

COMUNELE ȘI ORAȘELE MICI DIN ROMÂNIA, ÎN CĂUTAREA UNUI NOU MODEL DE ORGANIZARE

Octombrie 2025

SUMAR EXECUTIV

De ce Curtea de Conturi a efectuat acest audit?

➤ Organizarea administrativ-teritorială a României datează din anul 1968, fiind concepută pentru a răspunde unei realități sociale și economice diferite de cea de astăzi.

➤ O serie de prevederi legale privind anumiți indicatori și dotări ale unităților administrativ-teritoriale (UAT) au devenit, în timp, perimate sau contradictorii.

➤ Gestionarea resurselor depinde de organizarea administrativă.

➤ Accesul la serviciile publice esențiale variază considerabil între diferitele unități administrativ-teritoriale.

Scopul auditului este de a oferi informații, analize și perspective obiective despre modul în care sunt organizate și funcționează comunele și orașele mici din România.

Auditul performanței a avut ca obiective evaluarea măsurii în care comunele și orașele mici reușesc:

- să îndeplinească condițiile prevăzute de legislație;
- să gestioneze resursele avute la dispoziție;
- să ofere servicii publice în raport cu populația deservită.

Auditul **recomandă:**

Pentru o mai bună planificare strategică a dezvoltării locale și consolidare a autonomiei financiare a UAT-urilor este esențială inițierea unui proces de analiză sistemică și de reformă legislativă. Aceste demersuri pot conduce la întărirea cadrului instituțional și funcțional al administrației publice locale, respectiv la gestionarea eficientă a bugetelor locale și la o mai bună corelare între nevoile comunităților, resursele disponibile și serviciile oferite

COMUNELE ȘI ORAȘELE MICI DIN ROMÂNIA, ÎN CĂUTAREA UNUI NOU MODEL DE ORGANIZARE

Provocări semnificative în ceea ce privește modul de organizare, gestionarea resurselor și furnizarea de servicii publice

Ce a constatat Curtea de Conturi:

Cadrul legislativ actual prezintă o serie de limitări care fac dificilă adaptarea optimă a structurilor administrative locale la particularitățile și nevoile specifice comunităților. Reorganizarea administrativă depinde de îndeplinirea cumulativă a două condiții, respectiv: inițiativa consiliilor locale implicate, care trebuie să țină cont de necesitatea și oportunitatea modificărilor propuse și acordul populației, exprimat prin referendum local. În lipsa îndeplinirii acestora, intervenția autorităților centrale se limitează la elaborarea de strategii generale, cu un grad redus de specificitate și aplicabilitate la nivel local. Optimizarea modelului actual de organizare și funcționare a UAT-urilor necesită o analiză amplă și complexă.

În România, pentru schimbarea statutului unei unități administrativ-teritoriale și pentru evaluarea dezvoltării locale, legislația a stabilit atât indicatori și elemente de dotare-echipare de nivel minimal, cât și alți indicatori mai complecși, cu scopul de a oferi o imagine cât mai fidelă asupra realității locale. Aceștia prezintă limitări semnificative, ceea ce poate conduce la adoptarea unor politici publice ineficiente, la o alocare neadecvată a resurselor financiare și, în consecință, la o calitate inferioară a serviciilor publice oferite cetățenilor.

UAT-urile se confruntă cu o serie de provocări care le pot afecta dezvoltarea. Dependenta de finanțare de la bugetul de stat și capacitatea redusă de a colecta venituri proprii reprezintă constrângeri majore. Analiza veniturilor și cheltuielilor comunelor și orașelor evidențiază inegalități pronunțate în cazul UAT-urilor aflate pe același nivel administrativ sau diferit. Aceste diferențe sunt generate atât de mecanismele de alocare a resurselor financiare, cât și de modul în care acestea sunt gestionate la nivel local.

În orașe și comune, comparativ cu alte structuri locale (municipii și consilii județene), există dificultăți mai mari în atragerea de personal. Cheltuielile de personal aferente comunelor sunt semnificativ mai mici față de cele ale orașelor care deservește același număr de locuitori. Totodată, bugetele UAT-urilor mici se confruntă cu o presiune suplimentară generată de costurile aferente asistențelor personale ai persoanelor cu handicap grav.

Accesul la servicii publice esențiale reprezintă o componentă critică a calității vieții și a bunăstării sociale. În România, persistă disparități semnificative între mediul urban (orașe și municipii) și cel rural (comune) în ceea ce privește accesul la servicii de sănătate, educație și utilități de bază. Deși accesibilitatea comunelor la astfel de servicii se ameliorează odată cu creșterea populației localității, ea rămâne inferioară celei din mediul urban. Această situație subliniază nevoia de investiții și politici publice care să reducă aceste inegalități și să asigure un acces echitabil la servicii esențiale pentru toți cetățenii.

Cuprins

Cuprins.....	5
Lista de abrevieri	6
Lista figurilor	7
Lista pictogramelor.....	9
INTRODUCERE.....	10
METODOLOGIE	10
CONTEXT	11
Organizarea și distribuția unităților administrativ-teritoriale	11
Caracteristici demografice ale populației	14
Structura pieței muncii la nivel local.....	16
I. Modalități de evaluare a dezvoltării locale prin prisma legislației.....	17
Organizarea de noi localități în contextul schimbărilor administrativ-teritoriale	17
Indicatori minimali	19
Elemente și niveluri de dotare.....	21
Indicatori compoziți.....	23
II. Gestionarea resurselor	25
Resursele financiare și cheltuielile bugetelor locale	25
Structura, modul de organizare și costurile aferente personalului din administrația locală.....	32
III. Servicii publice oferite în mediul rural și urban	44
Punctul de vedere al entității auditate	50
Precizări finale	50
ANEXA - Metodologie	51

Lista de abrevieri

Abreviere	Explicație
ACoR	Asociația Comunelor din România
ADI	Asociație de dezvoltare intercomunitară
ANFP	Agencia Națională a Funcționarilor Publici
ANRSC	Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice
HG	Hotărâre de Guvern
ICD	Indice compozit al dezvoltării
IDT	Index de dezvoltare teritorială
INS	Institutul Național de Statistică
MDLPA	Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației
MF	Ministerul Finanțelor
OUG	Ordonanță de urgență a Guvernului
PNRR	Planul Național de Redresare și Reziliență
RPL	Recensământul Populației și Locuințelor
SALT	Platforma online Serviciile Administrației Publice Locale pentru Tine
SAT	Asociația Stabilitate, Armonie și Tradiții
SCAP	Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020
SCOR	Sindicatul Național al Salariaților Comunelor și Orașelor din România
UAT	Unitate administrativ-teritorială

Lista figurilor

<i>Figura 1: Numărul de UAT și populația aferentă (2023)</i>	<i>111</i>
<i>Figura 2: Numărul de UAT pe praguri de populație (2023).....</i>	<i>122</i>
<i>Figura 3: Distribuția populației și a numărului de UAT pe județe (2023)</i>	<i>133</i>
<i>Figura 4: Numărul de UAT rurale și urbane grupate pe regiuni de dezvoltare.....</i>	<i>133</i>
<i>Figura 5: Suprafața teritoriului național repartizată pe UAT rurale și urbane, și distribuția geografică a acestora în funcție de formele de relief predominante</i>	<i>144</i>
<i>Figura 6: Valorile extreme ale populației după domiciliu, în comune și orașe (2023) 144</i>	
<i>Figura 7: Structura populației pe grupe de vârstă la nivelul UAT-urilor rurale și urbane (2023).....</i>	<i>155</i>
<i>Figura 8: Ponderea populației tinere și vârstnice din comunele și orașele mici, pe praguri de populație (2023).....</i>	<i>155</i>
<i>Figura 9: Populația activă și inactivă la nivelul UAT-urilor.....</i>	<i>166</i>
<i>Figura 10: Ponderea șomerilor în populația activă a UAT-urilor</i>	<i>177</i>
<i>Figura 11: Procentul comunelor și orașelor mici care aveau capacitatea să îndeplinească toți indicatorii minimali analizați (2022)</i>	<i>20</i>
<i>Figura 12: Gradul de îndeplinire de către orașele mici din eșantion a dotărilor prevăzute de legislație, grupate pe domenii (2023)</i>	<i>222</i>
<i>Figura 13: Gradul de îndeplinire de către comunele din eșantion a dotărilor prevăzute de legislație, grupate pe domenii (2023)</i>	<i>222</i>
<i>Figura 14: Veniturile totale și veniturile proprii realizate de administrația publică locală (2023).....</i>	<i>266</i>
<i>Figura 15: Gradul de colectare a veniturilor de către toate comunele și orașele mici, pe praguri de populație (2023)</i>	<i>277</i>
<i>Figura 16: Dependența bugetului comunelor și orașelor mici față de bugetul de stat (BS), pe praguri de populație (2023)</i>	<i>277</i>
<i>Figura 17: Cheltuielile efectuate de comune și orașe în raport cu cheltuielile totale ale administrației publice locale (2023).....</i>	<i>288</i>
<i>Figura 18: Capacitatea comunelor și orașelor mici de a-și susține unele cheltuieli de funcționare din veniturile proprii analizate, pe praguri de populație (2023)</i>	<i>30</i>
<i>Figura 19: Media veniturilor și cheltuielilor totale per capita efectuate de comunele și orașele mici, comparativ cu media administrației publice locale (2023)</i>	<i>311</i>
<i>Figura 20: Creșteri procentuale ale veniturilor și cheltuielilor per capita (anul 2023 comparativ cu anul 2021).....</i>	<i>311</i>
<i>Figura 21: Media veniturilor și cheltuielilor totale per capita efectuate de comunele și orașele mici, pe praguri de populație (2023).....</i>	<i>311</i>
<i>Figura 22: Ponderea posturilor ocupate de personalul contractual și funcționarii publici la nivelul structurilor locale (2023).....</i>	<i>333</i>

<i>Figura 23: Numărul posturilor ocupate de funcționarii publici la nivel local - familia ocupațională „Administrație” (2023)</i>	<i>333</i>
<i>Figura 24: Numărul posturilor ocupate de personalul contractual la nivel local - familia ocupațională „Administrație” (2023)</i>	<i>344</i>
<i>Figura 25 – Numărul mediu al posturilor ocupate aferente funcționarilor publici și personalului contractual, la nivel local (2023)</i>	<i>344</i>
<i>Figura 26: Evoluția numărului posturilor ocupate de funcționarii publici la nivel local (2021-2023)</i>	<i>355</i>
<i>Figura 27: Gradul de ocupare a funcțiilor publice la nivel local (2023)</i>	<i>355</i>
<i>Figura 28: Gradul de ocupare a unor funcții publice specifice/generale la nivel local(2023)</i>	<i>366</i>
<i>Figura 29: Situația numărului maxim de funcții de demnitate publică și al funcțiilor ce pot fi ocupate în cabinetele acestora, la nivelul administrației locale (2023)</i>	<i>377</i>
<i>Figura 30: Situația privind numărul consilierilor locali și județeni (2020)</i>	<i>388</i>
<i>Figura 31: Situația comparativă a numărului de consilieri locali/județeni, în acord cu propunerea ACoR/SAT/SCOR (raportat la populația după domiciliu la nivelul anului 2020)</i>	<i>399</i>
<i>Figura 32: Evoluția numărului de asistenți personali ai persoanelor cu handicap grav și a plăților asociate acestora (2021-2023)</i>	<i>40</i>
<i>Figura 33: Distribuția asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav pe tipuri de UAT angajatoare (2023)</i>	<i>40</i>
<i>Figura 34: Structura organizatorică a unei primării de comună/oraș</i>	<i>411</i>
<i>Figura 35: Media numărului de posturi maxime a aparatului propriu la nivelul administrației locale (2022)</i>	<i>422</i>
<i>Figura 36: Coeficienți de salarizare pentru primarii/viceprimarii de comune și orașe mici, pe praguri de populație</i>	<i>433</i>
<i>Figura 37: Ponderea comunelor fără unități sanitare de bază, pe praguri de populație (2022).....</i>	<i>444</i>
<i>Figura 38: Numărul de medici la 1.000 de locuitori, în comune și orașe (2022).....</i>	<i>455</i>
<i>Figura 39: Numărul mediu de elevi per clasă și per cadru didactic din învățământul primar și gimnazial, diferențiat în funcție de tipul de UAT (comune sau orașe) și de pragul populației acestora (2022).....</i>	<i>466</i>
<i>Figura 40: Situația accesului comunelor și orașelor la serviciile de utilități publice...</i>	<i>477</i>
<i>Figura 41: Accesul comunelor la servicii de utilități publice în funcție de pragurile de populație</i>	<i>477</i>
<i>Figura 42: Situația accesului comunelor și orașelor la serviciile de utilități publice în funcție de operator.....</i>	<i>488</i>

Lista pictogramelor



Comune



Orașe mici (populație sub 10.000 de locuitori)



Orașe



Municipii



Locuitori



Populația de vârstă peste 65 de ani



Populația de vârstă cuprinsă între 15 și 64 de ani



Populația de vârstă cuprinsă între 0 și 14 de ani

INTRODUCERE

Organizarea administrativ-teritorială a României datează din anul 1968, fiind concepută pentru a răspunde unei realități sociale și economice specifice acelei perioade, diferite de cea de astăzi.

Schimbările intervenite în timp în acest domeniu au avut un impact profund asupra societății, generând un decalaj între așteptările cetățenilor și capacitatea instituțiilor de a furniza servicii la nivel local care să satisfacă pe deplin nevoile comunității.

Există diferențe semnificative între cerințele legislative pentru înființarea de comune/declararea de orașe și realitatea demografică, în sensul că multe dintre acestea nu s-ar mai încadra în categoria din care fac parte, dacă ar fi analizate din acest punct de vedere. În prezent, sunt identificate atât comune, cât și orașe cu o populație sub pragul minim stabilit de legislație.

Modul în care este organizată și structurată administrația publică locală determină o distribuire și utilizare inegală a resurselor.

Disponibilitatea serviciilor publice esențiale, cum ar fi sănătatea, educația și utilitățile publice, diferă de la un UAT la altul.

METODOLOGIE

Auditul performanței a fost efectuat în perioada aprilie-noiembrie 2024, în conformitate cu Standardele internaționale ale instituțiilor supreme de audit (ISSAI). Planificarea și execuția auditului s-au realizat în acord cu obiectivele de audit, în vederea obținerii de probe suficiente și adecvate, care să ofere o bază rezonabilă pentru constatări și concluzii.

Auditul a analizat modul de organizare și funcționare a tuturor comunelor, în raport cu populația deservită și serviciile oferite. În cazul orașelor, în cadrul anumitor capitole, o atenție specială a fost acordată celor cu o populație sub 10.000 de locuitori (nivel minim de populație stabilit de legislație pentru constituirea orașelor), denumite în cadrul auditului *orașe mici*.

Pentru evaluarea unor informații specifice (dotări ale UAT-urilor, structură și cheltuieli de personal, servicii publice oferite) a fost folosită eșantionarea neprobabilistică. A fost selectat un eșantion de 310 UAT (10% din numărul comunelor și 20% din numărul orașelor mici), în alegerea cărora s-a ținut cont de anumite criterii în vederea asigurării unei dispersii uniforme la nivelul țării.

Au fost obținute probe testimoniale, documentare și analitice, în urma interviurilor efectuate, a analizării documentelor și rapoartelor întocmite de părțile implicate, precum și a machetelor transmise spre completare entităților din domeniul analizat.

Realizarea auditului a fost marcată de indisponibilitatea datelor complete la nivel național, de absența unei baze de date centralizate și integrate pentru toate UAT-urile și de fragmentarea/caracterul limitat al surselor de informații disponibile, adesea necorelate sau incomplete, aspecte care au obstrucționat procesul de colectare și validare a datelor, afectând robustețea concluziilor.

Perioada supusă auditării a fost 2021-2023.

Detalii suplimentare privind metodologia de audit sunt prezentate în anexă.

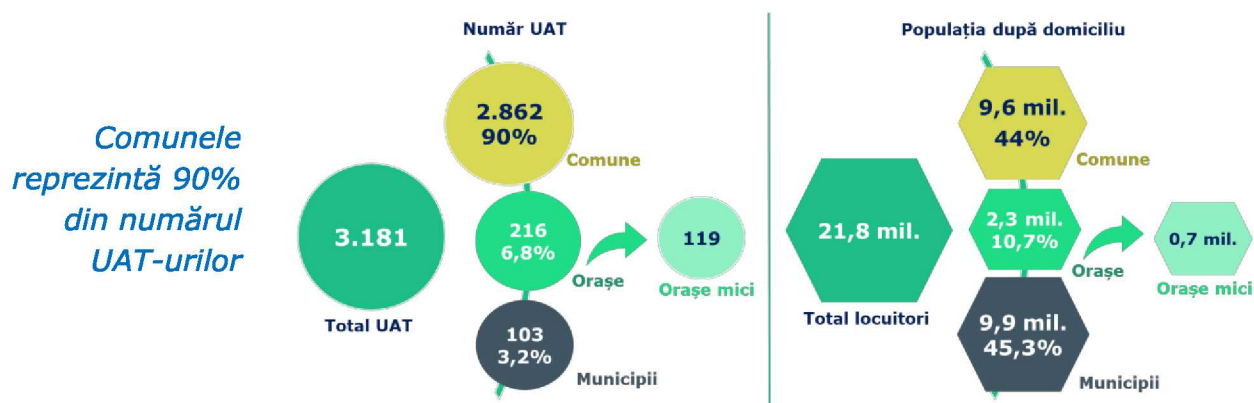
CONTEXT

Potrivit prevederilor Legii nr. 2/1968¹, teritoriul României este organizat în UAT de tip comună, oraș, municipiu, județ, ultima definiție a acestora regăsindu-se în *Codul administrativ* aprobat prin OUG nr. 57/2019. Orașele și municipiile pot include localități componente și sate aparținătoare. Comunele, pe de altă parte, cuprind unul sau mai multe sate, dintre care unul este reședință de comună. Deși numărul total al localităților (localități componente ale municipiilor și orașelor, sate aparținătoare din cadrul municipiilor și orașelor, sate componente ale comunelor) este semnificativ (13.742), acestea nu sunt considerate UAT din punct de vedere administrativ.

Autoritățile administrației publice locale sunt: primarii, consiliile locale și consiliile județene.

Organizarea și distribuția unităților administrativ-teritoriale

Figura 1: Numărul de UAT și populația aferentă (2023)



Sursa datelor: INS

În mediul urban este concentrată cea mai mare parte a populației (56%)

Cu o pondere de 90%, comunele sunt forma predominantă de organizare administrativ-teritorială, fiind locuite de 44% din populația totală a României.

