Notă de fundamentare

Secţiunea 1 **Titlul proiectului de act normativ** **Ordonanță de urgență privind comasarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale și măsurile de sprijin aferente**
Secţiunea a 2-a **Motivul emiterii actului normativ**

2.1. Sursa proiectului de act normativ	**PROGRAMUL DE GUVERNARE 2026-2028** Administrație și dezvoltare regională Reforme/Reorganizări: M5. START Reforma administrativă: asociere şi comasare voluntară Adoptăm cadrul legislativ pentru START Reforma administrativă. UAT-urile care îşi integrează voluntar funcţiile administrative primesc susţinere pentru dezvoltarea proiectelor de investiţii, iar cele care decid prin procedură democratică să fuzioneze primesc, pentru o perioadă determinată, bonusuri investiţionale şi garanţia menţinerii punctelor locale de servicii. 429 de UAT-uri de până la 1.500 de locuitori au prioritate la finanţare prin comasare voluntară.

2.2.Descrierea situaţiei actuale	Organizarea administrativ-teritorială a României se caracterizează printr-un grad ridicat de fragmentare. Potrivit populației după domiciliu la 1 ianuarie 2023, România are 3.181 de unități administrativ-teritoriale de bază (UAT), dintre care 429 sunt comune cu cel mult 1.500 de locuitori. Împreună, acestea însumează 479.290 de locuitori. Evoluțiile demografice din ultimele decenii, respectiv scăderea populației, îmbătrânirea și migrația către marile centre urbane sau în străinătate, au accentuat această situație și au redus capacitatea administrațiilor locale de a răspunde nevoilor comunităților. În unitățile administrativ-teritoriale cu populație foarte redusă, baza locală de impozitare nu permite acoperirea nici măcar a cheltuielilor de funcționare, cu atât mai puțin investițiile necesare dezvoltării locale. Din aceste motive aceste unități administrativ-teritoriale depind în proporție de peste 80% de transferurile de la bugetul de stat, ceea ce le limitează autonomia financiară și capacitatea de planificare pe termen mediu și lung. Fragmentarea afectează și capacitatea instituțională. Primăriile mici întâmpină dificultăți în a atrage și a păstra personal de specialitate în urbanism, achiziții publice, management de proiect, administrare financiară și accesare de fonduri europene. Rezultatul este întârzierea investițiilor, valorificarea insuficientă a oportunităților de finanțare și diferențe semnificative în calitatea serviciilor publice între comunități. În plus, serviciile care necesită o abordare integrată (drumuri, apă și canalizare, salubritate) sunt greu de dezvoltat de administrații separate, cu resurse limitate. În prezent, legislația permite modificarea limitelor teritoriale prin lege organică, după consultarea cetățenilor prin referendum local (art. 95 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, Legea nr. 3/2000, Carta europeană a autonomiei locale). Cu toate acestea, legislația în vigoare nu reglementează o procedură specifică pentru comasarea acestora. Nu sunt stabilite reguli privind inițierea comasării, finanțarea referendumului local, stabilirea denumirii și a reședinței noii unități administrativ-teritoriale, exercitarea mandatelor autorităților locale pe perioada de tranziție, preluarea patrimoniului, a drepturilor și obligațiilor, a personalului și a bugetelor. De asemenea, nu există măsuri de protecție a cetățenilor și nici instrumente de sprijin financiar pentru comunitățile care optează pentru comasare. În lipsa lor, comasarea voluntară este percepută ca un risc: pierderea identității locale, îndepărtarea deciziei de cetățean, pierderea locurilor de muncă din primărie și a accesului la servicii publice. În aceste condiții, comasarea voluntară, deși posibilă din punct de vedere juridic, nu a putut fi pusă în practică, fiind necesară adoptarea unui cadru legal special. Amânarea reglementării prelungește concomitent dependența financiară, dificultățile în furnizarea serviciilor publice și întârzierile în realizarea investițiilor, întârziind totodată accesul comunităților interesate la mecanismul de consolidare administrativă si la măsurile

