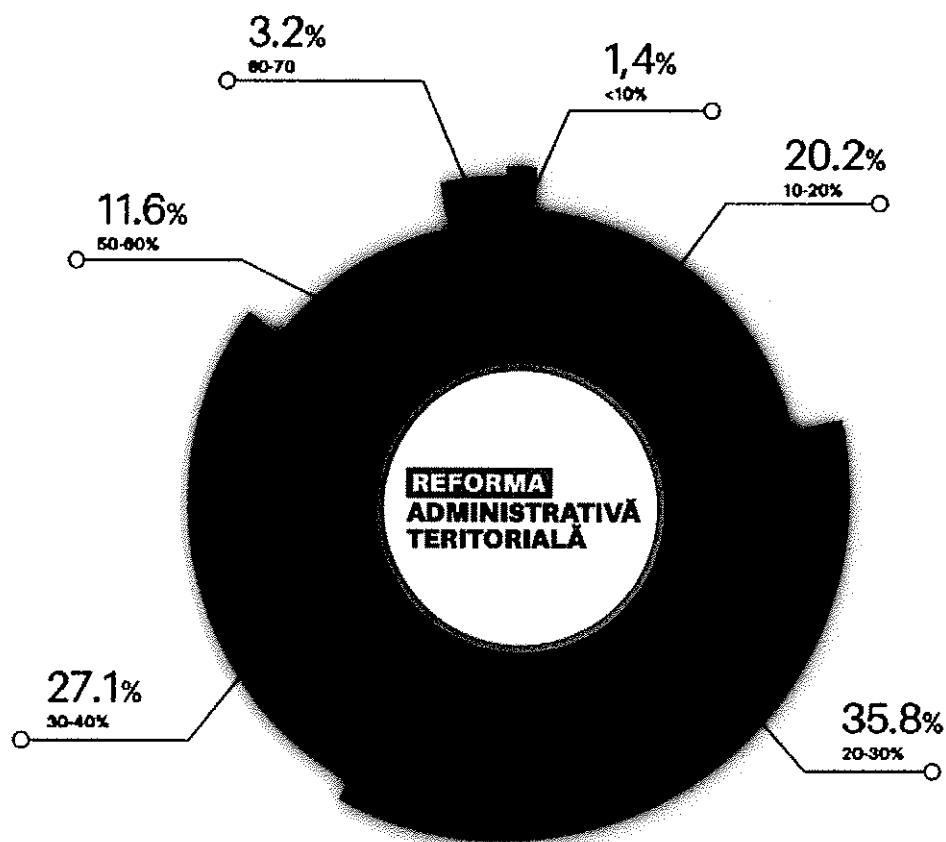
REFORMA ADMINISTRATIVĂ TERITORIALĂ

După cum se vede **ponderea mai mare a salariilor din cheltuielile totale este în orașele care nu sunt municipii.**

După aprobarea legii salarizării unice prin care s-a dat undă verde consiliilor locale să-și modifice organigramele și salariile din interiorul instituției, bugetele de cheltuieli de personal au crescut fabulos. **La nivel național, ele sunt situate la 24% din cheltuielile totale, iar cheltuielile curente se situează la peste 70%.** Deși în legislație există multe transferuri financiare de la nivel central către nivel local, cheltuielile de personal și cele curente frânează

masiv dezvoltarea comunităților locale. Vă prezentăm mai jos distribuția localităților în funcție de procentul de cheltuieli de personal și de cheltuielile totale³⁸:

Distribuția localităților după procentul de cheltuieli de personal



După cum se observă din infografic pentru aproape 15% din localitățile din România, procentul cheltuielilor de personal din totalul cheltuielilor se situează la peste 50%.

Concluzii

³⁸ Analiză proprie din datele obținute din execuțiile bugetare ale instituțiilor publice:
<https://extranet.anaf.mfinante.gov.ro>



Cetățenii care trăiesc în comunități locale au nevoie de la autoritățile publice locale, de următoarele lucruri, în mod special:

- servicii și investiții publice de bună calitate, o nevoie de bază în piramida lui Maslow;
- servicii publice la prețuri competitive. În mod evident nu poți cere pentru serviciile publice costuri mai mari decât poate suporta cetățeanul;
- servicii publice profesioniste;
- servicii publice rapide.

Pentru a satisface aceste nevoi, autoritățile publice trebuie să urmărească două obiective cheie: (1) să devină municipalități puternice și eficiente pentru a putea susține dezvoltarea locală și (2) să crească calitatea serviciilor publice printr-un management eficient.

Pentru a atinge aceste obiective este nevoie de transformarea municipalităților în unități administrative mai mari, din punct de vedere al populației și teritoriului, care pot atrage mai multe fonduri naționale și europene dar și profesioniști care să le gestioneze.

Ținând cont de reformele administrative teritoriale implementate în multe țări din Europa, Comisia Națională de Reorganizare Teritorială ar putea să ajungă la mai multe modele pentru comasarea localităților. Am putea să ne gândim că acestea ar fi următoarele **modele de comasare**:

- compactă: între 500-800 de localități
- medie: între 800-1200 de localități
- largă: între 1200 și 1500 de localități.