Dacă în primii 15 ani după Revoluția din 1989 au fost înființate prin divizare sau schimbarea statutului localității 339 de UAT (47 de

¹ Legea nr. 2/1968, republicată, privind organizarea administrativă a teritoriului României.

municipii, 59 de orașe și 233 de comune), în ultimii ani numărul acestora a stagnat.

Numărul de sate componente ale unei comune variază considerabil

În ceea ce privește structura administrativ-teritorială a comunelor, 149 dintre acestea sunt formate din 10 sau mai multe sate, chiar și 40, așa cum este cazul comunei Cornereva din județul Caraș-Severin.

Numărul mare al satelor componente ale comunelor și distanțele mari dintre acestea pot avea o serie de implicații, cum ar fi: limitarea accesului populației la servicii publice esențiale și costuri mai mari pentru furnizarea acestora.

O treime din comunele din România au sate dispersate la distanțe mari

Un procent semnificativ (34%) din comunele din România, mai exact 974 de UAT, se confruntă cu o dispersie geografică ridicată a satelor componente, distanța medie a acestora față de satul-reședință depășind 5 km. În unele situații, această distanță poate atinge valori mai mari, de până la 21 de km.

Imaginea de ansamblu asupra distribuției UAT-urilor din România în funcție de numărul de locuitori este prezentată în figura următoare:

Figura 2: Numărul de UAT pe praguri de populație (2023)

Prag populație	 2.862 comune	 216 orașe	 103 municipii
≤ 1.500	432	0	0
1.501 - 3.000	1.142	7	0
3.001 - 5.000	819	21	0
5.001 - 10.000	415	91	0
10.001 - 100.000	54	97	78
> 100.000	0	0	25

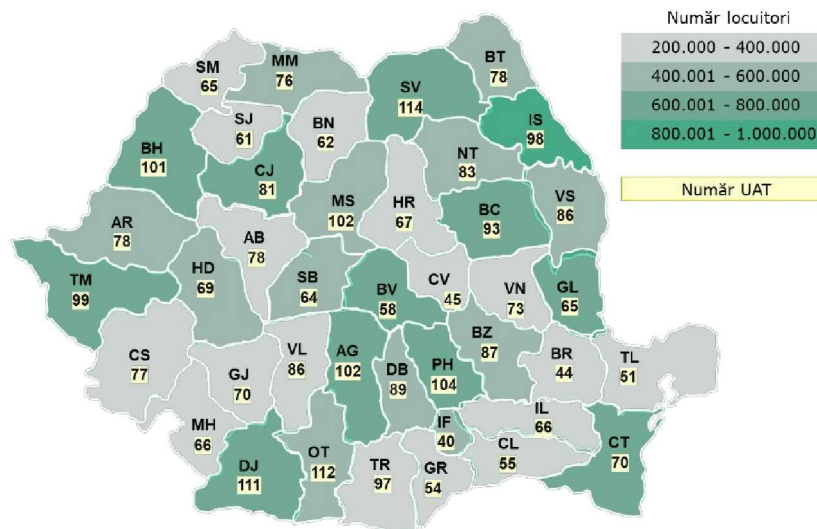
Sursa datelor: INS

Există variații semnificative în distribuția UAT-urilor pe județe și regiuni de dezvoltare

Aproape jumătate (1.581) din UAT-urile din România au o populație redusă de până la 3.000 de locuitori, fiind reprezentate în general de comune (1.574). În același timp, peste trei sferturi (2.421 de UAT) nu depășesc 5.000 de locuitori.

În figura următoare se observă diferențe semnificative între județe, atât în ceea ce privește numărul de UAT, cât și în ceea ce privește distribuția populației.

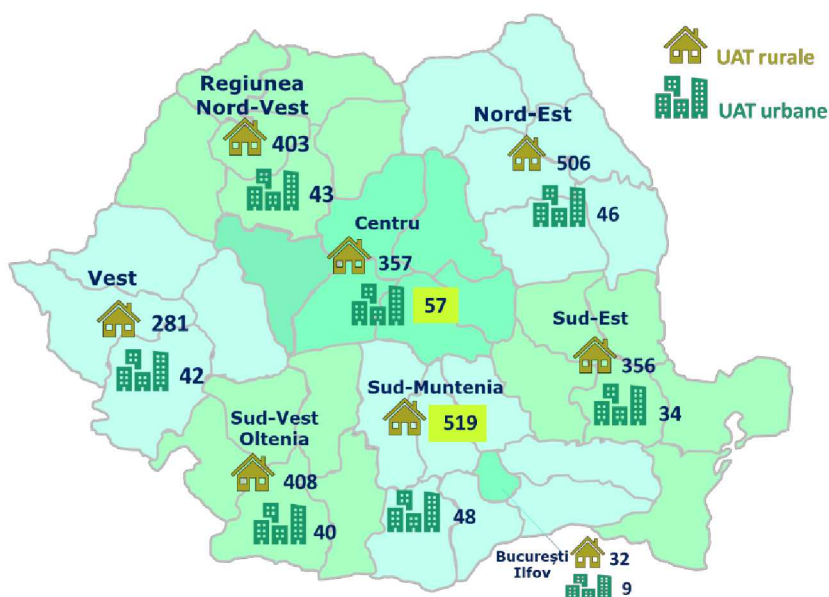
Figura 3: Distribuția populației și a numărului de UAT pe județe (2023)



Sursa datelor: INS

Din punct de vedere al distribuției regionale, în Regiunea de dezvoltare Sud-Muntenia² se regăsesc cele mai multe UAT rurale, respectiv 519 comune. În ceea ce privește UAT-urile urbane, Regiunea de dezvoltare Centru concentrează 57 de orașe și municipii, depășind orice altă regiune.

Figura 4: Numărul de UAT rurale și urbane grupate pe regiuni de dezvoltare



Sursa datelor: INS

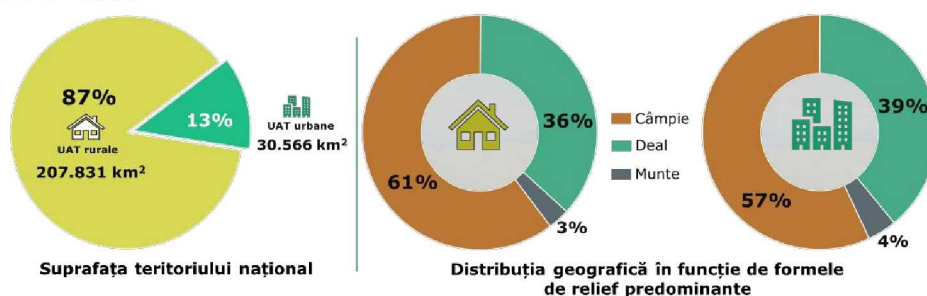
² Regiunile de dezvoltare ale României sunt zone care cuprind teritoriile județelor, respectiv ale municipiului București, constituite în baza unor convenții încheiate între reprezentanții consiliilor județene și, după caz, ai Consiliului General al Municipiului București, și funcționează în baza prevederilor Legii nr. 315/2004, privind dezvoltarea regională în România. Regiunile de dezvoltare nu sunt unități administrativ-teritoriale și nu au personalitate juridică.

Zonele de câmpie concentrează 60% din totalul UAT-urilor și 67% din populația țării

Raportat la formele predominante de relief întâlnite pe teritoriul UAT-urilor, peste 60% dintre acestea (1.922) sunt situate în zone de câmpie. În contrast, în zonele montane întâlnim un număr semnificativ mai mic de UAT, respectiv 89 de localități (2,8%).

UAT-urile rurale ocupă 87% din suprafața totală a României

Figura 5: Suprafața teritoriului național repartizată pe UAT rurale și urbane, și distribuția geografică a acestora în funcție de formele de relief predominante



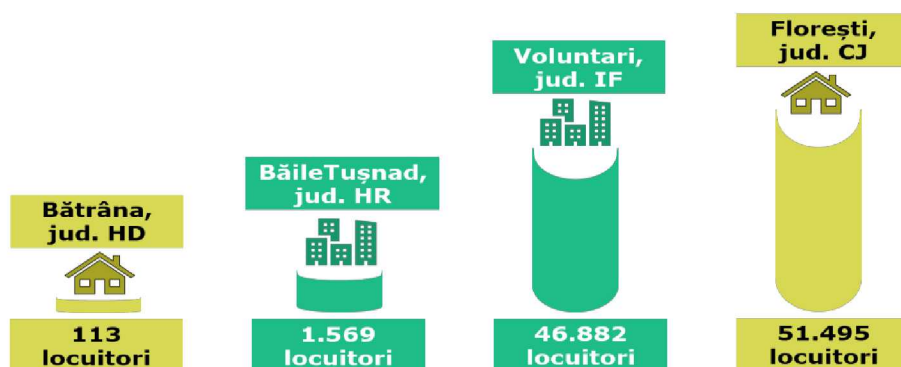
Sursa datelor: MDLPA

Caracteristici demografice ale populației

La nivel național există o diferență mare în ceea ce privește distribuția populației între diferitele tipuri de UAT. Populația variază de la câteva sute de locuitori în comunele mici, la zeci de mii în comunele și orașele mari, și poate atinge sute de mii în municipii (cu excepția Capitalei, unde populația este de ordinul milioanele).

Figura 6: Valorile extreme ale populației după domiciliu, în comune și orașe (2023)

În România, cea mai mare comună depășește ca număr de locuitori cel mai mare oraș

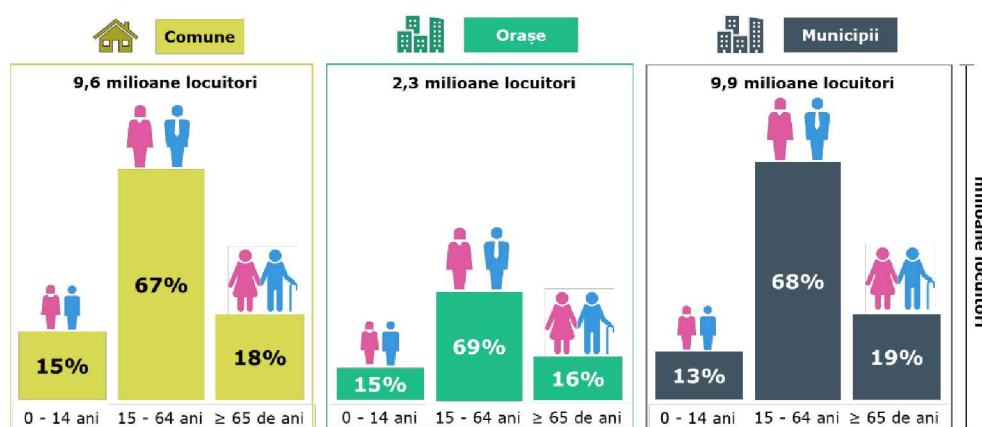


Sursa datelor: INS

Analiza structurii populației pe grupe de vârstă oferă o perspectivă asupra dinamicii demografice.

Categoria de vârstă de peste 65 de ani este mai numeroasă decât cea a tinerilor sub 14 ani

Figura 7: Structura populației pe grupe de vârstă la nivelul UAT-urilor rurale și urbane (2023)



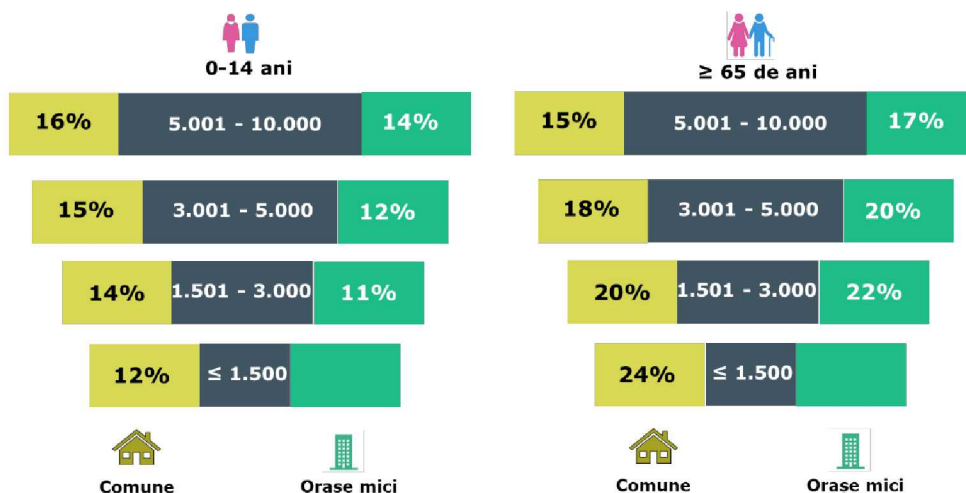
Sursa datelor: INS

Populația de vârstă cuprinsă între 15 și 64 de ani constituie baza demografică, cu o pondere medie la nivel național de 68%.

Atât în cazul comunelor, cât și în cel al orașelor mici, ponderea populației cu vârste cuprinse între 0 și 14 ani crește odată cu numărul de locuitori al unei localități, în timp ce ponderea persoanelor peste 65 de ani tinde să fie mai mare în localitățile mai mici.

În timp ce ponderea populației tinere crește odată cu numărul de locuitori al unui UAT, ponderea populației vârstnice scade

Figura 8: Ponderea populației tinere și vârstnice din comunele și orașele mici, pe praguri de populație (2023)



Sursa datelor: INS

În ceea ce privește populația tânără (0-14 ani), comunele înregistrează ponderi mai mari decât orașele mici, cu peste două puncte procentuale, dacă ne raportăm la același prag de populație. În contrast, referitor la populația vârstnică de peste 65 de ani, orașele mici înregistrează ponderi mai mari decât comunele.

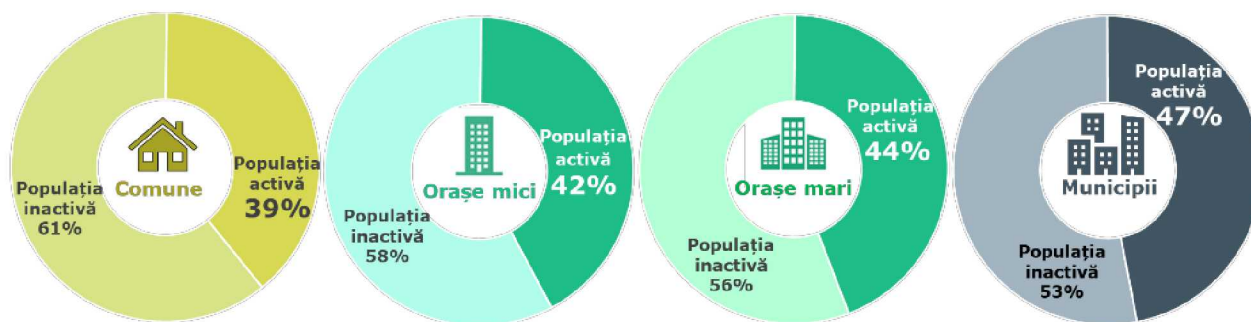
Raportat la același prag de populație, comunele au mai mulți tineri și mai puțini bătrâni decât orașele mici

Structura pieței muncii la nivel local

Ponderea populației active e mai scăzută la comune Analiza pieței muncii la nivel local indică anumite diferențe între mediul rural și cel urban.

Dacă la comune media ponderii populației active³ în totalul populației este de 39%, la orașe aceasta se situează între 42% (orașe mici) și 47% (municipii).

Figura 9: Populația activă și inactivă la nivelul UAT-urilor⁴



Sursa datelor: RPL 2021 (INS)

Cu cât un UAT are o populație mai mare, cu atât ponderea populației active este mai mare Se remarcă o relație directă între dimensiunea unui UAT (comună, oraș, municipiu) și ponderea populației active în totalul populației.

Astfel, ponderea populației active crește de la 35% în comunele cu o populație sub 1.500 de locuitori, la 40%, în comunele cu o populație cuprinsă între 5.000 și 10.000 de locuitori, procent apropiat de cel al orașelor mici (42%) situate în același prag de populație.

În cazul comunelor cu peste 10.000 de locuitori, media ponderii populației active ajunge la 51%, depășind-o pe cea a orașelor cu populație de peste 10.000 de locuitori (44%) și chiar pe cea a municipiilor (47%).

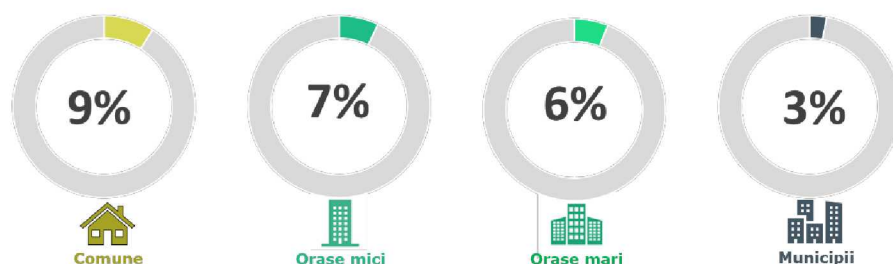
Rata șomajului e mai ridicată în mediul rural și scade pe măsură ce numărul locuitorilor dintr-un UAT crește

În cadrul populației active, șomerii reprezintă o categorie socială distinctă. În anul 2021, rata șomajului la nivel național a fost de 5,6%.

³ Conform INS, populația activă din punct de vedere economic cuprinde toate persoanele care furnizează forța de muncă disponibilă pentru producția de bunuri și servicii, incluzând populația ocupată și șomerii BIM. BIM este o abreviere care se referă la șomerii definiți conform Biroului Internațional al Muncii (BIM). Această definiție este folosită la nivel internațional pentru a măsura și compara ratele de șomaj între diferite țări. Populația activă = Populația ocupată + Șomerii BIM.

⁴ Orașele mari sunt acele orașe cu o populație de peste 10.000 de locuitori.

Figura 10: Ponderea șomerilor în populația activă a UAT-urilor



Sursa datelor: RPL 2021 (INS)

Cea mai mare medie a ratei șomajului (10%) este înregistrată în orașele și comunele cu populație cuprinsă între 1.501 și 3.000 de locuitori.

Structura administrativ-teritorială și caracteristicile demografice ale României prezintă o serie de particularități care trebuie luate în considerare în elaborarea și implementarea politicilor publice.



O abordare integrată, care să combine măsuri de creștere demografică și de dezvoltare economică și socială, este esențială pentru a valorifica potențialul fiecărei zone și a asigura o dezvoltare armonioasă a întregului teritoriu.

