CĂTRE: MINISTERUL DEZVOLTĂRII, LUCRĂRILOR PUBLICE ȘI ADMINISTRAȚIEI (MDLPA)

În atenția: Direcției Transparență Decizională / Conducerii Ministerului

Referitor la: Proiectul de Ordonanță de urgență privind comasarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale și măsurile de sprijin aferente (publicat în dezbatere publică la 20.11.2026)

De la: Ion Corbu | **E-mail:** vicobnoru@yahoo.fr | **Data:** 20 noiembrie 2026

MEMORIU PRIVIND OBIECȚIILE JURIDICE ȘI ECONOMICE LA PROIECTUL DE OUG ȘI PROPUNERE DE LEGE ALTERNATIVĂ PENTRU REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE PRIN NORMAREA PERSONALULUI ȘI DIGITALIZARE

I. PRACTICA EUROPEANĂ: EFICIENȚĂ PRIN APARAT SUPLU, PARTAJARE ȘI DIGITALIZARE

În statele membre ale Uniunii Europene (conform analizelor OECD și KDZ privind ocuparea în sectorul public subnațional), eficiența administrației locale nu se obține prin subvenționarea fiscală a comasărilor voluntare, ci prin două pârghii clare:

- **Modelul european continental (păstrarea identității locale cu aparat minimal):** Țări precum Franța (unde media pe comună este sub 1.900 de locuitori), Cehia, Slovacia sau Austria păstrează comunele mici ca entități juridice, dar funcționează cu 1 până la 6 angajați (adesea cu fracțiune de normă) și partajează specialiștii (urbanism, achiziții publice, audit, IT, contabilitate) în cadrul asociațiilor intercomunale (EPCI / Verwaltungsgemeinschaften).
- **Coroborarea normei de personal cu digitalizarea și Inteligența Artificială (AI):** În administrațiile moderne europene, dimensionarea personalului nu se mai face după fluxurile birocratice pe hârtie din anii 1990. Automatizarea registrelor (agricol, stare civilă, taxe și impozite), interoperabilitatea bazelor de date naționale și utilizarea asistenților bazați pe Inteligență Artificială (AI) pentru redactarea actelor administrative, verificarea conformității în achiziții publice și relația 24/7 cu cetățenii reduc cu 40%–60% timpul de procesare administrativă, făcând inutilă dublarea funcțiilor în fiecare primărie.

II. OBIECȚII JURIDICE ȘI ECONOMICE LA PROIECTUL DE OUG AL MDLPA

1. Obiecții de constituționalitate și legalitate

- **Încălcarea egalității în fața legii și a așezării juste a sarcinilor fiscale (Art. 16 alin. (1) și Art. 56 alin. (2) din Constituție) – raportat la Art. 16 din Proiectul de OUG:** Reducerea cu 50% a impozitelor pe clădiri și terenuri timp de 5 ani exclusiv pentru cetățenii din UAT-urile care se comasează instituie o discriminare fiscală nejustificată între cetățeni aflați în situații patrimoniale identice. Totodată, Art. 16 intră în contradicție directă cu Art. 15 alin. (6) din același proiect, care interzice diferențierea cotelor de impozitare pe criteriul delimitării teritoriale a fostelor UAT-uri.
- **Lipsa situației extraordinare și eludarea legii organice (Art. 115 alin. (4) și Art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituție):** Organizarea administrației publice locale se reglementează prin lege organică. Deoarece efectele comasării s-ar produce abia la alegerile locale la termen din anul 2028, iar programul de finanțare începe în 2027, nu există nicio urgență care să justifice adoptarea unei ordonanțe de urgență.
- **Nerespectarea Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice (Secțiunea a 4-a din Nota de fundamentare):** Rubricile 4.4–4.7 privind sursele de acoperire a cheltuielilor, calculele detaliate și fișa financiară sunt necompletate („-”), deși se angajează peste 4,34 miliarde lei.