2.3. Schimbări preconizate	Proiectul de ordonanță de urgență creează cadrul legal pentru comasarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale. Principalele schimbări sunt: **1. Cadrul general al comasării voluntare** a) Comasarea voluntară este definită ca unirea a două sau mai multe unități administrativ-teritoriale învecinate, cu limită administrativă comună. Comasarea se face prin lege, pe baza hotărârilor consiliilor locale și a referendumurilor locale, și are ca rezultat înființarea unei noi unități administrativ-teritoriale. b) Se aplică comunelor, orașelor și municipiilor din același județ. Au prioritate unitățile administrativ-teritoriale cu cel mult 1.500 de locuitori. c) Condiții obligatorii: teritoriul rezultat trebuie să fie continuu, trebuie să existe un drum național, județean sau comunal de legătură și nu se pot depăși granițele județului. d) Proiectul nu se aplică reorganizării județelor și nici transferului de localități între unitățile administrativ-teritoriale. e) Populația de referință este cea de la 1 ianuarie a anului anterior hotărârii de inițiere a comasării, după datele INS. **2. Denumirea și reședința noii UAT** a) Noua unitate administrativ-teritorială preia reședința unității administrativ-teritoriale cu cele mai mari venituri proprii pe cap de locuitor din impozite și taxe locale, în anul anterior referendumului. b) Dacă veniturile sunt egale, reședința noii unități administrativ-teritoriale, înființate ca urmare a comasării, sunt date de unitatea administrativ-teritorială care are cea mai mare populație. c) Denumirea unității administrativ-teritoriale nou-înființate ca urmare a comasării, care va fi supusă referendumului, poate fi stabilită de comun acord de către autoritățile administrației publice locale de la nivelul unităților administrativ-teritoriale participante la procesul de comasare. Denumirea unității administrativ-teritoriale nou-înființate ca urmare a comasării nu poate fi formată prin alăturarea a mai mult de două denumiri alte unităților administrativ-teritoriale care se comasează. În situația în care nu există acord comun, denumirea se stabilește conform regulilor aplicabile pentru reședință. **3. Procedura de comasare** a) Comasarea se inițiază prin hotărâri ale consiliilor locale din cel puțin două unități administrativ-teritoriale, adoptate cu majoritate absolută. Hotărârile cuprind obligatoriu: UAT-urile implicate, populația, data referendumului, întrebările și cererea de finanțare a referendumului. b) Referendumurile locale se finanțează din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului. c) Proiectul de lege de comasare poate fi promovat dacă referendumul este valabil și favorabil în cel puțin două unități administrativ-teritoriale învecinate. **4. Momentul înființării și perioada de tranziție**

2.4. Alte informaţii	Nu au fost identificate.

Secţiunea a 3-a
Impactul socio-economic

3.1. Descrierea generală a beneficiilor și costurilor estimate ca urmare a intrării în vigoare a actului normativ	
3.2. Impactul social	Proiectul de act normativ contribuie la îmbunătățirea accesului la servicii publice și creșterea calității acestora pentru locuitorii unităților administrativ-teritoriale mici. Serviciile de proximitate se mențin fiind furnizate prin punctele locale de servicii publice organizate în fiecare fostă reședință. Cetățenii nu suportă costuri, deoarece actele de identitate, permisele de conducere și certificatele de înmatriculare rămân valabile, iar actualizările se fac din oficiu și fără taxe. În ansamblu, reforma administrativ-teritorială va contribui la îmbunătățirea calității și accesibilității serviciilor publice, reducerea disparităților de dezvoltare dintre comunități și creșterea nivelului de trai al cetățenilor, prin consolidarea capacității administrative și financiare a autorităților locale și stimularea investițiilor în infrastructura și serviciile de interes public.
3.3. Impactul asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului	Proiectul de act normativ contribuie la respectarea principiului autonomiei locale și dreptului cetățenilor de a participa la luarea deciziilor prin referendum, asigurând totodată continuitatea accesului la serviciile publice, protejarea drepturilor minorităților naționale și menținerea drepturilor și garanțiilor legale existente în procesul de reorganizare administrativ-teritorială.
3.4. Impactul macroeconomic	Proiectul de act normativ va favoriza utilizarea mai eficientă a resurselor bugetare, reducerea pe termen mediu și lung a cheltuielilor administrative, creșterea capacității de atragere a fondurilor europene și de realizare a investițiilor publice, contribuind la dezvoltarea economică locală și la sustenabilitatea finanțelor publice.
3.4.1. Impactul asupra economiei și asupra principalilor indicatori macroeconomici	Proiectul de act normativ va favoriza utilizarea mai eficientă a resurselor bugetare, reducerea pe termen mediu și lung a cheltuielilor administrative, creșterea capacității de atragere a fondurilor europene și de realizare a investițiilor publice, contribuind la dezvoltarea economică locală și la sustenabilitatea finanțelor publice.
3.4.2. Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect

3.5. Impactul asupra mediului de afaceri	Proiectul de act normativ va contribui la crearea unui mediu economic local mai atractiv și mai predictibil, prin consolidarea capacității administrative, simplificarea procedurilor, îmbunătățirea infrastructurii și facilitarea implementării proiectelor de investiții, stimulând astfel dezvoltarea antreprenoriatului și atragerea de noi investiții în comunitățile locale.
3.6. Impactul asupra mediului înconjurător	Proiectul de act normativ va genera, pe termen mediu și lung, efecte pozitive indirecte asupra mediului, prin utilizarea mai eficientă a resurselor, planificarea integrată a investițiilor în infrastructura locală, îmbunătățirea gestionării serviciilor de apă, canalizare și salubritate, precum și prin creșterea capacității administrative de implementare a proiectelor de protecție a mediului și de adaptare la schimbările climatice, contribuind astfel la dezvoltarea durabilă a comunităților locale.
3.7. Evaluarea costurilor și beneficiilor din perspectiva inovării și digitalizării	Proiectul de act normativ, pe termen mediu și lung, va genera beneficii prin utilizarea mai eficientă a infrastructurii digitale, reducerea birocrației și a costurilor administrative, facilitarea accesului cetățenilor și mediului de afaceri la servicii publice electronice și creșterea capacității autorităților locale de a implementa soluții inovatoare și tehnologii moderne în administrația publică, chiar dacă poate presupune costuri inițiale pentru integrarea și modernizarea sistemelor informatice, armonizarea bazelor de date și digitalizarea proceselor administrative.
3.8. Evaluarea costurilor și beneficiilor din perspectiva dezvoltării durabile	Proiectul de act normativ, pe termen mediu și lung, va genera beneficii economice, sociale și de mediu prin eficientizarea cheltuielilor publice, utilizarea mai responsabilă a resurselor, consolidarea capacității administrative, dezvoltarea integrată a infrastructurii și serviciilor publice și reducerea disparităților teritoriale, contribuind astfel la o dezvoltare locală echilibrată și durabilă, chiar dacă o asemenea reformă presupune costuri inițiale asociate procesului de reorganizare administrativă și finanțării investițiilor.
3.9. Alte informaţii	Nu au fost identificate

Secţiunea a 4-a.
Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât şi pe termen lung (pe 5 ani) inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri

- **Mii Lei**

Indicatori	An curent	Următorii 4 ani				Media pe 5 ani
	2026	2027	2028	2029	2030	
1	2	3	4	5	6	7
4.1.Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care:	-	-	-	-	-	-

a) *buget de stat*, din acesta:	-	-	-	-	-	-
(i) impozit pe profit	-	-	-	-	-	-
(ii) impozit pe venit	-	-	-	-	-	-
b) *bugete locale*:	-	+2.000.000	+2.000.000	+172.000	+172.000	+868.800
(i) impozit pe profit	-	-	-	-	-	-
c) bugetul asigurărilor sociale de stat	-	-	-	-	-	-
(i) contribuții de asigurări	-	-	-	-	-	-
d) alte tipuri de venituri	-	-	-	-	-	-
4.2.Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care:	-	-	-	-	-	-
a) *buget de stat*, din acesta:	-	-2.000.000	-2.000.000	-172.000	-172.000	-868.800
(i) cheltuieli de personal	-	-	-	-	-	-
(ii) bunuri și servicii				-	-	
b) bugete locale	-	-	-	-	-	-
(i) cheltuieli de personal	-	-	-	-	-	-
(ii) bunuri și servicii		-		-	-	
c) bugetul asigurărilor sociale de stat:	-	-	-	-	-	-
(i) cheltuieli de personal	-	-	-	-	-	-
(ii) bunuri și servicii	-	-	-	-	-	-
d) alte tipuri de cheltuieli	-	-	-	-	-	-
4.3. Impact financiar, plus/minus, din care:	-	-	-	-	-	-
a) buget de stat	-	-2.000.000	-2.000.000	-172.000	-172.000	-868.800

b) bugete locale	-	+1.990.000	+2.000.000	+172.000	+172.000	-868.800
4.4 Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare	-	-	-	-	-	-
4.5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare	-	-	-	-	-	-
4.6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare	-	-	-	-	-	-

4.7. Prezentarea, în cazul proiectelor de acte normative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, a următoarelor documente: **a) fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;** **b) declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară**	-	-	-	-	-	-
4.8. Alte informații	Finanţarea măsurilor prevăzute în această ordonanţă de urgenţă se va efectua în limita fondurilor aprobate anual prin legile bugetare anuale, precum şi din alte surse legal constituite, potrivit legii.					