I. Modalități de evaluare a dezvoltării locale prin prisma legislației

Auditul a analizat capacitatea UAT-urilor de a îndeplini o serie de indicatori cantitativi și calitativi, precum și elementele de dotare-echipare prevăzute de Legea nr. 351/2001⁵, fără a evalua conformitatea acestora cu reglementările legale în vigoare.

Pe lângă cerințele Legii nr. 351/2001, au fost identificate și alte acte normative care prevăd evaluări detaliate a nivelului de dezvoltare al unui UAT, prin calcularea unor indicatori compoziți care acoperă mai multe domenii.

Organizarea de noi localități în contextul schimbărilor administrativ-teritoriale

Prin Legea nr. 351/2001, s-a realizat o clasificare a localităților din România în localități urbane și rurale, precum și o ierarhizare a acestora în cinci categorii numite „ranguri”, de la rangul „0” atribuit capitalei, până la rangul „V” alocat satelor. Schimbarea rangului unei localități este un proces complex, ce se realizează prin lege. Inițiativa aparține consiliului local, însă decizia finală se ia doar după consultarea populației prin referendum.

⁵ Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a Rețeaua de localități.

*Schimbarea
statutului
administrativ al
unei localități
este dificilă și
rareori reușește*

În ultimii ani au existat mai multe încercări de revenire la rang de comună a unor orașe sau de comasare a unor comune cu orașe, cele mai multe dintre acestea nefiind finalizate cu succes din cauza neîndeplinirii condițiilor impuse de Legea nr. 3/2000⁶. Singurul oraș care a reușit revenirea la statutul de comună a fost localitatea Băneasa din județul Constanța, în anul 2019.

La data adoptării Legii nr. 351/2001, au fost identificate 452 de comune grupate în 17 zone rurale care nu aveau un centru urban pe o rază de 25-30 km, necesitând acțiuni prioritare pentru dezvoltarea de localități cu rol de servire intercomunală. Totodată, legea semnală un declin demografic semnificativ în 838 de comune, subliniind necesitatea unor acțiuni de sprijin și revitalizare.

*Orașele nou
înființate au
avut o influență
limitată asupra
dezvoltării
rurale adiacente*

Referitor la zonele lipsite de orașe, în 9 din cele 17 zone rurale evidențiate în lege, au fost înființate 13 orașe noi, însă dobândirea statutului de oraș s-a dovedit a fi insuficientă pentru a influența pozitiv dezvoltarea zonei rurale apropiate.

Deoarece problema zonelor lipsite de orașe este una care persistă de mulți ani, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (MDLPA) a identificat comunele din aceste zone (denumite poli rurale) care pot prelua serviciile și dotările teritoriale de interes general în domeniul economic, social și cultural, pentru a deservi atât populația proprie, cât și pe cea a comunelor învecinate, asigurând în mod natural funcția de loc central, în lipsa unor așezări urbane.

Deși, potrivit legii, Guvernului îi revine rolul de a sprijini unificarea administrativă a câte două sau mai multe dintre comunele cu scăderi accentuate de populație care sunt învecinate, nu au existat astfel de demersuri, acestea depinzând de inițiativa autorităților administrației publice locale.

*Nu au existat
demersuri
oficiale de
unificare
administrativă a
unor comune cu
declin
demografic
accentuat*

În cadrul demersului de revizuire a Planului de Amenajare a Teritoriului Național, MDLPA a actualizat lista comunelor cu declin demografic și, în plus, a identificat orașe și municipii aflate în aceeași situație (scăderea numărului de locuitori cu peste 20% între cele mai recente două Recensăminte ale Populației și Locuințelor - RPL). Lista tuturor UAT-urilor aflate în această situație necesită actualizări.

În Politica urbană a României⁷ sunt introduse noțiunile de orașe în creștere, orașe statice și orașe în declin, pentru care sunt prevăzute o serie de măsuri în perioada 2022-2030.

⁶ Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului.

⁷ HG nr. 1575/2022 privind aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare urbană integrată pentru orașe reziliente, verzi, incluzive și competitive 2022-2035.



În lipsa inițiativelor consiliilor locale implicate sau a acordului populației prin referendumurile locale desfășurate în condițiile legii, măsurile ce pot fi luate la nivel central pentru sprijinirea și revitalizarea zonelor unde nu se găsesc așezări urbane sau a localităților în care s-au produs scăderi accentuate ale populației țin doar de strategii de dezvoltare locală.

Au fost efectuate analize/studii privind reorganizarea administrativ-teritorială a României

Ca urmare a proiectului „Reforma administrativ-teritorială, mai multă eficiență în administrația locală din România”⁸, derulat pentru implementarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 (SCAP), au fost elaborate mai multe analize/studii privind reorganizarea administrativ-teritorială a României, cu accent pe regionalizare. O parte din rezultate au fost sintetizate în Raportul - *Opțiunile de reorganizare/reformă administrativ teritorială*, în cadrul căruia se specifică faptul că reconfigurarea limitelor administrativ-teritoriale ale colectivităților locale poate crea premisele rezolvării problemelor structurale pentru cele mai dezavantajate dintre acestea. Totuși, se precizează că, prin comasarea lor cu alte UAT mai dezvoltate, se creează un potențial, dar nu se reduc automat decalajele reale. În identificarea soluțiilor de comasare s-a ținut cont de mai mulți factori, cum ar fi: legăturile rutiere directe, indicii de dezvoltare al UAT-urilor, populația etc.

Nu a fost luată o decizie care să conducă la adoptarea reglementărilor legale aferente unei reorganizări administrativ-teritoriale

În privința modalității de implementare a opțiunilor de comasare, în Raport sunt prezentate trei căi de acțiune, respectiv: comasarea voluntară; comasarea inițial voluntară și ulterior obligatorie; comasarea obligatorie. Fiecare din cele trei căi de acțiune implică adoptarea unei legi de reorganizare administrativ-teritorială, care să stabilească criteriile pe care trebuie să le îndeplinească colectivitățile locale, derogarea de la prevederile care impun obținerea consimțământului populației pentru schimbarea granițelor UAT-urilor în cazul comasărilor obligatorii, termene, eventuale metode de stimulare etc.



Cadrul legislativ actual nu oferă instrumentele necesare pentru a reorganiza eficient administrația locală și a răspunde nevoilor specifice ale comunităților deservite.

Indicatori minimali

Definirea indicatorilor minimali în Legea nr. 351/2001⁹ a avut ca scop principal existența unui set de criterii stabile și cuantificabile la care să se raporteze acele localități care doresc să accedă la un statut superior. Acești indicatori reprezintă „praguri” minimale, a căror atingere sau depășire atestă faptul că localitățile dispun de nivelul

⁸ Proiect finanțat din Fondul Social European, Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative”, cod SMIS 32602.

⁹ Legea nr. 351/2001: Anexa nr. II, pct. 1.0. Principalii indicatori cantitativi și calitativi minimali de definire a localităților urbane și Anexa nr. IV, pct. 4.0. Condiții necesare pentru înființarea de comune.

necesar de dezvoltare economică, infrastructurală și socială pentru rangul superior solicitat.

De remarcat este faptul că, în cuprinsul legii nu se specifică care era situația UAT-urilor la data intrării în vigoare a acesteia, în raport cu indicatorii prevăzuți.

Unul dintre indicatorii cheie prevăzuți de lege este „Numărul de locuitori”, al cărui prag minim pentru constituirea orașelor este 10.000 de locuitori, iar pentru comune 1.500 de locuitori.

Există o discrepanță semnificativă între cerințele legislative pentru înființarea de comune/declararea de orașe și realitatea demografică a unor localități din România, în sensul în care multe dintre acestea nu s-ar mai încadra în categoria din care fac parte, dacă ar fi analizate din acest punct de vedere.

55% dintre orașe și 15% dintre comune nu îndeplinesc criteriul demografic

La nivelul anului 2023, 119 orașe nu îndeplineau criteriul demografic de minimum 10.000 de locuitori. Acestea reprezintă mai mult de jumătate (55%) din totalul de 216 orașe. Totodată, un număr de 432 de comune (15% din numărul total de comune) nu îndeplineau criteriul demografic (vezi figura nr. 2).

În plus, 53 de comune aveau o populație mai mare decât unele orașe sau chiar municipii.

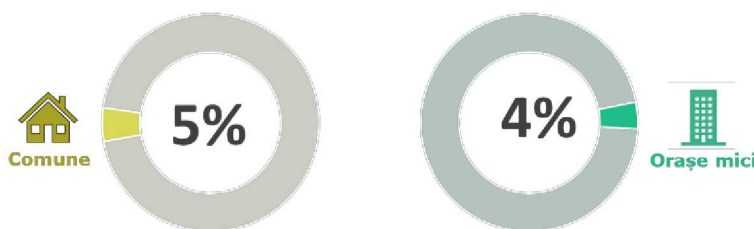
Analiza tuturor indicatorilor prevăzuți de lege a fost limitată

Analiza celorlalți indicatori minimali prevăzuți de lege a fost îngreunată de lipsa datelor. În acest sens, unii indicatori fie nu au fost niciodată colectați de Institutul Național de Statistică (INS) sau nu mai sunt colectați în prezent, fie nu sunt definiți suficient de precis pentru a permite o măsurare obiectivă sau nu sunt corelați cu dimensiunea populației.

Astfel, la nivelul anului 2022, pentru orașe s-au putut analiza doar 13 din cei 17 indicatori prevăzuți de lege, iar pentru comune 3 din 8 indicatori, conform metodologiei din anexă.

Doar 5% dintre comune și 4% dintre orașele mici aveau capacitatea să îndeplinească indicatorii analizați

Figura 11: Procentul comunelor și orașelor mici care aveau capacitatea să îndeplinească toți indicatorii minimali analizați (2022)



Sursa datelor: INS

Datele prelucrate arată faptul că, doar 151 de comune și 5 orașe mici aveau capacitatea să îndeplinească toți indicatorii minimali.

În același timp, priviți în mod individual, dintre indicatorii minimali analizați niciunul nu ar fi fost îndeplinit în proporție de 100% de către

comune, iar în cazul orașelor mici doar doi indicatori ar fi fost îndepliniți în totalitate de către acestea.

Totodată, auditul a efectuat o analiză distinctă a localităților care au fost declarate orașe după adoptarea Legii nr. 351/2001 și care trebuiau să îndeplinească criteriile prevăzute de lege la momentul dobândirii noului statut. A reieșit faptul că, 33 dintre acestea au o populație sub 10.000 de locuitori și nu îndeplineau la nivelul anului 2022 toți indicatorii analizați. În acest sens, aceste localități nu au îndeplinit acești indicatori la înființare sau nu i-au mai îndeplinit ulterior.

Încercările de modificare a legislației au rămas fără rezultat până în prezent

Revizuirea criteriilor pentru organizarea administrativ-teritorială a fost considerată o necesitate de către MDLPA de-a lungul timpului, însă încercările de modificare a Legii nr. 351/2001 și ale Codului Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Construcțiilor, au rămas fără rezultat. Acele modificări propuneau o revizuire a setului de indicatori utilizați pentru clasificarea localităților, definirea orașelor cu caracteristici rurale, crearea unui cadru legislativ specific pentru zonele cu reglementări speciale (Delta Dunării, zona costieră și zona montană), înlocuirea sistemului actual de ranguri etc.



Criteriile demografice pentru clasificarea localităților în orașe și comune nu mai corespund dinamicii actuale. Totodată, lipsa unor indicatori clari și fiabili, precum și dificultățile în calculul și interpretarea celor existenți afectează semnificativ posibilitatea de evaluare a localităților.

Elemente și niveluri de dotare

Legea nr. 351/2001 impune și anumite condiții privind dotarea-echiparea¹⁰ localităților care vor să acceadă la un nivel administrativ-teritorial superior.

Analiza nivelului de dotare al tuturor UAT-urilor a fost limitată

Din cauza indisponibilității unor date complete la nivel național privind dotarea comunelor și orașelor mici, analiza s-a realizat doar asupra eșantionului selectat, conform metodologiei din anexă. Această abordare a fost necesară pentru a oferi o imagine relevantă, chiar și în absența unei perspective exhaustive asupra situației la nivel național.

Pentru a facilita analiza, dotările minime obligatorii au fost grupate la rândul lor în domenii (12 pentru orașe mici și 9 pentru comune)¹¹.

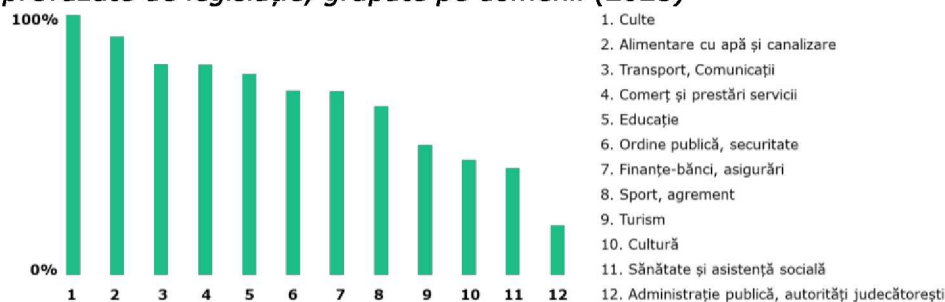
Privite în mod individual, dintre domeniile selectate, doar lăcașele de cult sunt prezente în toate localitățile analizate.

¹⁰ Dotarea-echiparea localităților reprezintă ansamblul de infrastructuri, servicii publice și dotări care asigură un anumit standard de viață pentru locuitori și care permit dezvoltarea economică și socială a localității.

¹¹ Legea nr. 351/2001: Anexa nr. II, pct. 5.0. Elemente și nivel de dotare ale localităților urbane de rangul III și Anexa nr. IV, pct. 2.0. Elemente și nivel de dotare ale localităților rurale de rang IV. Rangul IV este atribuit satelor reședință de comună.

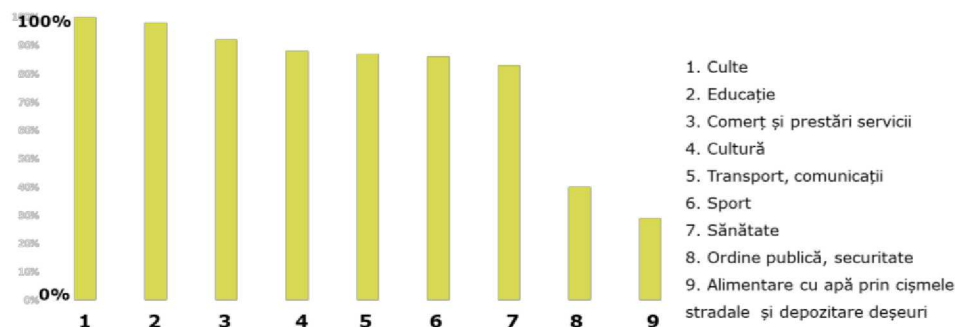
Figura 12: Gradul de îndeplinire de către orașele mici din eșantion a dotărilor prevăzute de legislație, grupate pe domenii (2023)

Niciunul dintre orașele mici și niciuna dintre comunele selectate în eșantion nu dețin în totalitate dotările prevăzute de legislație



Sursa datelor: UAT din eșantion

Figura 13: Gradul de îndeplinire de către comunele din eșantion a dotărilor prevăzute de legislație, grupate pe domenii (2023)



Sursa datelor: UAT din eșantion

Prevederile Legii nr. 351/2001 nu sunt corelate cu cele aferente unor domenii specifice (ex.: justiție, ordine publică-jandarmerie)

Există o relație directă între dimensiunea populației unei comune și capacitatea acesteia de a oferi servicii educaționale

În cadrul domeniului „Administrație publică, autorități judecătorești” din Legea nr. 351/2001, este prevăzută existența tribunalelor, judecătoriilor și parchetelor în fiecare localitate care dorește dobândirea statutului de oraș. Această cerință nu se aliniază cu prevederile Legii nr. 304/2022¹², care stabilește următoarele: tribunalele sunt organizate la nivelul fiecărui județ (de regulă au sediul în municipiul reședință de județ); judecătoriile sunt organizate în județe și în sectoarele municipiului București; parchetele au sediul în localitățile în care își au sediul instanțele pe lângă care funcționează și au aceeași circumscripție cu acestea.

Alte dotări stipulate de Legea nr. 351/2001 pot fi de asemenea condiționate de legislația din domeniile aferente, având un mod de organizare și funcționare propriu (ex.: ordine publică-jandarmerie).

Dotări esențiale din domeniul „Educație” lipsesc în orașele cu o populație de până la 3.000 de locuitori. Aceste orașe nu au creșe, iar liceele sunt prezente doar în 60% dintre ele. Dificultăți întâmpină și comunele cu o populație sub 1.500 de locuitori, 16% dintre acestea neavând școli gimnaziale.

¹² Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară.

Peste 80% din orașele mici din eșantion nu dispun de spitale generale / secții-spital și maternități

În cazul orașelor mici, nivelul scăzut al dotărilor aferente domeniului „Sănătății și asistenței sociale” expune populația la riscuri mari pentru sănătate, afectând în mod direct calitatea vieții.

Distanțele până la spitale și maternități sunt mari, depășind în medie 20 de kilometri, ceea ce poate reprezenta o problemă în caz de urgență, atât pentru locuitorii din orașe cât și pentru cei din comunele din proximitate.

Lipsa sediilor de jandarmerie sau de pompieri în orașele și comunele selectate a condus la scăderea semnificativă a procentului aferent domeniului „Ordine publică”, prezența acestora fiind condiționată de legislația aplicabilă domeniului.

Unele cerințe legale privind dotarea comunelor sunt perimate, neadaptate la nevoile actuale

În cazul comunelor, dotările privind „Alimentarea cu apă prin cișmele stradale”, respectiv „Puncte locale pentru depozitarea controlată a deșeurilor”, pot fi considerate perimate deoarece nu mai corespund nevoilor și standardelor de infrastructură și mediu actuale, soluțiile moderne oferind un grad superior de siguranță, igienă și sustenabilitate.

La nivelul eșantionului au fost identificate unele comune care prezintă dotări suplimentare față de cerințele de bază prevăzute de legislație, cum ar fi facilități educaționale, sanitare, sportive sau de agrement.



Limitarea accesului la anumite dotări obligă populația să parcurgă distanțe considerabile pentru a beneficia de serviciile oferite de UAT-urile învecinate, mai bine echipate.