2. Obiecții economice și de eficiență administrativă

- **Creșterea deficitului bugetar în loc de economii:** Deși preambulul invocă procedura de deficit excesiv, proiectul generează cheltuieli suplimentare de 4,35 miliarde lei în perioada 2027–

2030 (4 mld. lei Programul START, 344 mil. lei compensări de impozite, 10 mil. lei campanii media și costuri de referendum).

- **Blocarea oricărei reduceri de personal timp de aproape 4 ani (Art. 11 alin. (4) și (14)):** Posturile se cumulează integral, iar reorganizarea este interzisă timp de 1 an și 6 luni după alegerile din 2028 (adică până în anul 2030), menținând intactă anvelopa salarială.
- **Subvenționarea datoriilor restante (Anexa nr. 2, Art. 3 alin. (1)):** Permiterea plății datoriilor restante ale primăriilor din fondurile de investiții recompensează managementul bugetar defectuos.

III. PROPUNEREA ALTERNATIVĂ: NORMAREA PERSONALULUI COROBORATĂ CU DIGITALIZAREA ȘI AI

Propunem înlocuirea comasării voluntare cu instituirea unei norme stricte de personal raportate la populație, corelată obligatoriu cu transformarea digitală a administrației publice locale:

- **Interoperabilitate și automatizare prin AI:** Implementarea la nivel național a platformelor integrate de e-guvernare (ghișeu unic digital, registrul agricol electronic, cadastru integrat, plăți electronice) și extinderea instrumentelor de Inteligență Artificială (AI) pentru generarea automată a certificatelor, avizelor, proiectelor de hotărâri și verificarea dosarelor de achiziții și asistență socială.
- **Consorții administrative / ADI-uri de specialitate:** Specialiștii cu calificare înaltă (secretari generali, arhitecți-șefi, auditori interni, experți achiziții publice, specialiști IT) sunt angajați la nivel de consorțiu de 3–5 comune, deservind toate localitățile membre prin fluxuri digitale.

1. Grila de normare a personalului pentru comune (200 – 5.000 locuitori)

Normativul include întregul personal plătit din bugetul local (demnitari, funcționari, contractuali, muncitori), exprimat în Echivalent Normă Întreagă (ENI). Sub 2.500 de locuitori, funcția de viceprimar se exercită fără indemnizație fixă lunară.

Populația UAT	Posturi actuale (OUG 63/2010)	Normă propusă (ENI)	Structura funcțională recomandată (cu suport digital și AI)
200 locuitori	~11 posturi	**2,5 posturi**	Primar (0,5 normă); Secretar-contabil partajat (0,5 normă); Funcționar ghișeu / registru agricol / social (1 normă); Muncitor întreținere (0,5 normă)
500 locuitori	~12 posturi	**3,5 posturi**	Primar (0,5–1 normă); Secretar-jurist partajat (0,5 normă); Contabil-casier (1 normă); Funcționar agricol / stare civilă / social (1 normă); Muncitor (0,5 normă)
1.000 locuitori	~14 posturi	**5 posturi**	Primar (1 normă); Secretar general (1 normă); Contabil / taxe (1 normă); Registru agricol / stare civilă / social (1 normă); Muncitor întreținere (1 normă)
1.500 locuitori	~16 posturi	**6,5 posturi**	Primar (1 normă); Secretar general (1 normă); Contabilitate-buget (1 normă); Taxe și impozite (1 normă); Asistență socială / stare civilă / agricol (1,5 norme); Muncitor (1 normă)
2.000 locuitori	~18 posturi	**8 posturi**	Primar (1 normă); Secretar general (1 normă); Financiar-contabil (2 norme); Registru agricol / urbanism (1 normă); Social / stare civilă (1,5 norme); Administrativ (1,5 norme)
3.000 locuitori	~23 posturi	**11 posturi**	Primar + Viceprimar (2 norme); Secretar general (1 normă); Financiar-taxe (2,5 norme); Agricol / cadastru / urbanism (1,5 norme); Social / stare civilă (2 norme); Administrativ (2 norme)
4.000 locuitori	~27 posturi	**14 posturi**	Primar + Viceprimar (2 norme); Secretar + juridic (1,5 norme); Financiar / achiziții (3 norme); Urbanism / cadastru / agricol (2 norme); Social / stare civilă (2,5 norme); Administrativ (3 norme)
5.000 locuitori	~32 posturi	**17 posturi**	Primar + Viceprimar (2 norme); Secretar + juridic (2 norme); Financiar / achiziții (4 norme); Urbanism / cadastru / agricol (2,5 norme); Social / stare civilă (3 norme); Administrativ (3,5 norme)