III. Reorganizarea administrativ-teritorială a municipiului București

Câteva motive pentru care este necesară reorganizarea municipiului București:

1. Capitala are șase primării de sector plus Primăria Generală, fiecare cu bugete, aparate administrative și instituții subordonate proprii. Legea împarte atribuțiile de administrare între cele 6 sectoare și Primăria Generală. Este nesustenabil la nivel administrativ și **funcționează neunitar și fracturat**, în baza unor politici urbane contradictorii.
2. În cele 7 primării **lucrează între 40.000-50.000 de oameni**. Cheltuielile de personal sunt între 15-20% din bugetul total.
3. **Centrul este fragmentat între sectoare** și ramane de izbeliște. Când ar trebui să fie punctul maxim de interes.
4. Este o capitală europeană fără o instituție de dezvoltare municipală unitară responsabilă, care să coordoneze în mod transparent și integrat dezvoltarea orașului și politicile urbane. Multe dintre problemele orașului vin (așadar) din **suprapunerea responsabilităților** și din neclaritățile, impreciziile și confuziile pe care le generează sistematic actuala împărțire administrativă.



5. **Relație minimă, practic inexistentă, dintre municipiul București și județul Ilfov.**
Are o relație discontinuă și deseori conflictuală cu zona metropolitană pe aspecte de interes comun care vizează:
- transportul public integrat;
 - strategiile de dezvoltare metropolitană;
 - politica investițională privind achiziționarea, gestiunea și controlul utilităților, a terenurilor și funcțiunilor necesare dezvoltării durabile
 - politica de gestionare a deșeurilor etc.
6. **Dezechilibru economic și demografic între sectoare, exemplificat prin tabelul de mai jos, care conține date demografice, geografice și financiare*:**

	Populație (recensământ)	Buget (mii lei) % din total	lei/cap	Cheltuieli dezvoltare (mii lei) % din bugetul UAT	Suprafață (km2)	Densitate (loc/km2)
Sector 1	224.764 13%	1.341.945 6,05%	5.970	105.069 7,83%	67.5 29%	3.329
Sector 2	290.507 17%	1.965.367 8,87%	6.765	774.848 39,43%	32 14%	9.078
Sector 3	373.566 22%	2.524.317 11,39%	6.757	1.048.941 41,55%	32 14%	11.673
Sector 4	373.566 15%	2.094.536 9,45%	7.970	974.115 46,51%	34 15%	7.729
Sector 5	239.607 14%	1.395.231 6,30%	5.822	397.920 28,52%	30 13%	7.987
Sector 6	325.759 19%	2.123.988 9,58%	6.520	674.562 31,76%	38 16%	8.572
Primăria Capitalei	1764528	10.718.141 48,36%	6.243	1.562.392 14,58%	233.5	7.353
Total		22.163.523				

* conform execuțiilor bugetare pe 2023

De asemenea, vă prezentăm și câteva date de interes public legate de resursele umane din cele 7 primării, obținute în baza Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public:

	Nr. de angajați *	Salariu mediu calculat (lei)	% cheltuieli de personal
--	-------------------	------------------------------------	-----------------------------



	2533 (+424 AMP + APP) (lipsește 2 subordonate)		
Sector 1		11.069	24,38%
	3189 (+ 710 AP + 100 AMP + 3 APP)		
Sector 2		11.902	19,45%
	3339 (+757 AMP) (fără angajații din cele 9 companii municipale)		
Sector 3		9.032	13,96%
Sector 4	Nu am primit datele solicitate în baza Legii nr. 544/2001		
Sector 5	Nu am primit datele solicitate în baza Legii nr. 544/2001		21,18%
	2243 (+ 780 AMP) (lipsește 2 subordonate)		
Sector 6		10.922	15,59%
	21.239** (1.055 în autoritatea executivă-primarie) (10.019 în STB) (lipsește 9 subordonate)		
Primăria Capitalei		13.026	16,77%

* informații la nivelul anului 2022

** informații de la nivelul anului 2024

În baza acestor considerente, soluția pe care o propunem Comisiei Naționale de Reorganizare Teritorială ar trebui să conțină următoarele obiective sau prevederi:

1. **Desființarea sectoarelor.** Nu au nici măcar logică, produc chiar rupturi administrative, urbanistice etc.
2. **Înființarea districtelor,** o zonă clar delimitată funcțional, turistic și istoric
3. **Cel puțin un district central,** care să investească cu precădere în părțile turistice ale municipiului București și care odată renovate, pot aduce venituri suplimentare la bugetul local
4. Bugetul gestionat de primăria generală
5. Districtele cu responsabilități clare, care nu se suprapun cu cele ale primăriei generale.
6. Districtele cu atribuții de gestionare a proiectelor din sfera de responsabilități țin o legătură strânsă cu comunitatea, propun proiecte de investiție bine documentate și argumentate, monitorizează starea bunurilor publice și atenționează structurile PMB pentru nevoia de intervenție, formulează politici publice districtuale care sunt supuse spre aprobare Consiliului Municipal etc.



7. Primăria generală adoptă strategii generale de dezvoltare pe diferite domenii, precum și norme de implementare etc. iar primăriile de district trebuie să țină cont de ele.

În numele inițiator,
Alin-Gabriel APOSTOL
Teodor Lazar
Grup parlamentar USR

Sen. Ion-Narcis
Mircescu

Digitally signed by
Ion-Narcis Mircescu
Date: 2024.10.16 13:45:05
+03'00'



LEGE
privind reorganizarea administrativ-teritorială a României

Nr. crt.	Nume și prenume	Grup parlamentar	Semnătura
1	POP Turlos	USR	
2	Pamiră Dădu	USR	
3	NEAGU DENISA ELENA	USR	
4	Diana Stoica	USR	
5	ARIAN IXIENER	USR	
6	DANIEL BLACA	USR	
7	BOTEZ MIHAI-CĂTĂLIN	USR	
8	TERENTE EUGEN	USR	
9	Gheorghe Ungureanu	USR	
10	Rodanu Bogdan	USR	
11	ALIN APOSTOL	USR	