Indicatori compoziți

Indicatorii compoziți reprezintă instrumente importante în evaluarea complexă a fenomenelor sociale, economice și de mediu. Spre deosebire de indicatorii minimali din Legea nr. 351/2001, indicatorii compoziți îmbină mai mulți indicatori elementari pentru a oferi o perspectivă integrată și o înțelegere mai bună a interdependențelor dintre diferitele domenii.

Indicatorul de dezvoltare locală

Prin HG nr. 909/2014¹³ s-a aprobat SCAP, ținta fiind ca până în 2020 România să aibă o administrație publică eficientă și receptivă la nevoile societății. Această strategie și-a încheiat aplicabilitatea la finele anului 2020.

Unul din obiectivele specifice ale SCAP a fost „Reorganizarea administrativ-teritorială”, în acest scop fiind conceput printre altele și un model statistic de evaluare și calculare a unui „indice compozit al dezvoltării” (ICD), care a fost prevăzut ca indice pentru

¹³ HG nr. 909/2014 privind aprobarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 și constituirea Comitetului național pentru coordonarea implementării Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020.

măsurarea/evaluarea nivelului de dezvoltare al fiecărui UAT în parte (cu excepția municipiului București).

Analiza rezultatelor ICD calculat pe domenii și categorii de UAT a arătat că vulnerabilitățile comunelor mici și medii se manifestă mai ales în demografie, infrastructură, acces la servicii și economie, iar în cazul orașelor vulnerabilitățile sunt notabile în demografie, resurse financiare, servicii sociale și economie.

ICD nu a mai fost calculat și monitorizat de la momentul SCAP, fiind luată în considerare revizuirea/simplificarea metodologiei de calcul

Referitor la demografie, analiza valorilor medii ale ICD a arătat că populația influențează în mod direct dezvoltarea UAT-urilor, în special în cazul comunelor. Per ansamblu, din totalul de 2.861 de comune, 55% dintre acestea (1.601 de comune) au înregistrat un indice de dezvoltare redus sau moderat, cu mențiunea că două treimi dintre acestea aveau o populație de până la 3.000 de locuitori.

Totodată, s-au identificat decalaje majore între UAT în ceea ce privește valoarea ICD, cauzate de demografie, economie, ocuparea forței de muncă etc. Cele mai ample probleme au fost identificate la colectivitățile mici, respectiv în comunele cu o populație de până la 3.000 de locuitori și în orașele cu până la 5.000 de locuitori.

Indicatori de evaluare a capacității administrative

Capacitatea administrativă¹⁴ a unui UAT se poate evalua în condițiile HG nr. 800/2022¹⁵.

Indicatorii de evaluare a capacității administrative a UAT-urilor se calculează pe baza unui set de date de intrare, care se colectează de către ministerul coordonator al procesului de descentralizare (MDLPA) prin platforma informatică SALT¹⁶, de la entitățile deținătoare de date, care desemnează în acest scop cel puțin o persoană responsabilă (operator).

În lipsa datelor necesare, SALT nu poate să ofere informații relevante privind nivelul de dezvoltare al UAT-urilor

Până în prezent nu a fost stabilit nomenclatorul datelor de intrare și nu a fost aprobată prin ordin de ministru o listă a operatorilor. Datele sunt furnizate parțial din cauza faptului că nu există sancțiuni cu privire la lipsa efectuării raportării.

În lipsa unor operatori SALT și furnizarea dispartă sau parțială a datelor solicitate în cadrul platformei informatice, sistemul nu poate să genereze date și informații relevante privind nivelul de dezvoltare pentru fiecare UAT (date demografice, geografice, sociale, financiare, economice și alte date relevante cu privire la profilul unității administrativ-teritoriale).

¹⁴ Capacitatea administrativă este reprezentată de ansamblul resurselor materiale, financiare, instituționale și umane de care dispune un UAT, cadrul legal care reglementează domeniul de activitate, precum și modul în care acestea sunt valorificate în activitatea proprie potrivit competenței stabilite prin lege (potrivit HG nr. 800/2022).

¹⁵ HG nr. 800/2022 privind organizarea, funcționarea și atribuțiile Comitetului tehnic interministerial pentru descentralizare și a grupurilor de lucru pentru descentralizarea competențelor.

¹⁶ SALT - Platforma online Serviciile Administrației Publice Locale pentru Tine.

Indicatorul de dezvoltare teritorială

Încă din anul 2009, o completare la Legea nr. 350/2001¹⁷ reglementează necesitatea elaborării unei Strategii de dezvoltare teritorială a României, pe baza căreia să fie fundamentate strategiile, politicile și programele de dezvoltare durabilă în profil teritorial. În acest sens, MDLPA a propus un proiect care însă nu a fost aprobat prin lege.

IDT a fost calculat doar în anul 2014

Documentul prevede un Index de Dezvoltare Teritorială (IDT) care măsoară gradul de dezvoltare al unei localități, din perspectivă multidimensională, prin raportare la o serie de indicatori statistici colectați prin mecanisme oficiale. Acesta a fost calculat la nivel de UAT doar în anul 2014, ulterior nemaifiind urmărit. Menționăm faptul că, unii dintre indicatorii care au stat la baza calculului IDT nu mai sunt colectați de INS sau sunt colectați doar în urma RPL (o dată la 10 ani).



În pofida faptului că legislația prevede evaluări complexe și multidimensionale ale unui UAT prin calcularea unor indicatori compoziți, realitatea este că nu există instituite sisteme de stabilire, monitorizare și actualizare a acestora. Lipsa de resurse alocată acestui proces, precum și neîndeplinirea obligațiilor legale de către ceilalți actori implicați, conduc la imposibilitatea unei evaluări complete, complexe și actuale a nivelului de dezvoltare al localităților. Astfel, este afectată capacitatea autorităților de a elabora strategii de dezvoltare eficiente, de a prioritiza investițiile și de a aloca resurse în mod eficient, afectând negativ dezvoltarea pe termen lung a comunităților. Demersurile susținute ale MDLPA de a revizui cadrul legal au rămas fără rezultat.

II. Gestionarea resurselor

Întrucât resursele financiare și cele umane sunt strâns interconectate, au fost analizate atât veniturile și cheltuielile primăriilor, prin intermediul unor indicatori proiectați de echipa de audit, cât și structura de personal din cadrul primăriilor, având în vedere impactul acestora asupra serviciilor publice oferite populației.

Resursele financiare și cheltuielile bugetelor locale

În cadrul politicii economice naționale, UAT-urile au dreptul la resurse bugetare, pe care autoritățile administrației publice locale le utilizează în condițiile legii.

Derogările legislative anuale, deși menite să echilibreze bugetele locale,

Pentru finanțarea cheltuielilor publice, precum și pentru echilibrarea bugetelor locale ale UAT-urilor, prin legea bugetului de stat se aprobă sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, cu destinație specială și, respectiv, pentru echilibrarea bugetelor locale. În contextul echilibrării bugetelor locale, în ultimii ani au existat prevederi legislative care au constituit derogări de la Legea nr.

¹⁷ Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul.

pot influența pe termen lung autonomia financiară a UAT-urilor

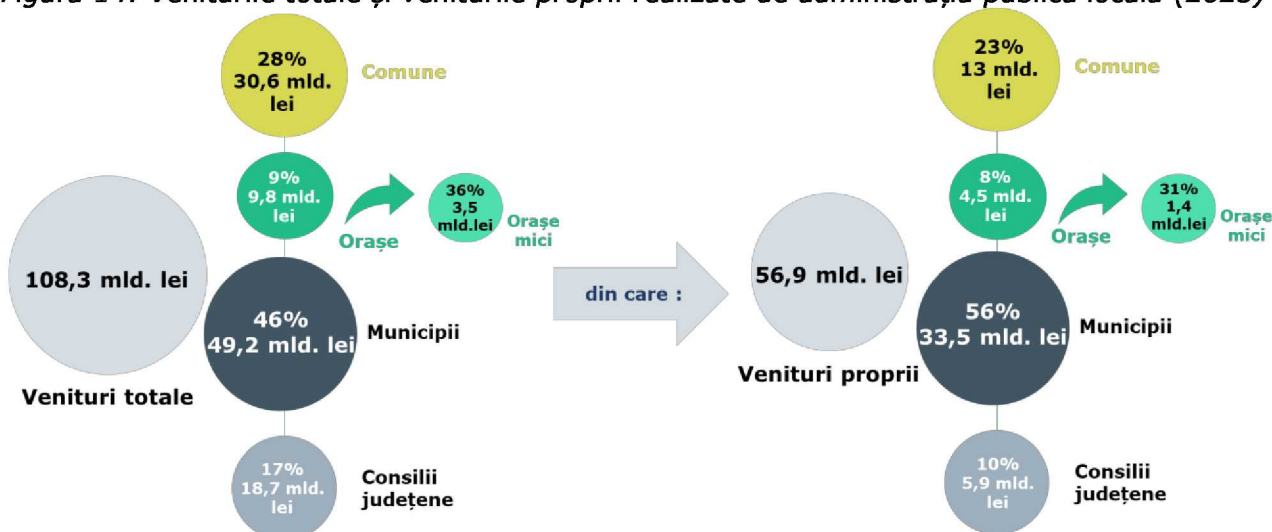
273/2006¹⁸. Aceste derogări au fost de obicei incluse în legile bugetului de stat anuale și deși au rolul de a asigura stabilitatea și echilibrarea bugetelor locale într-un context economic dinamic, pe termen lung ele pot influența negativ gradul de autonomie financiară locală și de sustenabilitate a politicilor publice locale, transformând finanțarea într-un instrument de ajustare temporară, mai degrabă decât într-unul de dezvoltare strategică.

Analiza datelor privind veniturile, cheltuielile și capacitatea de finanțare a comunelor și orașelor mici din România a evidențiat faptul că numărul locuitorilor influențează o serie de indicatori financiari calculați în cadrul auditului.

Venituri

Veniturile bugetare locale se constituie din venituri proprii (impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri și cote defalcate din impozitul pe venit), sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete, donații și sponsorizări, precum și sume primite de la Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări.

Figura 14: Veniturile totale și veniturile proprii realizate de administrația publică locală (2023)



Sursa datelor: MF

Așa cum se poate observa în figura de mai sus, deși comunele și orașele reprezintă 97% din totalul UAT-urilor, veniturile acestora reprezintă doar 37% din totalul veniturilor raportate la nivel local.

Gradul de colectare a veniturilor

Gradul de colectare a veniturilor este indicatorul care arată eficiența cu care un UAT reușește să încaseze sumele de bani pe care le are de primit. Acesta a fost calculat ca raport între veniturile încasate¹⁹

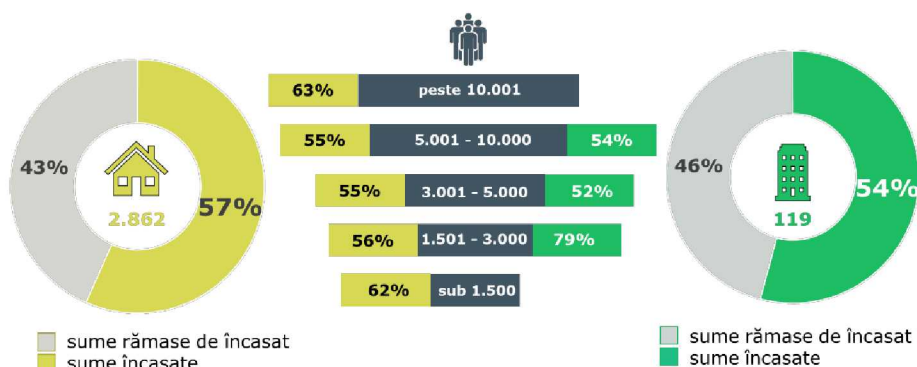
¹⁸ Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale.

¹⁹ Veniturile încasate analizate: impozit pe profit (01.01.02), impozite și taxe pe proprietate (01.07.02), alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii (01.12.02), taxe pe servicii specifice (01.15.02), taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități (01.16.02), alte impozite și taxe fiscale (01.18.02), venituri din proprietate (01.30.02), venituri din prestări servicii și alte activități (01.33.02), diverse venituri (01.36.02) și venituri din valorificarea unor bunuri (01.39.02).

(inclusiv stingerile pe alte căi) și drepturile constatate (din anul curent și din anii precedenți).

Figura 15: Gradul de colectare a veniturilor de către toate comunele și orașele mici, pe praguri de populație (2023)

Capacitatea comunelor (de până la 10.000 de locuitori) de a colecta venituri scade pe măsură ce populația crește



Sursa datelor: MF

Gradul de dependență al bugetului local față de bugetul de stat

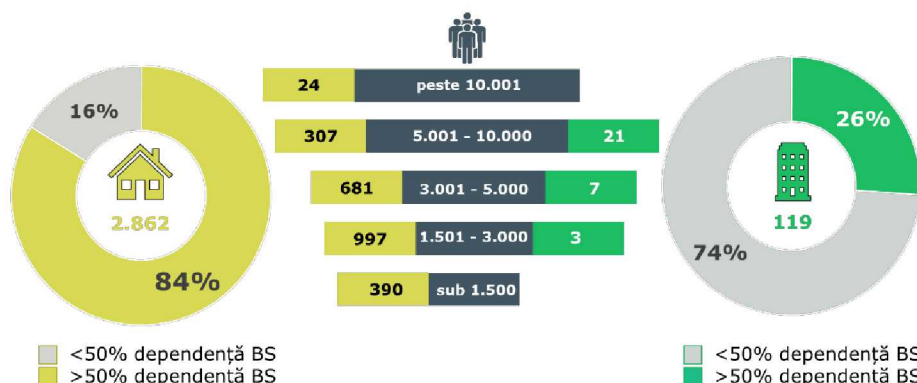
Gradul de dependență al bugetului local față de bugetul de stat este indicatorul care arată în ce măsură un UAT se bazează pe finanțarea provenită de la bugetul de stat, pentru a-și desfășura activitatea și a-și acoperi cheltuielile. O dependență scăzută față de bugetul de stat indică o mai mare autonomie financiară a entității, ceea ce îi conferă o flexibilitate mai mare în gestionarea resurselor și în luarea deciziilor.

Auditul a calculat acest indicator, pentru toate comunele și orașele mici, ca raport procentual între sumele primite de la bugetul de stat (sume defalcate din taxa pe valoare adăugată, sume alocate din cotele defalcate din impozitul pe venit pentru echilibrarea bugetelor locale și subvenții) și veniturile totale.

Astfel, 84% din cele 2.862 de comune au depins în proporție de peste 50% de finanțare de la bugetul de stat în anul 2023. În schimb, doar 26% din cele 119 orașe mici au avut nevoie de un astfel de sprijin atât de semnificativ.

Cele mai multe comune sunt dependente de transferurile de la bugetul de stat într-o mare măsură pentru a-și asigura funcționarea

Figura 16: Dependența bugetului comunelor și orașelor mici față de bugetul de stat (BS), pe praguri de populație (2023)



Sursa datelor: MF

Cele mai vulnerabile sunt comunele cu o populație de până la 5.000 de locuitori și orașele mici cu o populație de până la 3.000 de locuitori.

Gradul de finanțare din venituri proprii

Doar 27% dintre comune și 34% dintre orașele mici reușesc să se susțină din venituri proprii într-o proporție semnificativă

Acest indicator reflectă proporția veniturilor proprii ale unui UAT în veniturile sale totale, evidențiind capacitatea de a reduce dependența de alte surse de finanțare.

Auditul a calculat acest indicator pentru toate comunele și orașele mici, ca raport procentual între veniturile proprii (inclusiv cote defalcate din impozitul pe venit) și veniturile totale.

Astfel, în anul 2023, doar 27% dintre comune și 34% dintre orașele mici au reușit să se finanțeze din venituri proprii în proporție mai mare de 50%. Totuși, capacitatea de finanțare din venituri proprii a crescut de la an la an în perioada 2021-2023, mai mult în cazul comunelor decât în cazul orașelor mici.

Cheltuieli

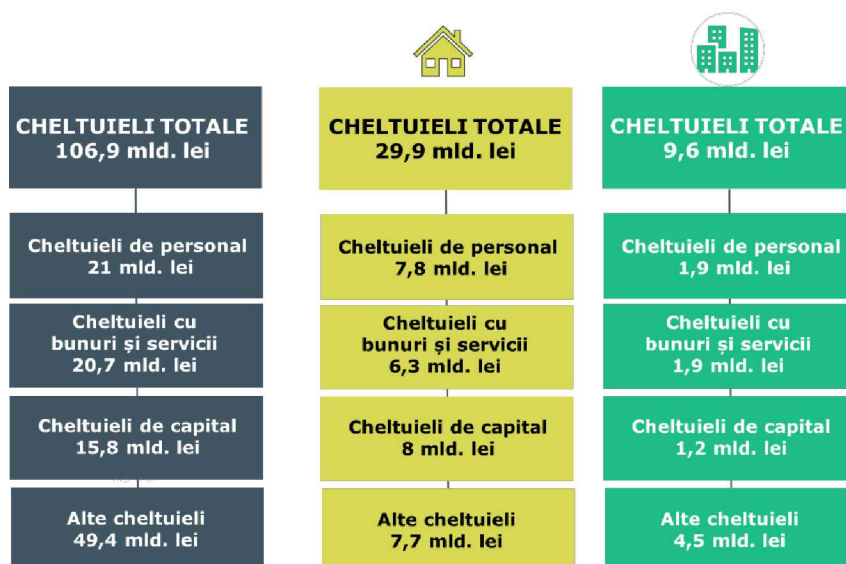
Cheltuielile unui UAT reprezintă sumele utilizate de autoritatea locală pentru a asigura funcționarea și dezvoltarea comunităților pe care le administrează.

Cheltuielile de personal ale comunelor și orașelor au reprezentat 46% din totalul acestei categorii de cheltuieli efectuate la nivelul administrației publice locale.

În totalul cheltuielilor de capital efectuate la nivelul întregii administrații publice locale, cheltuielile de capital efectuate de comune au reprezentat 51%, cele efectuate de orașe 8% și doar 3% cele efectuate de orașele mici.

Figura 17: Cheltuielile efectuate de comune și orașe în raport cu cheltuielile totale ale administrației publice locale (2023)

Din totalul cheltuielilor administrației publice locale, cheltuielile de personal și bunuri și servicii reprezintă 39%, iar cheltuielile de capital 15%



Sursa datelor: MF

Ponderea cheltuielilor de personal

Ponderea cheltuielilor de personal este indicatorul calculat prin raportarea cheltuielilor de personal la cheltuielile totale, și oferă o imagine asupra măsurii în care costurile cu salarizarea pot afecta celelalte tipuri de cheltuieli ale administrațiilor publice locale.