2. Extinderea normării și estimarea economiilor la nivelul întregii țări (Comune, Orașe, Municipii, CJ)

Aplicarea principiului normării proporționale cu populația, coroborată cu digitalizarea și integrarea AI, la nivelul tuturor celor 3.181 de UAT-uri, 6 sectoare ale Municipiului București și 41 de Consilii Județene (cost salarial mediu complet estimat conservator la 114.000 lei/an în mediul rural și 132.000 lei/an în mediul urban și județean) generează următorul impact:

Categorie UAT / Instituție	Nr. entități	Posturi actuale	Posturi normate	Posturi reduse	Economie anuală
Comune sub 1.500 locuitori	429	6.006	2.145	3.861	0,44 mld. lei
Comune 1.501 – 5.000 locuitori	1.950	44.850	23.400	21.450	2,45 mld. lei
Comune peste 5.000 locuitori	483	17.388	10.626	6.762	0,77 mld. lei
Orașe (216 UAT)	216	16.200	9.720	6.480	0,86 mld. lei
Municipii (103 UAT, incl. sectoare)	109	41.420	27.250	14.170	1,87 mld. lei
Consilii Județene (41 CJ)	41	9.840	6.150	3.690	0,49 mld. lei
TOTAL NAȚIONAL	**3.228**	**135.704**	**79.291**	**56.413**	**6,87 mld. lei / an**

Rezultat bugetar comparativ (2027–2030): În timp ce proiectul actual de OUG produce un deficit suplimentar de **-4,35 miliarde lei** și zero reduceri de personal până în 2030, alternativa propusă generează economii directe de **6,87 miliarde lei/an** (peste **27,48 miliarde lei** cumulat în 4 ani), fără niciun cost de organizare a referendumurilor sau compensări fiscale discriminatorii.

IV. AVANTAJELE MAJORE ȘI MĂSURILE DE PROTECȚIE SOCIALĂ A PERSONALULUI

- **Zero bulversare pentru cetățeni și economie:** Nu se schimbă cărțile de identitate, actele de proprietate, extrasele de carte funciară, codurile poștale, adresele firmelor sau sediile primăriilor. Cetățenii își rezolvă solicitările în propria comună sau online.
- **Implementare rapidă (6 – 12 luni):** Reforma nu depinde de ciclul electoral din 2028 și nu necesită referendumuri locale costisitoare. Poate fi pusă în aplicare integral într-un interval de 6 până la 12 luni de la adoptarea legii.
- **Plan activ de reconversie, redistribuire, stimulente pentru mediul privat și pensionare:** Personalul disponibilizat prin aplicarea normei nu este lăsat fără sprijin, aplicându-se patru mecanisme simultane: (1) pensionarea la limită de vârstă sau anticipată, în condițiile legii, pentru angajații care îndeplinesc stagiul de cotizare; (2) redistribuirea prioritară pe posturile vacante din domenii deficitare ale statului (educație, sănătate, asistență socială, fonduri europene, ANAF); (3) stimularea angajatorilor din sectorul privat care încadrează personal provenit din administrație (scutire de la plata contribuției asigurătorii pentru muncă și subvenționarea cu 50% a salariului timp de 12 luni, condiționată de menținerea locului de muncă minimum 24 de luni); (4) cursuri gratuite de reconversie profesională și competențe digitale finanțate din fonduri europene (Programul Educație și Ocupare).