Secţiunea a 5-a
Efectele proiectului de act normativ asupra legislaţiei în vigoare

5.1.Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ:	**a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a prezentului act normativ** **a.1) acte normative în vigoare ce vor fi abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a prezentului act normativ:** Nu este cazul. **a.2) acte normative în vigoare ce vor fi modificate, ca urmare a intrării în vigoare a prezentului act normativ:** Nu este cazul. **b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții:** 1. Legile privind comasarea unităților administrativ-teritoriale; 2. Hotărâri ale Guvernului de alocare a sumelor pentru organizarea referendumului local; 3. Ordinul ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației pentru aprobarea ghidului de finanțare pentru Programul START Reforma Administrativă; 4. Ordinul comun al ministrului finanțelor și al ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației pentru aprobarea Normelor metodologice și instrucțiunilor privind funcționarea din punct de vedere financiar, contabil și fiscal a unităților administrativ-teritoriale care fac obiectul comasării.
5.2. Impactul asupra legislaţiei în domeniul achiziţiilor publice	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5.3. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislaţia UE (în cazul proiectelor ce transpun sau asigură aplicarea unor prevederi de drept UE)	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5.3.1. Măsuri normative necesare transpunerii directivelor UE	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
5.3.2. Măsuri normative necesare aplicării actelor legislative UE	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
5. 4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect

5.5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente asumate	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
5.6.Alte informaţii	Nu au fost identificate
Secţiunea a 6-a **Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ**	
6.1.Informaţii privind neaplicarea procedurii de participare la elaborarea actelor normative	Nu au fost identificate
6.2. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate	Proiectul de act normativ va fi supus analizei comisiei de dialog social a MDLPA
6.3. Informații despre consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale	Proiectul a fost transmis spre consultare structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale conform HG nr. 635/2022 procedura de consultare de către autoritățile administrației publice centrale a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative.
6.4. Informații privind punctele de vedere/ opinii emise de organisme consultative constituite prin acte normative	Nu au fost identificate.

6.5.Informaţii privind avizarea de către: a)Consiliul Legislativ b)Consiliul Suprem de Apărare a Ţării c)Consiliul Economic şi Social d)Consiliul Concurenţei e)Curtea de Conturi	Proiectul de act normativ va fi avizat de: Consiliul Economic şi Social, Consiliul Legislativ.
6.6.Alte informaţii	
Secţiunea a 7-a **Activităţi de informare publică privind elaborarea şi implementarea proiectului de act normativ**	
7.1.Informarea societăţii civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ	Proiectul se publică pe pagina de internet a MDLPA.
7.2.Informarea societăţii civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum şi efectele asupra sănătăţii şi securităţii cetăţeanului sau diversităţii biologice	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
Secţiunea a 8-a. **Măsuri privind implementarea, 0..0.izarea și evaluarea proiectului de act normativ**	
8.1.Măsuri de punere în aplicare a proiectului de act normativ	

8.2.Alte informaţii	Nu au fost identificate

Pentru considerentele de mai sus, am elaborat prezentul proiect de Ordonanță de urgență privind comasarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale și măsurile de sprijin aferente, pe care îl supunem spre aprobare.

MINISTRUL DEZVOLTĂRII,
LUCRĂRILOR PUBLICE ȘI ADMINISTRAŢIEI

Marcel-Alexandru STOICA

<u>Avizăm</u>:

Viceprim-ministru, ministrul afacerilor interne

Marian NEACȘU

Ministrul muncii, familiei, tineretului și solidarității sociale

Petre-Florin MANOLE
Ministrul finanțelor

Alexandru NAZARE

Președintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici

Vasile-Felix COZMA

Ministrul justiției

Radu MARINESCU

SECRETAR GENERAL

Mona Mihaela DUMITRU

DIRECȚIA GENERALĂ JURIDICĂ

DIRECTOR GENERAL

Paul Ștefan NAIDIN

DIRECȚIA AVIZARE REGLEMENTĂRI

DIRECTOR

Erika PAPP

DIRECȚIA GENERALĂ DEZVOLTARE REGIONALĂ ȘI INFRASTRUCTURĂ

DIRECTOR GENERAL

Alexandru-George SOARE

DIRECȚIA GENERALĂ ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ

DIRECTOR GENERAL

Daniel-Iustin MARINESCU

DIRECȚIA PENTRU STRATEGII ȘI REFORME ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

DIRECTOR

Sorin SOLOMON