Ponderea ridicată a cheltuielilor de personal poate indica limitarea resurselor unui UAT pentru dezvoltare

În 2023, cheltuielile cu personalul au reprezentat peste 50% din cheltuielile totale în doar 87 de comune și într-un singur oraș mic. Astfel, în aceste localități există o rigiditate mai accentuată a acestui tip de cheltuieli, ceea ce limitează resursele pentru investiții și dezvoltare. La polul opus, 920 de comune și 63 de orașe au efectuat cheltuieli de personal într-o proporție mai mică (sub 25%) din totalul cheltuielilor.

Ponderea cheltuielilor de capital

Ponderea cheltuielilor de capital este indicatorul care arată în ce măsură un UAT își alocă resurse din buget pentru dezvoltare și îmbunătățiri pe termen lung, comparativ cu cheltuielile curente.

Doar 9% dintre comune și 3% dintre orașele mici au efectuat cheltuieli de capital într-o proporție mai ridicată

Auditul a calculat acest indicator pentru toate comunele și orașele mici, ca raport procentual între cheltuielile de capital și cheltuielile totale.

Astfel, în anul 2023, un procent foarte scăzut dintre comunele și orașele mici au efectuat cheltuieli de capital într-o proporție ce depășește 50% din cheltuielile totale, indicând o orientare a acestora către dezvoltare și investiții pe termen lung. Este vorba în special de comunele cu o populație de până la 3.000 de locuitori și orașele cu o populație cuprinsă între 5.001 și 10.000 de locuitori.

Gradul de acoperire a cheltuielilor de personal și bunuri și servicii din venituri proprii

Gradul de acoperire a cheltuielilor de personal și/sau cele cu bunuri și servicii din veniturile proprii este indicatorul care ne arată în ce măsură comunele și orașele mici din România reușesc să-și finanțeze singure aceste cheltuieli din veniturile²⁰ reprezentate de taxele și impozitele locale și cotele defalcate din impozitul pe venit, fără a depinde de transferuri de la bugetul de stat, subvenții, alte surse.

31% dintre comune și 76% dintre orașele mici au reușit să își susțină cheltuielile de personal din veniturile proprii analizate

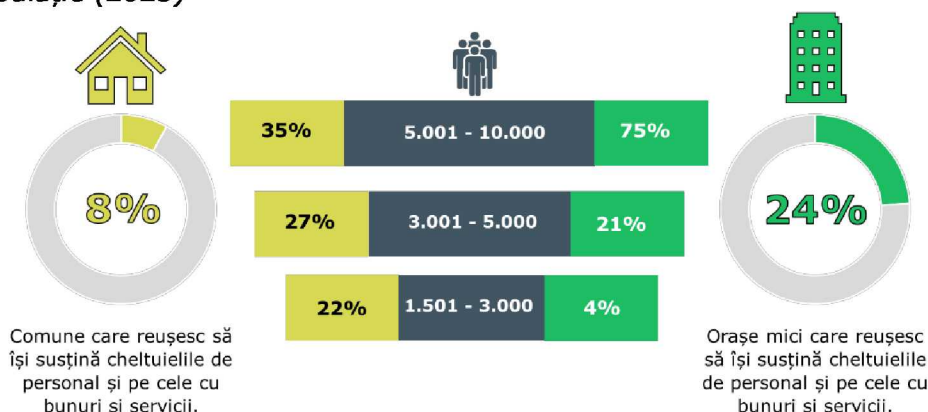
Din analiza acestui indicator a reieșit că, în anul 2023 doar 31% dintre comune au reușit să își susțină cheltuielile de personal din veniturile proprii analizate, în scădere semnificativă față de 2022 (52%) și 2021 (44%). În ceea ce privește orașele mici, 76% și-au susținut cheltuielile de personal din veniturile proprii analizate în anul 2023, 85% în anul 2022 și 81% în anul 2021.

²⁰ Au fost selectate aceste venituri întrucât reprezintă 80% din totalul veniturilor proprii și realizarea lor poate fi influențată de deciziile locale.

Dacă pe lângă capacitatea comunelor și orașelor mici de a-și susține cheltuielile de personal se adaugă și capacitatea de a le susține și pe cele cu bunuri și servicii, situația se prezintă astfel:

8% dintre comune și 24% dintre orașele mici au reușit să-și acopere cheltuielile de personal și bunuri și servicii din veniturile proprii analizate

Figura 18: Capacitatea comunelor și orașelor mici de a-și susține unele cheltuieli de funcționare din veniturile proprii analizate, pe praguri de populație (2023)



Sursa datelor: MF

Niveluri mai ridicate ale indicatorului analizat au fost înregistrate în UAT-urile de dimensiuni medii (5.001-10.000 de locuitori), fiind posibil ca acestea să beneficieze de un echilibru mai bun între resursele financiare (o bază fiscală mai solidă), dezvoltarea economică (diversitate economică) și cerințele de infrastructură și servicii.

Pe de altă parte, UAT-urile mici (sub 5.000 de locuitori) sunt constrânse de bugetele avute la dispoziție, care abia acoperă cheltuielile de personal și bunuri și servicii, în timp ce UAT-urile peste 10.000 de locuitori, în care nevoile comunităților sunt mai mari, exercită o presiune semnificativă asupra bugetelor proprii.

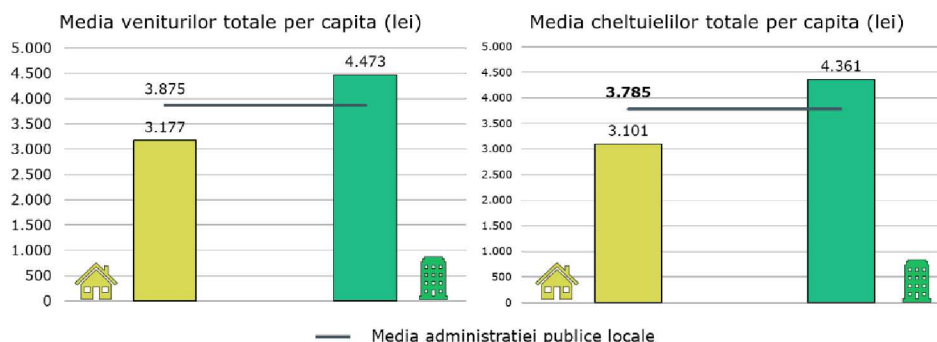
Venituri și cheltuieli per capita

Veniturile și cheltuielile per capita sunt indicatorii care oferă o imagine asupra resurselor financiare colectate, dar și a cheltuielilor pe care un UAT le realizează raportat la populația sa.

Auditul a calculat acești indicatori pentru anul 2023, ca raport procentual între veniturile și cheltuielile efectuate de comunele și orașele mici din România și numărul total de locuitori al acestora.

Comunele se situează sub media veniturilor și cheltuielilor per capita ale administrației publice locale, în timp ce orașele mici depășesc acest nivel

Figura 19: Media veniturilor și cheltuielilor totale per capita efectuate de comunele și orașele mici, comparativ cu media administrației publice locale (2023)



Sursa datelor: MF

Analiza datelor din anul 2023, comparativ cu cele din anul 2021, se prezintă astfel:

Figura 20: Creșteri procentuale ale veniturilor și cheltuielilor per capita (anul 2023 comparativ cu anul 2021)

Deși veniturile totale per capita au crescut mai mult în cazul orașelor mici, cele proprii au avut o creștere mai mare în cazul comunelor

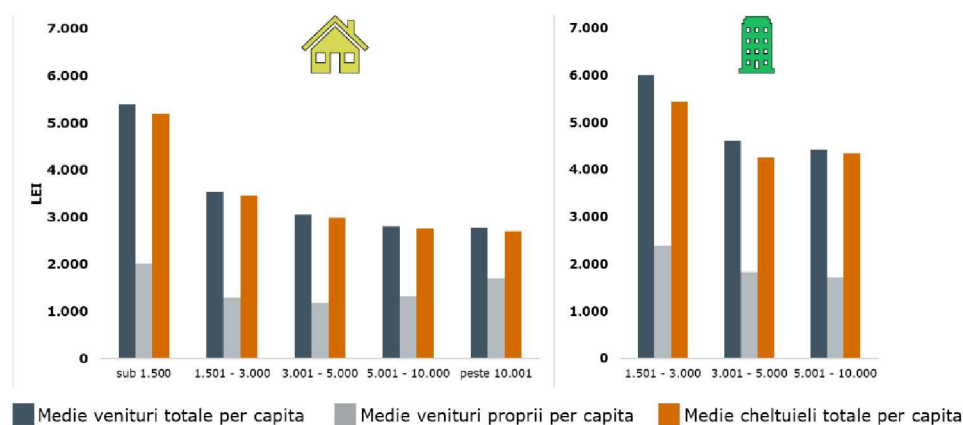
An	comune			orașe mici		
	Venituri totale per capita (lei)	Venituri proprii per capita (lei)	Cheltuieli totale per capita (lei)	Venituri totale per capita (lei)	Venituri proprii per capita (lei)	Cheltuieli totale per capita (lei)
2021	2.702	995	2.575	3.014	1.380	2.871
	+18%	+35%	+20%	+48%	+28%	+52%
2023	3.177	1.347	3.101	4.473	1.767	4.361

Sursa datelor: MF

În anul 2023, atât comunele, cât și orașele mici au înregistrat creșteri ale indicatorilor analizați, comparativ cu anul 2021.

Figura 21: Media veniturilor și cheltuielilor totale per capita efectuate de comunele și orașele mici, pe praguri de populație (2023)

Pe măsură ce populația UAT-urilor crește, media veniturilor și cheltuielilor per capita scade



Sursa datelor: MF

Din analiza indicatorilor pe praguri de populație, a reieșit că în cazul UAT-urilor cu o populație de până la 3.000 de locuitori, atât veniturile cât și cheltuielile per capita sunt mai mari decât cele ale UAT-urilor cu populație situată peste acest prag, posibil datorită modalității de alocare a resurselor, împărțirii veniturilor la o populație mai mică sau a modului de gestionare a resurselor locale.

Totodată, a reieșit faptul că în segmentele de populație în care regăsim atât comune, cât și orașe mici, respectiv în localitățile cu o populație cuprinsă între 1.501 și 10.000 de locuitori, mediile veniturilor și cheltuielilor totale per capita sunt mai mari la orașe decât la comune. Cheltuielile per capita mai ridicate pot fi motivate de existența unui număr mai mare de personal administrativ, de cheltuieli mai mari cu infrastructura, întreținerea sau pentru furnizarea serviciilor publice.



Analiza veniturilor și cheltuielilor comunelor și orașelor mici din România subliniază rolul pe care îl exercită numărul de locuitori asupra capacității unui UAT de a-și gestiona resursele financiare. Dependența de finanțarea de la bugetul de stat și dificultățile în colectarea veniturilor proprii reprezintă provocări majore pentru acestea. Această dependență financiară este accentuată de legi anuale care prevăd excepții, care, deși ajută la echilibrarea bugetelor pe termen scurt, pot afecta autonomia financiară și dezvoltarea pe termen lung.

Structura, modul de organizare și costurile aferente personalului din administrația locală

Personalul din administrația publică locală este reprezentat de persoane numite sau alese în funcții de demnitate publică și funcții asimilate acestora, funcționari publici, personal contractual și alte categorii de personal de la nivelul autorităților și instituțiilor administrației publice locale, stabilite în condițiile legii.

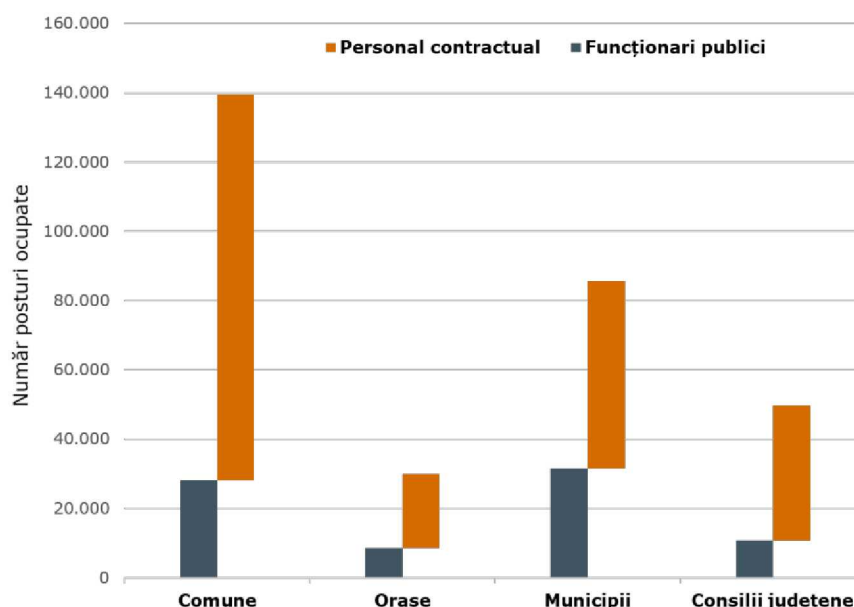
Funcționarul public este persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică.

Personalul contractual este reprezentat de persoanele care au raporturi de muncă sau asimilate acestora cu autoritățile și instituțiile publice. Personalul contractual din administrația publică desfășoară activități administrative, protocol, gospodărire, întreținere, secretariat etc. Din categoria personalului contractual fac parte și persoanele numite sau alese în funcții de demnitate publică și persoanele încadrate la cabinetul acestora. O categorie distinctă este reprezentată de asistenții personali ai persoanelor cu handicap grav, reglementată de Legea nr. 448/2006²¹.

²¹ Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap.

Figura 22: Ponderea posturilor ocupate de personalul contractual și funcționarii publici la nivelul structurilor locale (2023)

Predomină personalul contractual în cadrul structurilor locale, de la 80% în cazul comunelor, la 63% în cazul municipiilor



Sursa datelor: ANFP

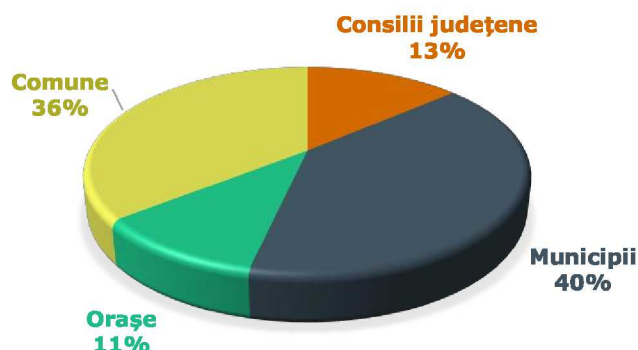
Posturile ocupate la nivel local reprezintă 23,57% din posturile aferente aparatului bugetar

În anul 2023, numărul posturilor ocupate²² de funcționari publici din cadrul familiei ocupaționale „Administrație” la nivelul consiliilor județene, municipiilor, orașelor și comunelor a reprezentat 6,12% (79.126 funcționari publici) din numărul total de posturi ocupate în instituțiile și autoritățile publice (1.292.559 de posturi), în timp ce numărul posturilor ocupate de personalul contractual a reprezentat 17,45% (225.634 personal contractual) din acesta.

Repartizarea la nivelul structurilor locale, a funcționarilor publici și a personalului contractual, este reprezentată astfel:

Figura 23: Numărul posturilor ocupate de funcționarii publici la nivel local - familia ocupațională „Administrație” (2023)

Cei mai mulți funcționari publici sunt încadrați la nivelul UAT-urilor urbane

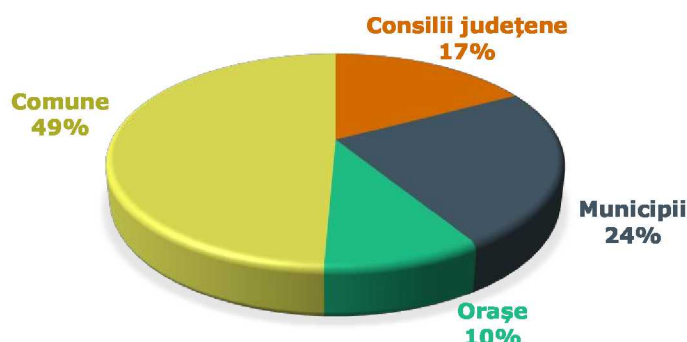


Sursa datelor: ANFP

²² Posturi ocupate = posturi ocupate + posturi temporar ocupate + posturi temporar vacante.

Figura 24: Numărul posturilor ocupate de personalul contractual la nivel local - familia ocupațională „Administrație” (2023)

Personalul contractual este mai numeros în comune

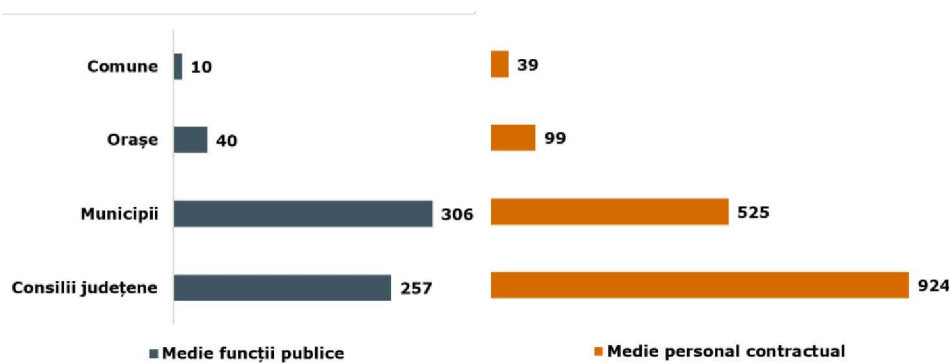


Sursa datelor: ANFP

Numărul total de posturi este influențat de numărul fiecărui tip de UAT, comunele fiind cele mai numeroase. Astfel, deși numărul total al angajaților din comune se apropie de numărul personalului din celelalte structuri locale, media posturilor funcționarilor publici și personalului contractual din acestea este semnificativ mai mică, după cum se poate observa în figura de mai jos:

Media numărului funcționarilor publici și personalului contractual din comune este semnificativ mai mică față de celelalte structuri locale

Figura 25 – Numărul mediu al posturilor ocupate aferente funcționarilor publici și personalului contractual, la nivel local (2023)



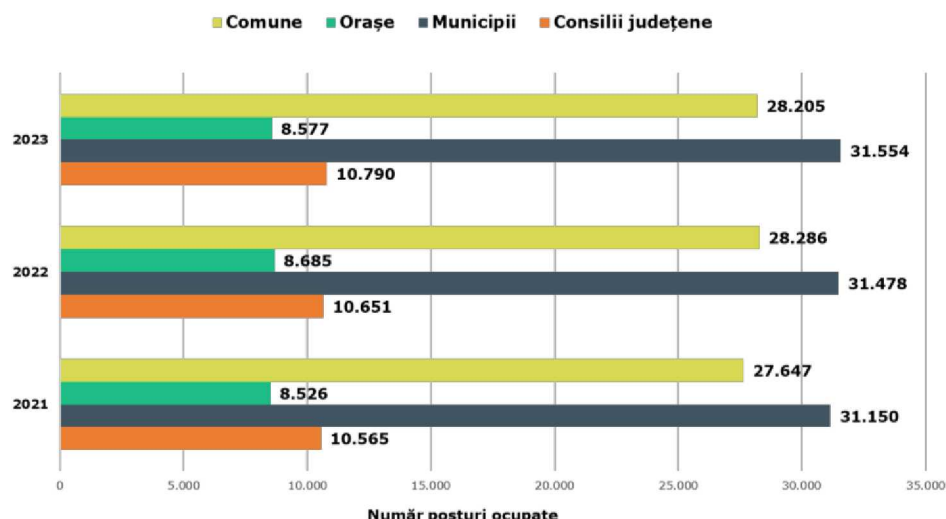
Sursa datelor: ANFP

Pe praguri de populație, comunele au, în medie, mai puține posturi de funcționari publici decât orașele mici cu număr similar de locuitori.