V. PROIECT DE LEGE (PROPUNERE DE ARTICULARE NORMATIVĂ)

LEGE
privind eficientizarea administrației publice locale prin normarea personalului, digitalizare și partajarea serviciilor publice

Art. 1. – Obiectul și scopul legii

(1) Prezenta lege stabilește cadrul juridic pentru dimensionarea optimă a aparatului de specialitate al autorităților administrației publice locale, în corelare cu numărul de locuitori, gradul de digitalizare a serviciilor publice și utilizarea tehnologiilor bazate pe inteligență artificială.
(2) Aplicarea prezentei legi se realizează fără modificarea limitelor administrativ-teritoriale ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor și fără a genera obligații de schimbare a actelor de identitate, de stare civilă sau de proprietate ale cetățenilor.

Art. 2. – Norma unică de personal

(1) Numărul maxim de posturi finanțate din bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale, exprimat în echivalent normă întreagă (ENI), include demnitarii, funcționarii publici, personalul contractual și personalul de deservire și se stabilește proporțional cu numărul de locuitori comunicat de Institutul Național de Statistică, conform Anexei la prezenta lege.
(2) În unitățile administrativ-teritoriale cu o populație de până la 1.000 de locuitori, funcțiile de conducere și de execuție pot fi organizate cu fracțiune de normă de 0,5, iar funcțiile de specialitate pot fi exercitate prin partajare între două sau mai multe unități administrativ-teritoriale învecinate.
(3) În unitățile administrativ-teritoriale cu o populație de până la 2.500 de locuitori, atribuțiile viceprimarului se exercită fără indemnizație fixă lunară, titularul beneficiind exclusiv de indemnizația de ședință aferentă calității de consilier local.

Art. 3. – Digitalizarea și utilizarea inteligenței artificiale

(1) În termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, autoritățile administrației publice locale au obligația interconectării registrelor electronice locale (registru agricol, taxe și impozite, stare civilă, urbanism, asistență socială) la platformele naționale de interoperabilitate.
(2) Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, împreună cu Autoritatea pentru Digitalizarea României, pune la dispoziția unităților administrativ-teritoriale, în mod gratuit, soluții software standardizate și instrumente bazate pe inteligență artificială pentru automatizarea eliberării certificatelor, redactarea actelor administrative, verificarea procedurilor de achiziții publice și asistența digitală a cetățenilor.

Art. 4. – Consorțiile administrative și partajarea specialiștilor

(1) Unitățile administrativ-teritoriale cu o populație de până la 5.000 de locuitori au obligația de a se asocia în consorții administrative sau asociații de dezvoltare intercomunitară pentru asigurarea în comun a serviciilor de urbanism și amenajarea teritoriului, achiziții publice, audit public intern, resurse umane, asistență juridică și tehnologia informației.
(2) Cheltuielile aferente personalului de specialitate angajat la nivelul consorțiului administrativ se suportă proporțional cu numărul de locuitori ai unităților administrativ-teritoriale membre.

Art. 5. – Protecția socială, redistribuirea și stimularea angajării în sectorul privat

(1) Personalul eliberat ca urmare a reorganizării organigramelor conform art. 2 beneficiază de următoarele măsuri active:
a) înscrierea din oficiu în Corpul de rezervă al funcționarilor publici și redistribuirea prioritară, fără concurs, pe posturile vacante echivalente din instituțiile publice centrale și locale deficitare;
b) accesul la pensionare pentru limită de vârstă sau pensionare anticipată, în condițiile Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii;
c) programe gratuite de formare și reconversie profesională în competențe digitale, finanțate din fonduri europene nerambursabile.
(2) Angajatorii din sectorul privat care încadrează în muncă, pe perioadă nedeterminată, persoane eliberate din administrația publică locală ca urmare a aplicării prezentei legi beneficiază, timp de 12 luni, de subvenționarea din bugetul asigurărilor pentru șomaj a 50% din salariul brut, dar nu mai mult de salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată, cu obligația menținerii raporturilor de muncă cel puțin 24 de luni.

Art. 6. – Termene de implementare și dispoziții tranzitorii

(1) Autoritățile administrației publice locale au obligația aprobării noilor organigrame și state de funcții în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi, iar finalizarea procedurilor de reorganizare și interoperabilitate digitală se realizează în cel mult 12 luni de la data intrării în vigoare.
(2) La data intrării în vigoare a prezentei legi, orice dispoziții contrare din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2010 și din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ se modifică în mod corespunzător.