Funcții publice

În cei trei ani analizați, numărul posturilor ocupate de funcționari publici la nivelul structurilor locale a crescut de la 77.888 la 79.126 posturi, în special în cazul comunelor și municipiilor, astfel:

Figura 26: Evoluția numărului posturilor ocupate de funcționarii publici la nivel local (2021-2023)

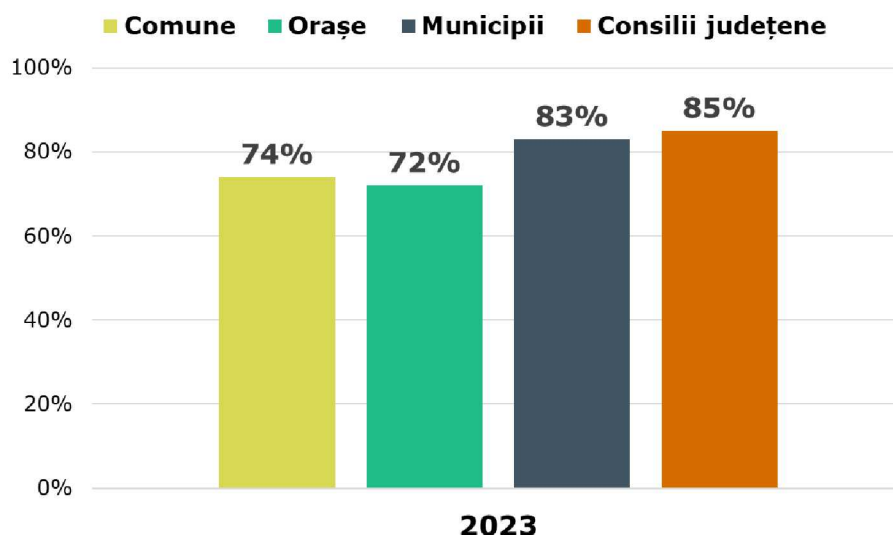


Sursa datelor: ANFP

Analiza gradului de ocupare²³ a funcțiilor publice în perioada 2021-2023 evidențiază dificultăți mai mari în atragerea de personal în orașe și comune, comparativ cu alte administrații publice locale, fie din cauza lipsei personalului calificat conform cerințelor legale, fie din cauza neatractivității posturilor (localități izolate, fără oportunități, salarizare etc.).

Orașele și comunele se confruntă cu provocări semnificative în recrutarea de personal pentru funcțiile publice generale și specifice

Figura 27: Gradul de ocupare a funcțiilor publice la nivel local (2023)



Sursa datelor: ANFP

În comunele și orașele cu o populație sub 5.000 de locuitori, postul

Conform *Codului administrativ*, fiecare UAT trebuie să aibă un secretar general (funcție publică de conducere), care să asigure respectarea principiului legalității în activitatea de emitere și adoptare a actelor administrative, stabilitatea funcționării aparatului de

²³ Grad de ocupare = număr total posturi / număr posturi ocupate.

de secretar general este vacant în 10%, respectiv 8% din numărul UAT-urilor

specialitate al primarului, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între compartimentele din cadrul acestora.

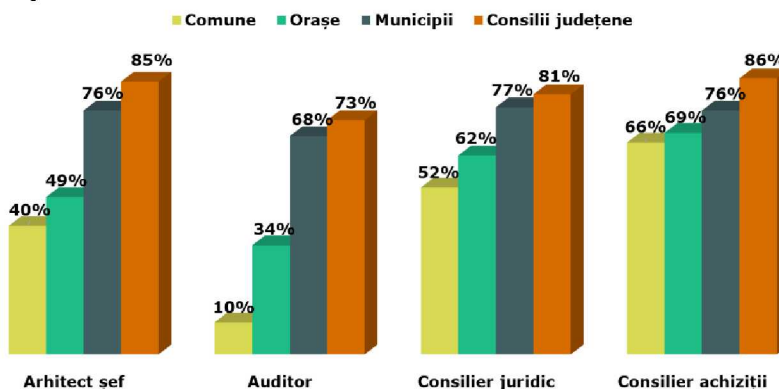
În anul 2023, 249 de comune (9%) și 5 orașe (2%) nu au avut ocupat postul de secretar general.

Deși *Codul administrativ* prevede că secretarul general trebuie să aibă studii superioare în domeniul juridic, administrativ sau al științelor politice, precum și o anumită vechime în muncă, lipsa unui număr suficient de candidați care să îndeplinească aceste criterii a impus adoptarea unor derogări/ajustări²⁴, tocmai pentru a se evita situațiile în care aceste posturi rămân neocupate.

Gradul de ocupare într-un UAT a unor posturi publice esențiale (arhitect-șef, auditor, consilier juridic și consilier achiziții publice) poate indica cât de eficient funcționează o administrație publică locală.

În categoria de UAT cu o populație cuprinsă între 1.501 și 3.000 de locuitori, doar 3% dintre comune au posturi de auditori ocupate, în timp ce în orașe nu există niciun post ocupat de auditor

Figura 28: Gradul de ocupare a unor funcții publice specifice/generale la nivel local(2023)



Sursa datelor: ANFP²⁵

Pe praguri de populație, gradul de neocupare a acestor funcții este și mai accentuat.

Un număr insuficient de angajați în aceste funcții esențiale din cadrul unui UAT, în special în localitățile mici, poate conduce la:

- stagnarea procesului de planificare teritorială și întârzieri în aprobarea proiectelor de dezvoltare;
- adoptarea unor acte administrative neconforme cu legea, ceea ce poate atrage litigii sau sancțiuni;
- neasigurarea conformării operațiunilor financiare;
- deficiențe în derularea proceselor de achiziție, ceea ce poate duce la costuri mai mari și la o gestionare ineficientă a resurselor;
- dificultăți în atragerea fondurilor externe sau naționale, limitând astfel dezvoltarea locală.

²⁴ OUG nr. 57/2019, art. 615 (1).

²⁵ Analiza a cuprins doar acele UAT de la care ANFP a avut informații.

În unele cazuri sumele plătite către structurile asociative/ADI depășesc 40% din cheltuielile aferente aparatului de specialitate al primarului

Pentru a compensa lipsa personalului încadrat în funcții esențiale, multe dintre autoritățile locale apelează la diverse forme de asociere, cum ar fi asociațiile de dezvoltare intercomunitară²⁶ (ADI) sau structurile asociative²⁷. Scopul principal pentru care UAT-urile selectate în eșantion au aderat la structurile asociative/ADI a fost acela de acoperire a serviciilor de audit public intern, de reprezentare a intereselor comunei, de consultanță pentru accesare proiecte, de organizare și exercitare a unor activități în scopul realizării unor atribuții stabilite prin lege autorităților administrației locale, desfășurarea de evenimente etc.



Pentru a depăși dificultățile generate de lipsa resurselor financiare/umane, UAT-urile se asociază pentru desfășurarea activităților curente, ceea ce poate influența atât cheltuielile aferente, cât și autonomia și capacitatea de decizie promptă la nivel local.

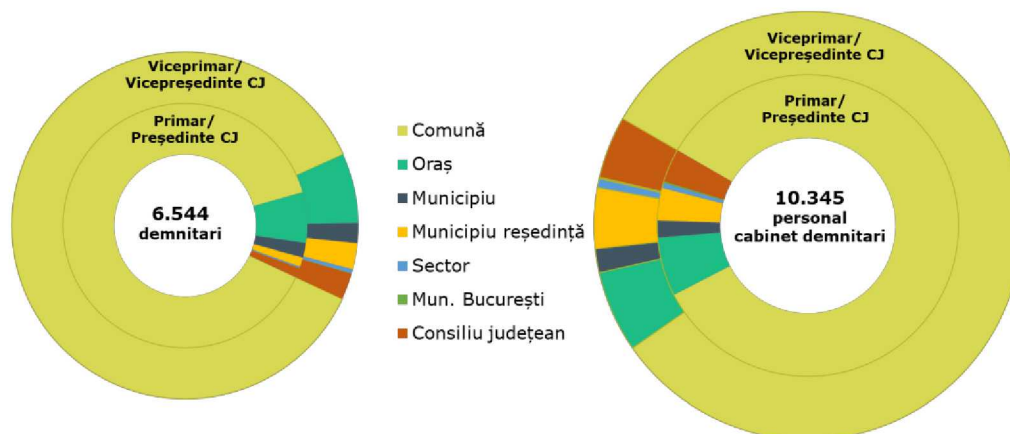
Personal contractual

Funcții de demnitate publică și cabinetele aferente

Administrația publică locală este reprezentată la nivelul comunelor, orașelor și municipiilor de către un primar și un viceprimar. Municipiile reședință de județ au, în plus, încă un viceprimar. Acestor funcții de demnitate publică li se adaugă funcțiile de președinte și vicepreședinte al consiliului județean.

Codul administrativ stabilește numărul maxim de posturi din cadrul cabinetului demnitarului de la nivelul administrației publice locale.

Figura 29: Situația numărului maxim de funcții de demnitate publică și al funcțiilor ce pot fi ocupate în cabinetele acestora, la nivelul administrației locale (2023)



Sursa: Analiză audit

Prin raportare la prevederile legale, cei 6.544 de demnitari din administrația publică locală au dreptul la 10.345 de consilieri personali, situația acestora fiind prezentată în figura de mai sus.

²⁶ OUG nr. 57/2019, art. 89.

²⁷ Structuri asociative: Asociația comunelor din România (ACoR), Asociația Orașelor din România (AOR) etc.

**Consilieri
locali și
județeni**

Analiza efectuată la nivelul comunelor și orașelor mici din eșantion a arătat că, în anul 2023 au fost ocupate doar 34% dintre funcțiile aferente cabinetelor primarilor și 21% dintre cele aferente cabinetelor viceprimarilor.

Codul administrativ stabilește la art. 112 și 171 numărul de consilieri locali și județeni în funcție de numărul locuitorilor UAT-ului, conform populației după domiciliu raportate de INS la data de 1 ianuarie a anului în care se organizează alegerile.

Situația numărului de consilieri locali și județeni, prin raportare la populația existentă la 01.01.2020 este prezentată în tabelul următor:

Figura 30: Situația privind numărul consilierilor locali și județeni (2020)

Prag de populație	Nr. UAT	Nr. consilieri locali/județeni	Total consilieri
Consilieri locali			40.100
cel mult 1.500	389	9	3.501
1.501 - 3.000	1.164	11	12.804
3.001 - 5.000	852	13	11.076
5.001 - 10.000	524	15	7.860
10.001 - 20.000	143	17	2.431
20.001 - 50.000	64	19	1.216
50.001 - 100.000	19	21	399
100.001 - 200.000	14	23	322
200.001 - 400.000	15	27	405
peste 400.000	1	31	31
Municipiul București	1	55	55
Consilieri județeni			1.338
până la 350.000	12	30	360
350.001 - 500.000	12	32	384
500.001 - 650.000	9	34	306
peste 650.000	8	36	288
TOTAL consilieri			41.438

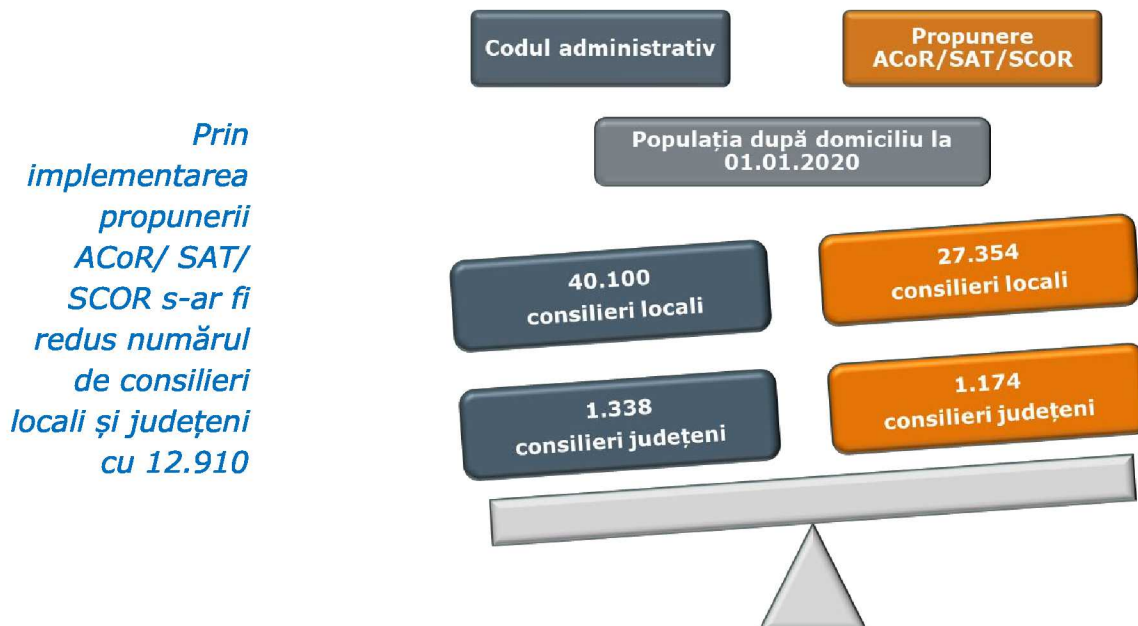
Sursa: Analiză audit

În decembrie 2023, Asociația Comunelor din România (ACoR), Asociația Stabilitate, Armonie și Tradiții (SAT) și Sindicatul Național al Salariaților Comunelor și Orașelor din România (SCOR) au înaintat către MDLPA o propunere privind reducerea numărului de consilieri locali și județeni pentru alegerile locale din 2024.

Prin implementarea acestei propuneri, raportat la numărul populației după domiciliu la 01.01.2020, când au fost organizate alegeri locale, ar fi rezultat o diminuare a numărului total de consilieri locali și județeni cu 12.910, din care aproximativ 90% ar fi reprezentați de consilierii locali ai UAT-urilor cu populație de până la 10.000 de locuitori, proporțional cu numărul acestora.

De menționat este faptul că până la momentul efectuării auditului, *Codul administrativ* nu a fost modificat în sensul reducerii numărului de aleși locali.

Figura 31: Situația comparativă a numărului de consilieri locali/județeni, în acord cu propunerea ACoR/SAT/SCOR (raportat la populația după domiciliu la nivelul anului 2020)



Sursa: Analiză audit

Asistenții personali ai persoanelor cu handicap grav

Contractul individual de muncă al asistentului personal se încheie cu primăria localității de domiciliu sau reședință a persoanei cu handicap grav, după caz. Autoritățile administrației publice locale au obligația să prevadă și să garanteze în bugetul local sumele necesare din care se suportă salarizarea, precum și celelalte drepturi cuvenite asistentului personal, potrivit legii, acestea fiind acoperite în proporție de maximum 90% din bugetul de stat, prin sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, în funcție de numărul de beneficiari raportat de unitățile administrativ-teritoriale²⁸.

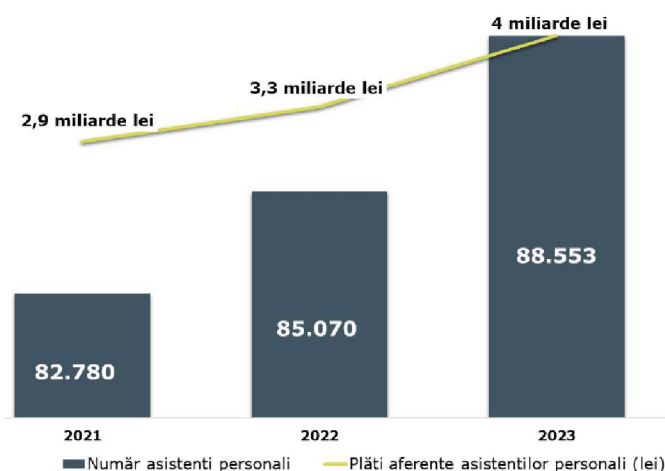
Părinții sau reprezentanții legali ai copilului cu handicap grav, adulții cu handicap grav ori reprezentanții legali ai acestora, cu excepția celor cu handicap vizual grav, pot opta între asistent personal și primirea unei indemnizații lunare, plătită de primăriile în a căror rază teritorială își are domiciliul sau reședința persoana cu handicap grav.

Numărul de asistenți personali ai persoanelor cu handicap grav încadrați la nivelul primăriilor și plățile aferente acestora au avut o tendință de creștere în perioada 2021-2023, după cum se poate observa în figura de mai jos:

²⁸ Legea nr. 448/2006, art. 40, alin. (1).

Figura 32: Evoluția numărului de asistenți personali ai persoanelor cu handicap grav și a plăților asociate acestora (2021-2023)

În perioada 2021-2023, numărul de asistenți personali ai persoanelor cu handicap grav a crescut cu 7%, iar plățile aferente cu 38%



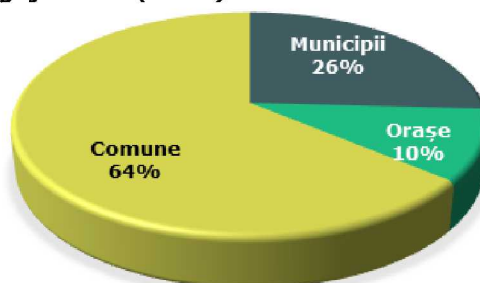
Sursa datelor: MF

Acestora li se adaugă beneficiarii care au optat pentru plata indemnizației lunare, numărul acestora crescând de la 163.285 în anul 2021, la 173.455 în anul 2023. Plățile aferente indemnizațiilor lunare au avut de asemenea o evoluție ascendentă, de la 2,8 miliarde lei în anul 2021 la 4,3 miliarde lei în anul 2023.

Situația asistenților personali, în funcție de UAT-ul angajator se prezintă grafic astfel:

Asistenții personali ai persoanelor cu handicap grav sunt încadrați preponderent în comune

Figura 33: Distribuția asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav pe tipuri de UAT angajatoare (2023)



Sursa datelor: MF

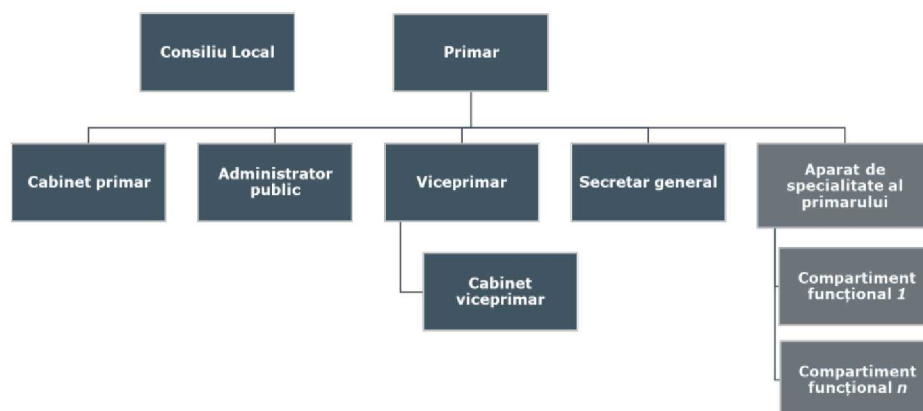
Din analiza datelor primite de la entitățile cuprinse în eșantion a reieșit că, în cazul comunelor, media numărului de asistenți personali ai persoanelor cu handicap grav este mai mare decât media numărului de angajați din aparatul de specialitate al primarului. În cazul comunelor din eșantion, asistenții personali ai persoanelor cu handicap grav reprezintă 55% din totalul personalului contractual încadrat, în timp ce în cazul orașelor mici selectate aceștia reprezintă 30%.

Procentul ridicat al asistenților personali angajați în raport cu totalul personalului ocupat generează o presiune semnificativă asupra bugetelor locale, în special asupra celor din UAT-urile mici.

Aparatul de specialitate al primarului

Grafic, structura unei primărie de comună/oraș se prezintă astfel:

Figura 34: Structura organizatorică a unei primărie de comună/oraș



Sursa: Analiză audit

Aparatul de specialitate al primarului este reprezentat de totalitatea compartimentelor funcționale, fără personalitate juridică, de la nivelul UAT-ului, precum și de secretarul general.

Pentru îndeplinirea atribuțiilor prevăzute de lege, la stabilirea numărului de posturi din aparatul de specialitate al primarului și din instituțiile publice locale înființate prin hotărâri ale autorităților deliberative, autoritățile administrației publice locale trebuie să se încadreze în numărul maxim de posturi determinat potrivit anexei²⁹ din OUG nr. 63/2010³⁰, în funcție de rangul localității și populația din aceasta.

Autoritățile administrației publice locale trebuie să se încadreze în numărul maxim de posturi determinat în funcție de rang și numărul populației

În anul 2022, numărul mediu de posturi ale aparatului de specialitate din cadrul unui UAT³¹, dar și a altor posturi suplimentare, cum ar fi cele aferente serviciului public de evidență a persoanelor, poliției locale, implementării/post-implementării de proiecte finanțate din fonduri externe nerambursabile, deservirii microbuzelor sau autobuzelor școlare, desfășurării de activități de neutralizare a deșeurilor de origine animală, este prezentat grafic în figura următoare:

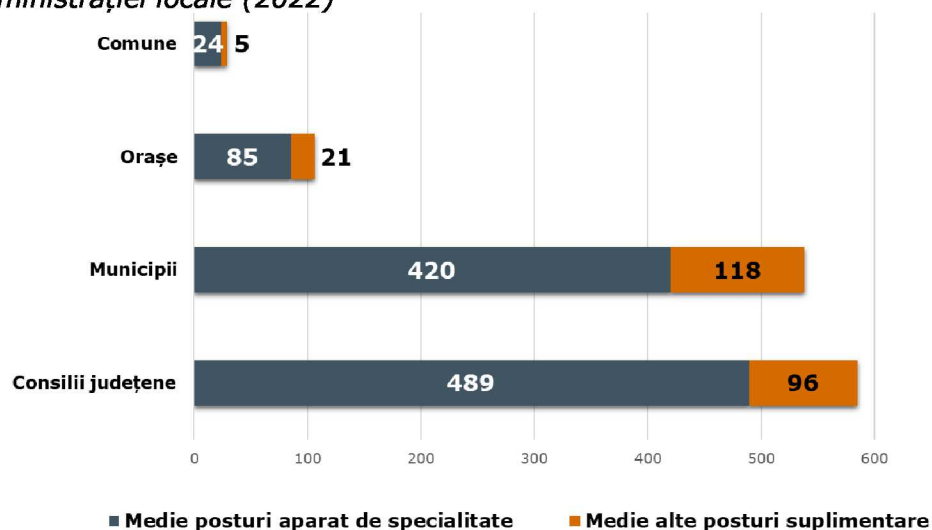
²⁹ Anexa – Procedura de stabilire a numărului maxim de posturi ce pot fi încadrate la nivelul unităților/subunităților administrativ-teritoriale, cu excepția celor din cadrul capitolului bugetare „Învățământ” și „Asigurări și asistență socială”, finanțate din bugetele locale, precum și din capitolul bugetar „Sănătate”, indiferent de sursa de finanțare.

³⁰ OUG nr. 63/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, precum și pentru stabilirea unor măsuri financiare, articolul III.

³¹ Numărul mediu de posturi ale aparatului de specialitate din cadrul unui UAT a fost calculat în conformitate cu Situația numărului maxim de posturi pe anul 2022 (MDLPA).

Pentru intervale de populație similare există diferențe semnificative în defavoarea comunelor față de orașele mici, în ceea ce privește media numărului maxim de posturi a aparatului de specialitate

Figura 35: Media numărului de posturi maxime a aparatului propriu la nivelul administrației locale (2022)



Sursa datelor: MDLPA

Modalitatea de reglementare a numărului maxim de posturi creează diferențe semnificative între comune și orașe mici. În timp ce pentru intervalul de populație 1.501-3.000 de locuitori această diferență este de doar 14 posturi, pentru celelalte intervale diferența crește până la 40 de posturi, demonstrând că factorul determinant nu este doar numărul de locuitori, ci și statutul administrativ-teritorial.

Din analiza datelor aferente eșantionului selectat a reieșit că media numărului de angajați în cadrul aparatului de specialitate al primarului în cazul orașelor este dublă față de cea aferentă comunelor.

Cheltuielile de personal aferente unei primării de comună și oraș

Toate cheltuielile de personal aferente unei primării se raportează la indemnizația primarului sau la cea a viceprimarului.

Legea-cadru nr. 153/2017³² stabilește coeficienții corespunzători indemnizațiilor acestora în funcție de rangul UAT-ului și de pragurile de populație.

Analiza coeficienților corespunzători indemnizațiilor primarilor și viceprimarilor evidențiază o diferență în modul de atribuire a acestora pentru comunele și orașele cu o populație sub 10.000 de locuitori. Până la acest prag al populației, comunele au atribuite 3 coeficienți, în timp ce orașele au atribuit un singur coeficient.

³² Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

Există o diferență în modul de atribuire a coeficienților corespunzători indemnizațiilor primarilor și viceprimarilor pentru comunele și orașele cu o populație sub 10.000 de locuitori

Figura 36: Coeficienți de salarizare pentru primarii/viceprimarii de comune și orașe mici, pe praguri de populație

5.001 – 10.000 locuitori		
5	Primar	5,5
4	Viceprimar	5
3.001 – 5.000 locuitori		
4,5	Primar	5,5
3,5	Viceprimar	5
sub 3.000 locuitori		
4	Primar	5,5
3	Viceprimar	5

Sursa datelor: Analiză audit

Pentru comunele cu o populație de peste 50.000 de locuitori nu există coeficient distinct, deși pot exista astfel de localități.

Stabilirea coeficienților aferenți indemnizațiilor primarului și viceprimarilor în această manieră, generează următoarele situații pentru comunele și orașele mici din același interval de populație:

- deși numărul aleșilor locali rămâne constant, indemnizațiile acestora se calculează în funcție de salariul primarului, care este mai mare în cazul orașelor;
- veniturile salariale ale funcționarilor publici și personalului contractual din aparatul propriu al primarului sunt mai mari în orașe.

În ceea ce privește entitățile din eșantionul selectat, analiza cheltuielilor de personal efectuate în anul 2023 arată că, pentru plata aleșilor locali și personalului din aparatul de specialitate al primarului, cheltuielile medii sunt mai ridicate în orașe față de comunele situate în același interval de populație.



Modul actual de stabilire a coeficienților pentru indemnizațiile primarilor și viceprimarilor, cu implicații în stabilirea salariilor angajaților din administrația publică, creează discrepanțe între orașe și comune atunci când acestea deserveșc un număr de locuitori similar. Aceste diferențe duc la costuri salariale mai mari în orașe, atât pentru aleșii locali, cât și pentru personalul din aparatul administrativ, nu doar din cauza numărului de angajați, care poate fi mai mare, ci și datorită unui etalon salarial superior stabilit prin legislație. Se poate ajunge la situații în care serviciile publice să nu fie oferite la același nivel, deși cheltuielile salariale sunt mai mari în orașele cu un număr de locuitori comparabil cu cel al comunelor.

III. Servicii publice oferite în mediul rural și urban

Capacitatea comunelor și orașelor de a furniza servicii publice adecvate populației pe care o deservește este influențată de dimensiunea populației, de resursele financiare disponibile, de infrastructura existentă, de specificul zonei și de o serie de alte aspecte.

Principalele servicii publice analizate în cadrul auditului sunt cele din domeniul sănătății, educației și serviciilor de utilitate publică.

Servicii publice generale

Servicii publice în domeniul sănătății

Serviciile publice de sănătate joacă un rol esențial în asigurarea bunăstării populației și au un impact semnificativ asupra calității vieții.

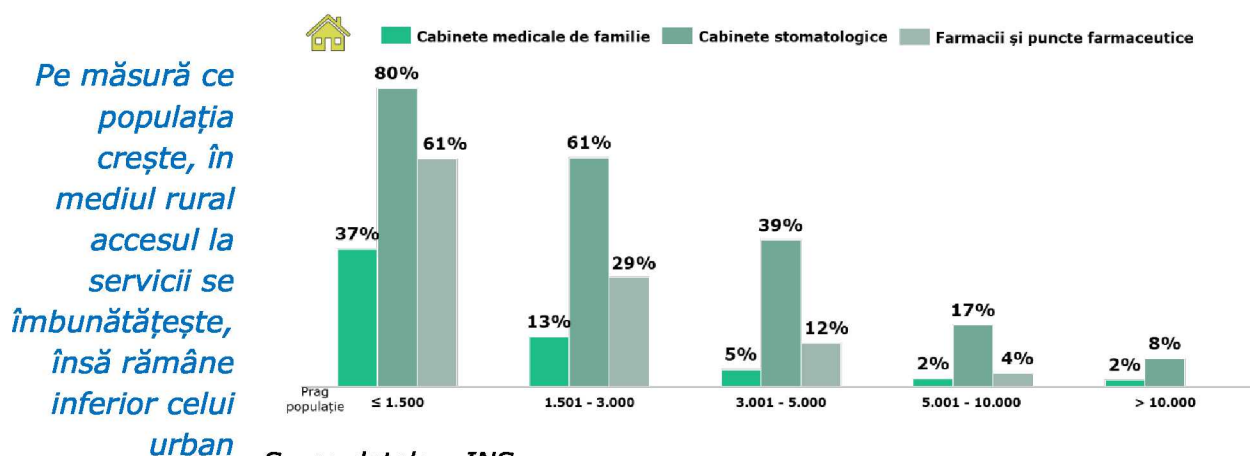
Dintre UAT-urile rurale: 12% nu dispun de cabinete de medicină de familie, 50% nu au cabinete stomatologice, iar 24% nu beneficiază de farmacii

Indicatorul statistic „Unități sanitare pe categorii” oferă o imagine de ansamblu asupra distribuției și tipurilor de unități sanitare existente, în calculul acestuia fiind selectate ca unități sanitare de bază, următoarele: cabinete de medicină de familie, cabinete stomatologice și farmacii.

În timp ce toate orașele beneficiază de cel puțin o unitate sanitară de tipul celor analizate, unele UAT rurale se confruntă cu o lipsă a acestor facilități, generând o discrepanță între mediul urban și cel rural, în ceea ce privește accesul la servicii medicale de bază.

În anul 2022, 357 de comune nu aveau cabinete de medicină de familie, 1.433 de comune nu aveau cabinete stomatologice, iar 705 comune nu aveau farmacii.

Figura 37: Ponderea comunelor fără unități sanitare de bază, pe praguri de populație (2022)

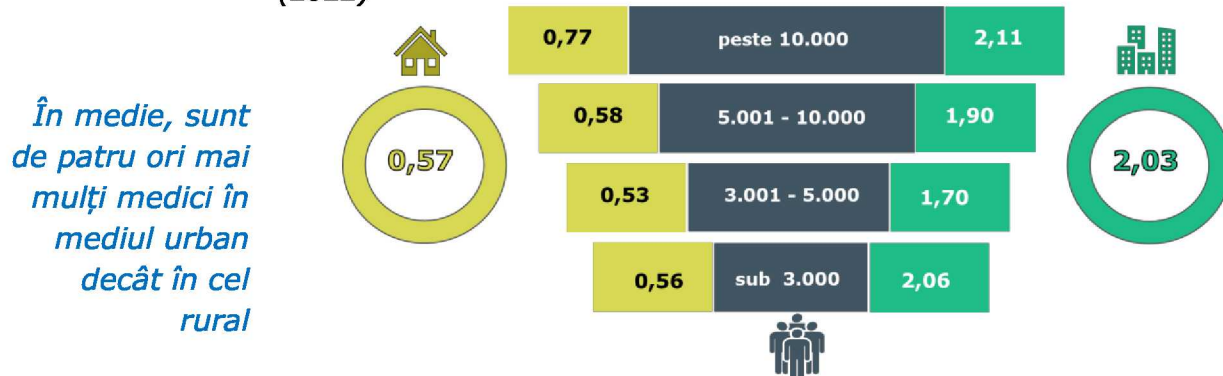


Comunele cu o populație de până la 1.500 de locuitori sunt cele mai afectate, având cele mai scăzute rate de acoperire cu aceste servicii. Din cele trei tipuri de unități sanitare analizate, cabinetele medicale

de familie sunt cele mai puțin prezente în mediul rural, în special în UAT-urile cu o populație de până la 1.500 de locuitori.

Indicatorul statistic „Numărul de medici la 1.000 de locuitori” este un instrument util pentru evaluarea accesului populației la îngrijiri medicale.

Figura 38: Numărul de medici la 1.000 de locuitori, în comune și orașe (2022)



Sursa datelor: INS

În cadrul comunelor, observăm o ușoară tendință de creștere a numărului de medici pe măsură ce populația localității crește.

Chiar și în comunele cu peste 10.000 de locuitori densitatea medicilor este semnificativ mai mică decât în orașe.

Servicii publice în domeniul educației

Serviciile publice în domeniul educației la nivelul comunelor și orașelor sunt fundamentale pentru dezvoltarea durabilă a acestor comunități. Ele contribuie la reducerea inegalităților, la creșterea nivelului de trai și la consolidarea coeziunii sociale.

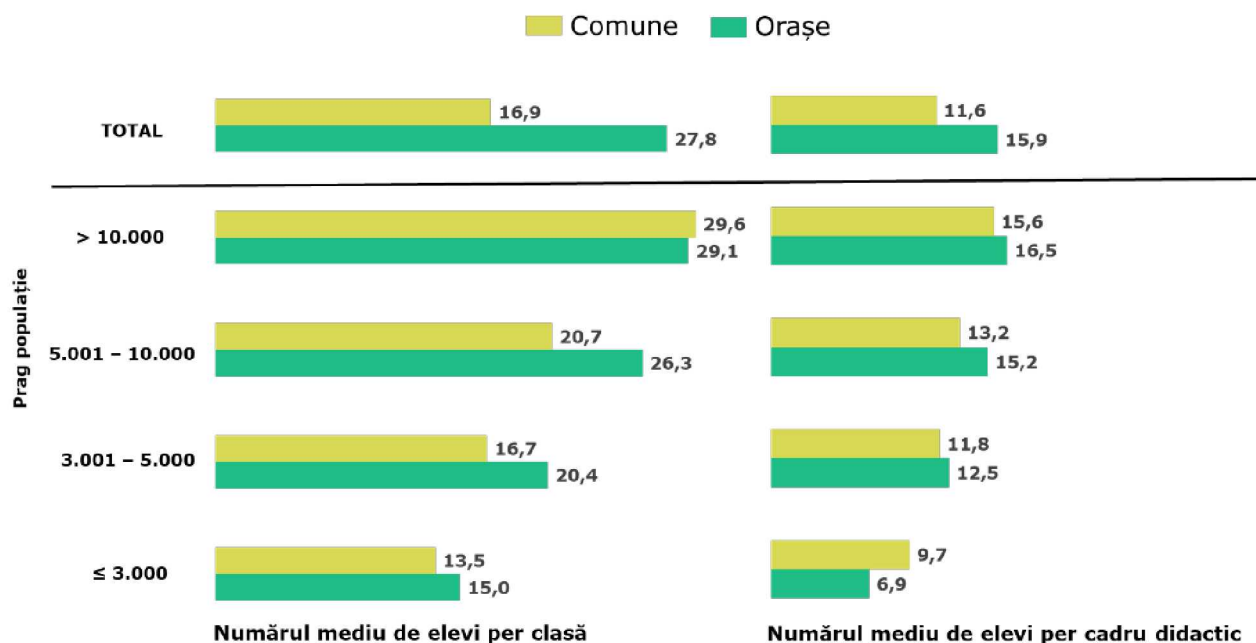
Analiza acestor servicii la nivelul comunelor și orașelor a fost efectuată pe baza indicatorilor statistici: numărul mediu de elevi/clasă și numărul mediu de elevi/cadru didactic, din învățământul primar și gimnazial.

În învățământul primar și gimnazial, numărul mediu de elevi dintr-o clasă și numărul mediu de elevi ce aparține unui cadru didactic, este mai mare în orașe.

Referitor la numărul mediu de elevi per cadru didactic, UAT-urile cu o populație sub 3.000 de locuitori reprezintă o excepție, indicatorul fiind mai mare în mediul rural decât în cel urban. Acest lucru poate fi explicat fie prin numărul mic de elevi înscriși într-o școală, cauzat de dispersia geografică a populației din zona rurală, fie prin dificultățile în atragerea și menținerea cadrelor didactice.

Numărul mediu de elevi dintr-o clasă și numărul de elevi ce îi revin în medie unui cadru didactic din învățământul primar și gimnazial este influențat de dimensiunea populației

Figura 39: Numărul mediu de elevi per clasă și per cadru didactic din învățământul primar și gimnazial, diferențiat în funcție de tipul de UAT (comune sau orașe) și de pragul populației acestora (2022)



Sursa datelor: INS



UAT-urile rurale se confruntă cu o lipsă semnificativă de unități sanitare și medici, precum și un număr redus de elevi, cele mai afectate fiind localitățile cu o populație de până la 1.500 de locuitori. Deși accesul la servicii se îmbunătățește pe măsură ce populația crește, acesta rămâne inferior mediului urban.

Servicii de utilități publice

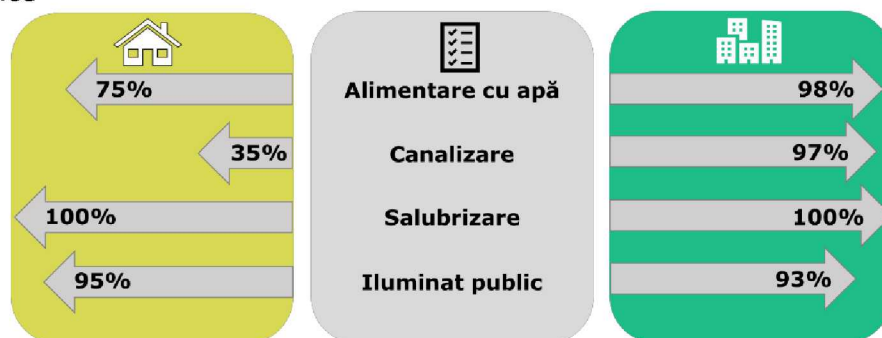
Serviciile comunitare de utilități publice sunt definite ca totalitatea activităților de utilitate și interes public general, desfășurate la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor sau județelor sub conducerea, coordonarea și responsabilitatea autorităților administrației publice locale, în scopul satisfacerii cerințelor comunităților locale.

Dintre cele nouă servicii publice reglementate de Legea nr. 51/2006³³, auditul s-a concentrat pe evaluarea disponibilității serviciilor de apă, canalizare, salubritate (colectare), iluminat public și transport public local, la nivelul autorităților publice locale.

³³ Legea nr. 51/2006 serviciilor comunitare de utilități publice.

UAT-urile cu o populație sub 1.500 de locuitori au acces în proporție de 63% la serviciul de alimentare cu apă, în timp ce doar 20% au acces la servicii de canalizare

Figura 40: Situația accesului comunelor și orașelor la serviciile de utilități publice



Sursa datelor: ANRSC

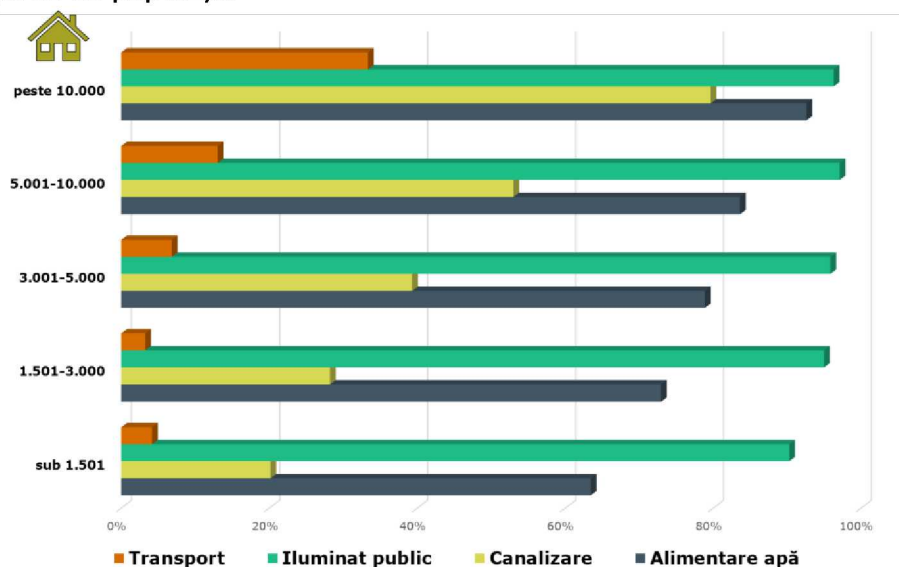
Accesul la rețelele de apă și, în special, la canalizare, este mai limitat în zonele rurale comparativ cu cele urbane.

Transportul public este cel mai puțin disponibil în mediul rural, dar mai frecvent în comunele aflate în apropierea orașelor sau municipiilor.

În funcție de pragurile de populație ale comunelor, gradul de acces la serviciile de utilități publice este prezentat în figura următoare:

Figura 41: Accesul comunelor la servicii de utilități publice în funcție de pragurile de populație

Există o legătură directă între numărul locuitorilor unui UAT și gradul de dezvoltare a serviciilor de utilități publice



Sursa datelor: ANRSC

Orașele cu populație sub 10.000 de locuitori au, în medie, un acces mai redus la servicii comparativ cu cele mai mari. Există situații când acestea nu reușesc să asigure servicii de utilități la același nivel cu cel al comunelor cu număr similar de locuitori.

Întrucât UAT-urile, în special cele de dimensiuni mai mici, se confruntă cu dificultăți în a furniza singure servicii publice de calitate și în a accesa fondurile necesare pentru proiecte individuale, multe dintre acestea au ales să adere la ADI având ca scop serviciile de

utilități publice³⁴. Această formă de colaborare a devenit esențială pentru a putea realiza în comun proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori a furniza în comun unele servicii publice.

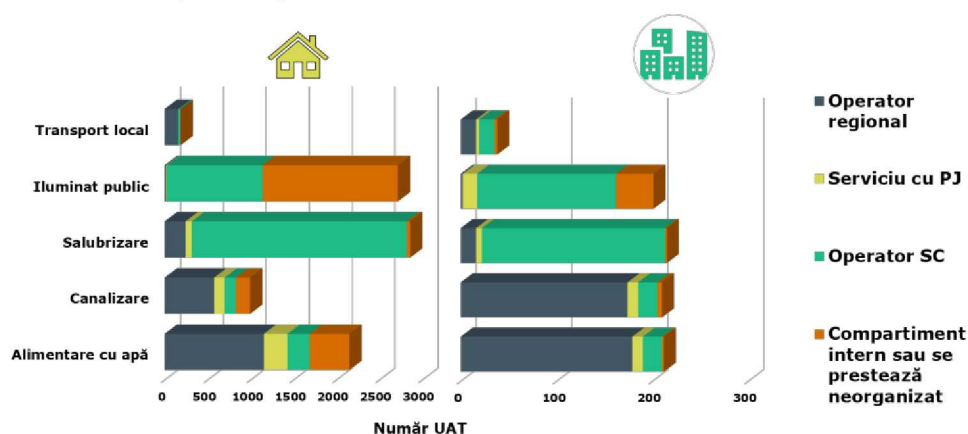
Serviciile de alimentare cu apă și canalizare sunt prestate predominant de operatorii regionali

Apelarea la operatorii regionali³⁵, constituiți adesea în cadrul unor ADI, pot aduce numeroase beneficii atât pentru populația deservită, cât și pentru dezvoltarea infrastructurii serviciilor publice (negocierea unor contracte mai avantajoase cu furnizorii, reducerea costurilor de operare, personal specializat, asigurarea unei calități mai bune a serviciilor oferite, eligibilitate mai mare a proiectelor finanțate, implementarea unor proiecte de investiții de amploare, mentenanța infrastructurii).

Încă există UAT care prestează servicii de utilități publice în mod neorganizat sau prin intermediul unor structuri/compartimente interne fără personalitate juridică, contrar prevederilor legale

În raport cu tipul de operator care prestează serviciile de utilități publice, situația se prezintă astfel:

Figura 42: Situația accesului comunelor și orașelor la serviciile de utilități publice în funcție de operator



Sursa datelor: ANRSC

Din analiza datelor aferente eșantionului selectat a reieșit că cele mai multe investiții realizate de UAT, atât din surse interne, cât și externe, au vizat infrastructura de utilități publice, în special pe cea aferentă alimentării cu apă și canalizării, iar pentru aceste domenii, UAT-urile fiind parte în diverse ADI (peste 48%).



Există o discrepanță semnificativă între mediul urban și cel rural în ceea ce privește accesul la servicii de utilități de bază. UAT-urile mici, cu o populație redusă, sunt cele mai dezavantajate, în special în privința alimentării cu apă, canalizării și transportului public. Această situație subliniază nevoia urgentă de investiții și politici publice care să reducă aceste inegalități și să asigure un acces echitabil la servicii esențiale pentru toți cetățenii.

³⁴ Legea nr. 51/2006, art. 2, lit. a).

³⁵ Legea nr. 51/2006, art. 2, lit. h).

Instrumente privind asocierea voluntară a UAT-urilor

Pentru a îmbunătăți eficiența administrației publice locale, MDLPA a susținut și aprobat mai multe instrumente care încurajează asocierea voluntară a UAT-urilor, respectiv:

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară (ADI)³⁶ sunt persoane juridice de drept privat și de utilitate publică, constituite voluntar de două sau mai multe UAT-uri și sunt organizate în scopul realizării în comun a unor obiective de interes zonal sau regional (exemplu: infrastructură, accesarea fondurilor europene sau naționale, elaborarea și implementarea strategiilor comune de dezvoltare locală) sau a furnizării în comun a unor servicii publice (apă-canal, salubritate, transport public, iluminat, termoficare).

Consortiile administrative

Consortiile administrative reprezintă cea mai recentă formă de cooperare reglementată în România, introdusă prin Legea nr. 375/2022³⁷ ca răspuns la angajamentele din Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR). Acestea sunt un tip special de asociere intercomunitară, concepute pentru a facilita colaborarea între UAT-urile rurale sau predominant rurale. Similar ADI-urilor, consortiile administrative sunt persoane juridice de drept privat și de utilitate publică. Printre obiectivele cheie ale acestora se regăsesc: îmbunătățirea serviciilor publice (sociale, educaționale, de sănătate), creșterea eficacității investițiilor locale, eficientizarea utilizării resurselor umane specializate, reducerea diferențelor de dezvoltare.

Consortiile administrative ajută la compensarea capacității administrative reduse a UAT-urilor rurale, facilitează schimbul de personal și de bune practici, dar și la aplicarea unitară a legislației și implementarea eficientă a proiectelor. Pentru stimularea asocierii voluntare, prin Legea nr. 387/2023³⁸ s-a înființat Programul multianual pentru sprijinirea cooperării unităților administrativ-teritoriale membre ale consortiilor administrative, a cărui perioadă de implementare este de 60 luni, respectiv: 2024 – 2028.

Zonele Metropolitane

Zonele metropolitane³⁹ sunt structuri de cooperare voluntară formate dintr-un municipiu central (de rang I sau reședință de județ) și comunele și orașele limitrofe, fiecare UAT păstrându-și autonomia administrativă, cu delegări de atribuții strict reglementate. Acestea funcționează ca persoane juridice distincte, având ca obiective realizarea unor proiecte comune de interes zonal

³⁶ Asociațiile de dezvoltare intercomunitară sunt reglementate prin OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ și prin Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006.

³⁷ Legea nr. 375/2022 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

³⁸ Legea nr. 387/2023 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, precum și pentru completarea Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale.

³⁹ Zonele Metropolitane sunt constituite în baza Legii nr. 246/2022 privind zonele metropolitane, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

(infrastructură, mobilitate, dezvoltare economică și urbană integrată). Obiectivele cheie includ elaborarea de strategii comune de dezvoltare, atragerea de fonduri (europene și naționale), coordonarea investițiilor în domenii esențiale (transport, servicii sociale, mediu), reducerea decalajelor dintre urban și rural și planificarea urbană coerentă.



Instrumente precum ADI, Consorțiile Administrative și Zonele Metropolitane, alături de programele de sprijin, contribuie la consolidarea capacității administrative și la o mai bună gestionare a resurselor. Aceste parteneriate sunt esențiale pentru o guvernare locală eficientă și o dezvoltare teritorială echilibrată.

Punctul de vedere al entității auditate

Curtea de Conturi a transmis MDLPA proiectul *Raportului de audit al performanței*.

Entitatea auditată a formulat câteva puncte de vedere față de anumite aspecte prezentate în proiectul raportului de audit.

Raportul de audit al performanței, în forma de proiect, a fost conciliat cu reprezentanții ministerului, iar conținutul acestuia a fost agreat de ambele părți, fără a rămâne aspecte în divergență. Totodată, echipa de audit a integrat unele precizări tehnice oferite de reprezentanții MDLPA în definitivarea documentului.

Precizări finale

Raportul de audit a fost aprobat prin Hotărârea Plenului Curții de Conturi nr. 1122/21.10.2025.

În plus, raportul va fi disponibil gratuit pe site-ul Curții de Conturi la adresa <https://www.curteadeconturi.ro/rapoarte-misiuni-proprii>

Prezentul proiect al raportului de audit al performanței conține 51 de file.

ANEXA - Metodologie

Auditul a analizat toate comunele, iar în cazul orașelor, în cadrul anumitor capitale, o atenție specială a fost acordată celor cu o populație sub 10.000 de locuitori (nivel minim de populație stabilit de legislație pentru constituirea orașelor), denumite în cadrul auditului *orașe mici*, întrucât acestea reprezintă peste jumătate din totalul orașelor din România.

Evaluarea unor informații specifice a necesitat utilizarea eșantionării neprobabilistice. Pentru asigurarea unei reprezentativități teritoriale, selecția UAT-urilor din eșantion a fost efectuată luând în considerare numărul acestora, pragurile de populație, regiunile geografice de dezvoltare și formele de relief predominante. Numărul elementelor selectate a fost de 310 UAT, determinat astfel: 286 de comune (10% din totalul de 2.862) și 24 de orașe mici (20% din totalul de 119).

Analiza distribuției tuturor UAT-urilor, a caracteristicilor demografice și a structurii pieței muncii la nivel local s-a realizat utilizând informații statistice oferite de MDLPA și INS.

Pentru indicatorii minimali prevăzuți de Legea nr. 351/2001, analiza s-a bazat pe informații statistice disponibile pentru comunele și orașele mici din România, însă din cei 8 indicatori pentru comune⁴⁰, doar 3⁴¹ au fost analizați, iar din cei 17 indicatori stabiliți prin lege pentru orașe⁴², doar 13⁴³ au putut fi evaluați. Lipsa datelor statistice sau nepublicarea acestora de către INS până la momentul auditului, inclusiv cele rezultate din RPL 2021, a limitat evaluarea.

Evaluarea dotării comunelor și a orașelor mici a fost efectuată asupra UAT-urilor din eșantion, din cauza indisponibilității unor date complete la nivel național.

Pentru analiza resurselor financiare și a cheltuielilor bugetelor locale au fost utilizate datele din Anexa nr.24 „*Situația privind veniturile și cheltuielile bugetelor locale pe unități administrativ-teritoriale*”, întocmită de MF pentru anii 2021-2023 și datele transmise de același minister, conform solicitării echipei de audit. În cadrul auditului, au fost definiți și calculați anumiți indicatori pentru toate comunele și orașele mici, prin consultarea *Metodologiei privind stabilirea indicatorilor cu privire la execuția bugetelor* (Anexa nr. 2 la Ordinul nr. 2651/2010⁴⁴).

Pentru datele privind structura de personal, s-au utilizat atât informații furnizate de ANFP, MF și MDLPA pentru toate categoriile de structuri locale (comune, orașe, municipii și consilii județene), cât și date colectate de la primăriile selectate în eșantion, prin intermediul camerelor de conturi județene.

Serviciile publice au fost analizate utilizând surse de date de la INS și ANRSC pentru toate UAT-urile, precum și informații furnizate de primăriile selectate în eșantion.

Perioada supusă auditării a fost 2021-2023, iar acțiunea de audit s-a desfășurat în perioada aprilie-noiembrie 2024. În analizele prezentate în cadrul raportului au fost utilizate ca perioade de referință ani diferiți, în funcție de datele disponibile.

⁴⁰ Legea nr. 351/2001, Anexa IV, pct. 4.0.

⁴¹ Indicatorii minimali pentru comune, analizați: Populația ocupată în activități neagricole, Dotarea locuințelor cu instalații de alimentare cu apă și Locuințe construite după anul 1960.

⁴² Legea nr. 351/2001, Anexa II, pct. 1.0.

⁴³ Indicatorii minimali pentru orașe, analizați: Populația ocupată în activități neagricole, Dotarea locuințelor cu instalații de alimentare cu apă, Număr de paturi în spitale la 1.000 de locuitori, Număr de medici la 1.000 de locuitori, Unități de învățământ, Dotări culturale și sportive, Locuri în hoteluri, Străzi modernizate, Străzi cu rețele de distribuție a apei, Străzi cu conducte de canalizare, Epurarea apelor uzate, Spații verzi (parcuri, grădini publice scuaruri) și Depozit controlat de deșeuri cu acces asigurat.

⁴⁴ Ordinul nr. 2651/2010 pentru aprobarea metodologiilor de aplicare a prevederilor art. 14 alin. (7), ale art. 57 alin. (2[^]1) și ale art. 76[^]1 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale.