



**FUNKY
CITIZENS**

Rezumat executiv

Reforma Arhitecturii Administrative a României

Partea I: Diagnosticul situației actuale

Autori:

Diana Tăbăleț
Elena Calistru

Au contribuit:

Adrian Rista
Mike Drulă

Data publicării:

29 octombrie 2026

Rezumat executiv – Reforma Arhitecturii Administrative a României (Partea I: Diagnosticul situației actuale)

Rezumatul studiului

România este administrată după o hartă trasată în februarie 1968, pentru o economie planificată și o populație în creștere. De atunci, harta a rămas, iar țara de sub ea s-a schimbat în cel puțin trei feluri. Demografic: populația rezidentă a scăzut sub 19,1 milioane și scade în opt localități din zece. Economic: activitatea s-a concentrat în câțiva poli urbani, iar fiecare regiune este trasă de un singur județ. Și, în ultimii șase ani, prin șocuri succesive (pandemia, războiul de la graniță, criza energiei, concurența chineză pe industriile în care România s-a specializat, clima) care nu au trecut, ci rescriu geografia economică a deceniului următor. Numărul unităților administrativ-teritoriale (UAT) a crescut însă, de la 2.942 la 3.181: astăzi există 41 de județe, 103 municipii (inclusiv Municipiul București), 216 orașe și 2.862 de comune.

Discuțiile despre reorganizarea arhitecturii administrative a României există de ani buni, dar nicio inițiativă nu a devenit lege, iar dezbaterea a pornit strâmb: de la un singur criteriu, populația, și de la un singur argument, economiile.

Studiul de față este un prim pas spre o dezbatere așezată: o analiză a situației actuale, ca să știm de unde pornim înainte de a contura unde vrem să ajungem. L-am numit diagnostic, pentru că pune la un loc datele publice pe care se poate sprijini orice propunere de reorganizare. Nu propune o hartă nouă.

Cifrele care rezumă diagnosticul:

Ce am măsurat	Cifra
UAT-uri de bază (comune, orașe, municipii)	3.181: 2.862 comune, 216 orașe, 103 municipii (inclusiv București)
UAT-uri în care populația a scăzut între 2016 și 2025	2.490 – aproape 8 din 10
UAT-uri sub pragul de populație al propriului rang	613 – una din cinci (441 comune, 120 orașe, 52 municipii)
UAT-uri care nu își plătesc nici salariile din venituri proprii (2025)	30,9%

Ce am măsurat	Cifra
UAT-uri care își plătesc din venituri proprii salariile și funcționarea curentă (2025)	462 – sub 15%
Orașe neviabile în fiecare an din 2018 încoace	1 din 3 (66 din 216)
PIB pe locuitor față de media UE	de la 58% (2016) la 77% (2024)
Județe sub jumătate din media UE	13
Locuri de muncă pierdute în industria auto față de vârful din 2018	peste 73.000
UAT-uri capabile să fie centrul unei unități comasate (ICA)	1.411 capabile, 1.091 marginale, 678 sub prag
Hărți regionale paralele folosite de stat	cel puțin 8 , cu sedii în 22 de orașe
Fonduri UE propuse pentru România, 2028–2034	60,2 miliarde euro , printr-un singur plan național și regional

Cinci mesaje principale:

1. Mai puțini oameni pe aceeași hartă, dar nu peste tot la fel.

Între 2016 și 2025, populația după domiciliu a scăzut în 2.490 de UAT-uri, aproape opt din zece, iar populația în vârstă de muncă a scăzut de două ori mai repede decât cea totală (–7,7%). Declinul are două geografii diferite: câmpia din sud, unde comunele au coborât sub prag chiar în ultimul deceniu (în Teleorman, populația scade în 96 din 97 de localități), și munții și dealurile din vest, unde satele sunt mici de multă vreme și o comasare ar produce o comună la fel de mică, doar mai întinsă. Creșterea este aproape numai în coroanele marilor orașe: 77% dintre cele 688 de localități în creștere sunt la mai puțin de 35 km de o reședință de județ, în timp ce orașele-nucleu pierd oameni spre ele. Este o revărsare a orașelor, nu o renaștere a satului. Toate aceste cifre se citesc cu o rezervă: între recensăminte, statul cunoaște doar populația din acte. 191 de UAT-uri au cu cel puțin un sfert mai mulți locuitori în acte decât la recensământ, 586 au mai mulți locuitori reali decât în acte, iar în câteva comune de la granița cu Republica Moldova populația s-a dublat sau chiar s-a triplat doar pe hârtie. Pe aceste cifre se împart banii și se stabilește numărul de consilieri.

2. Majoritatea primăriilor își plătesc angajații, dar puține își plătesc și funcționarea, iar cauzele diferă după mărime.

În 2025, 30,9% dintre UAT-uri nu își acopereau nici salariile din venituri proprii, iar doar 462, sub 15%, acopereau și bunurile și serviciile. La comunele mici, problema este structurală:

aparatul minim (primar, secretar, contabil, consiliu local) costă cam la fel pentru 100 ca pentru 10.000 de locuitori. Bătrâna (Hunedoara), cu 88 de rezidenți, cheltuiește pe personal de 26 de ori mai mult pe locuitor decât Chiajna (Ilfov), deși încasează de aproape cinci ori mai mult pe locuitor din venituri proprii. La orașele mari, neviabilitatea este în bună parte contabilă: fără personalul din învățământ și sănătate, plătit în mare parte din alte surse, toate municipiile și 93% dintre orașe își acoperă salariile, în timp ce la comune procentul abia se mișcă (de la 70% la 74%). Viabilitatea urmează geografia orașelor (54% dintre comunele din coroanele celor 41 de zone urbane, față de 11% în afara lor) și nu este stabilă: doar 132 de UAT-uri au fost viabile în fiecare an din 2018, iar pentru cele mai multe rezultatul depinde de regulile bugetului din fiecare an, nu de o bază fiscală solidă.

3. Un pol de creștere este o piață a muncii, nu un oraș, iar recuperarea economică are o singură locomotivă pe regiune.

România a urcat de la 58% la 77% din PIB-ul mediu european pe locuitor între 2016 și 2024, dar recuperarea este concentrată: datele definitive din 2023 arată că București-Ilfov a ajuns la 181% din media UE, Nord-Estul a rămas la 47%, iar 13 județe sunt sub jumătate din medie. În fiecare regiune trage un singur județ; doar în Centru trag două, Brașovul și Sibiu. Cele 41 de zone urbane funcționale adună 91% dintre locurile de muncă calificate, deși acolo trăiește mai puțin de jumătate din populația în vârstă de muncă. Remăsurată după 18 ani, ierarhia polilor s-a schimbat: Cluj-Napoca are cel mai bun scor, Brașovul și Sibiu urcă la pol regional, Suceava face cel mai mare salt, iar Aradul coboară cel mai mult. De aceea lista din 2008 trebuie înlocuită cu o metodă de măsurare, nu actualizată. În afara polilor rămân 2,25 milioane de oameni, la peste o oră de cel mai apropiat oraș-nucleu. Expunerea la șocuri are adrese precise: industria auto a pierdut peste 73.000 de locuri de muncă față de 2018 și are 22% din salariații din Argeș, cărbunele are calendar de închidere, iar în 68 de UAT-uri un singur angajator are peste un sfert din salariați. Comasarea nu aduce singuri investitori, dar poate da o administrație în stare să planifice transportul, recalificarea și terenurile pentru următorul.

4. Capacitatea administrativă există la toate mărimile, dar este instabilă și în parte împrumutată de la centru.

Indicele de Capacitate Administrativă (ICA) testează, numai pe date publice, dacă un UAT ar putea fi centrul unui cluster comasat. Cu pragurile de lucru, 1.411 UAT-uri (44%) sunt capabile, 1.091 marginale și 678 sub prag. Mărimea nu decide: 42% dintre comunele de 1.000–3.000 de locuitori trec toate cele cinci teste, iar populația mediană este aproape aceeași în cele trei categorii. Capacitatea nu se menține însă: doar 507 UAT-uri au fost capabile în ambele perioade analizate (2020–2022 și 2023–2025), mai ales cele mari. Iar aproape jumătate dintre cele capabile (682) trec testul de investiții doar datorită plăților din Anghel Saligny, PNDL și PNRR. A atrage bani nu înseamnă a-i și cheltui: Ciugud (Alba) trece patru teste din cinci, dar în 2025 a plătit 19,3 milioane de lei din cele 97 de milioane bugetate pentru dezvoltare. De aceea verdictul se dă pe cluster, nu pe primărie: un cluster fără niciun centru capabil arată bine pe hartă și nu

funcționează. ICA nu este un clasament al primăriilor; citește urmele capacității în datele din trecut.

5. Statul are deja regiuni, dar în opt hărți diferite și fără o autoritate aleasă care să răspundă pentru ele.

Dezvoltare, curți de apel, finanțe, drumuri, ape, urgențe, energie și statistică: opt hărți regionale, cu sedii în 22 de orașe, niciuna identică cu alta. Timișoara este singurul oraș-sediu pentru toate opt; Galați și Vrancea depind fiecare de șase orașe-sediu diferite; Sud-Muntenia există pe harta fondurilor europene, dar pentru justiție și urgențe sudul ei gravitează spre București. Nu toate nepotrivirile sunt greșeli: administrațiile apelor urmează bazinele râurilor, nu granițele județelor. Hărțile nu urmează însă distanța: 67% dintre oameni locuiesc la peste o oră de sediul agenției de dezvoltare a propriei regiuni. Alinierea lor într-o singură hartă regională nu cere nici referendum, nici revizuirea Constituției, ci modificarea unor legi și hotărâri de guvern. O astfel de hartă trebuie totuși să împace două logici care nu desenează același lucru: cea funcțională (unde muncesc, învață și se tratează oamenii) și cea istorică și identitară, inclusiv cele 462 de UAT-uri în care o minoritate depășește pragul de 20% de la care legea garantează limba maternă în administrație. Iar întrebarea nu este dacă avem regiuni, ci cine vorbește în numele lor când se negociază cele 60,2 miliarde de euro din 2028–2034.

Ce nu știm. Câți oameni locuiesc efectiv în fiecare localitate între recensăminte. Cât economisește o comasare: probabil mai puțin decât se crede, iar argumentul susținut de date este capacitatea, nu economia la buget. Și ce vor oamenii din comunele vizate.

Ce urmează. Din 2028, fondurile europene vor veni printr-un singur plan național și regional, iar României i-ar reveni, potrivit propunerii Comisiei, 60 miliarde de euro. Ce nu intră acum în plan riscă să nu aibă finanțare până în 2035. Funky Citizens va publica trei scenarii de reorganizare, evaluate după aceeași grilă, publicată înaintea oricărei hărți.

Concluzia de fond: argumentul pe care datele îl susțin pentru reorganizare este **capacitatea** – de a angaja un urbanist, de a scrie un proiect, de a ține deschis un serviciu, de a planifica o piață a muncii care trece peste granițele a zece comune – nu economia la buget.

Reorganizarea fără investiții este o tăiere de costuri cu alt nume. Iar o reorganizare care se oprește la comunele mici, fără orașele care nu-și mai acoperă rangul și fără nivelul regional care lipsește, amână reforma în loc să o facă.

De ce acest studiu

România are nevoie de o discuție despre reorganizare purtată pe date, nu pe impresii. Legea din februarie 1968 stabilea 39 de județe, 47 de municipii, 189 de orașe și 2.706 comune. În primii 15 ani de după 1989 au apărut 339 de UAT-uri noi, prin divizare sau schimbarea statutului. Astăzi există 41 de județe, 103 municipii (inclusiv București), 216 orașe și 2.862 de comune, pentru o

populație rezidentă de 19,05 milioane la recensământul din 2021 – cu 1,1 milioane mai puțin decât în 2011.

Trei schimbări, nu una. Dezbateră publică vorbește despre reorganizare ca despre o actualizare demografică: mai puțini oameni, deci mai puține primării. Datele arată trei schimbări suprapuse. Prima este demografică și este cea mai vizibilă. A doua este economică: recuperarea față de media europeană s-a făcut printr-un singur județ-locomotivă pe regiune, cu 13 județe rămase sub jumătate din media UE. A treia abia începe. După pandemie, războiul din Ucraina, criza energiei, retragerea industriei auto și concurența chineză, geografia economică a României de la finalul deceniului nu va mai fi cea de azi: cărbunele are calendar de închidere, auto a pierdut 73.000 de locuri de muncă față de 2018, iar clima lovește și acolo unde nu există industrie. O hartă administrativă nu se actualizează după ce s-a întâmplat; se pregătește pentru ce urmează.

Toată lumea a spus că e nevoie de reorganizare. Nicio inițiativă nu a devenit lege.

- [Un proiect din 2023](#) care reducea județele la 12 a fost respins definitiv în februarie 2024.
- [Un al doilea proiect](#), depus în octombrie 2024, a fost retras după două luni.
- În ianuarie 2025, un grup de lucru anunțat pentru șase luni [a funcționat două](#).
- În iunie 2026, reorganizarea a fost „[prioritatea zero](#)” a unui program de guvernare care nu a trecut de Parlament.
- [Guvernul Niculescu](#), investit pe 20 octombrie 2026, propune comasarea voluntară a peste 400 de comune – cele sub 1.500 de locuitori, pe un singur criteriu, populația. Nimic despre orașe, județe sau regiuni.

Statul are instrumente pe care nu le-a folosit. Din [2001, legea](#) îi cere Guvernului să sprijine unificarea comunelor învecinate cu scăderi accentuate de populație. [Curtea de Conturi](#) constată că nu a existat niciun astfel de demers și că actualul cadru legislativ nu oferă instrumentele necesare reorganizării.

Oamenii sunt deschiși, iar unii primari au pornit deja. [Șase români din zece cred că o reformă administrativ-teritorială, inclusiv comasarea unor localități, ar îmbunătăți serviciile publice](#). La [Beltiug și Socond \(Satu Mare\)](#) se pregătește un referendum de unificare, iar [Consiliul Județean Timiș](#) oferă între 10 și 20 de milioane de lei comunelor care fuzionează.

Ce lipsea: datele puse la un loc. În dezbateră circulă praguri aruncate la întâmplare – 1.500, 3.000, 5.000 de locuitori pentru o comună – și cifre care se contrazic de la o instituție la alta. Nu exista un diagnostic public, reproductibil, la nivel de UAT, pe care să-l poată folosi oricine vrea să propună sau să conteste o hartă.

De ce acum. Din 2028, fondurile europene vor veni printr-un singur Plan de Parteneriat Național și Regional, cu reforme, jaloane și plăți la rezultat. Potrivit propunerii Comisiei, României i-ar reveni 60,2 miliarde de euro. Planul se scrie acum; ce nu intră în el riscă să nu aibă finanțare până în 2035. Iar planul va fi negociat între Comisie și Ministerul Finanțelor: fără un nivel

regional care să vorbească în numele teritoriilor, banii se duc unde se duc de obicei, în capitală și în regiunile deja puternice.

Patru poziții pe care ni le asumăm înaintea oricărui scenariu:

1. **Reorganizarea fără investiții este o tăiere temporară de costuri cu alt nume** și nu o susținem. Orice hartă nouă trebuie să vină cu angajamentul ei de investiții: drumul spre noul centru, transportul școlar, medicul la douăzeci de minute, ghișeu digital. O comunitate căreia i se cere să renunțe la primărie trebuie să știe, cu dată și cu sumă, ce primește în schimb.
2. **Harta trebuie să reziste la șocuri.** Industria auto a pierdut peste 18.000 de locuri de muncă între ianuarie 2025 și aprilie 2026. Piața muncii nu se oprește la granița unei comune, deci nici răspunsul nu poate veni de la o singură primărie.
3. **Dreptul de a rămâne nu este dreptul de a rămâne la fel.** Contează mai puțin o primărie în fiecare comună și mai mult o școală bună la care se ajunge cu un microbuz care chiar vine, un medic de familie (pe care 357 de comune nu îl au), canalizare (pe care o are o comună din trei) și o administrație în stare să scrie proiectele care le aduc. Teritoriile lăsate în urmă nu dispar de pe hartă când li se ia primăria; se întorc în politică, și nu cu voturi de recunoștință (Rodríguez-Pose, 2018). Pentru România, miza nu e doar echitatea, ci potențialul nefolosit: competitivitatea despre care vorbește Bruxellesul se construiește și din județele aflate la 44% din media europeană, nu doar din Cluj și București.
4. **O reformă la un singur nivel nu este o reformă.** Comasarea voluntară a 400 de comune este un început, nu o reorganizare. Economiiile ei sunt mici în orice evaluare europeană și invizibile într-un deficit de peste 9% din PIB. Între timp, 120 de orașe din 216 nu mai au populația rangului lor, județul din 1968 este prea mic pentru un spital regional și prea mare pentru un dispensar, iar nivelul regional care va trebui să planifice 60 de miliarde de euro nu există juridic. A spune „am făcut reorganizarea” după 400 de comune înseamnă a evita conversația despre reforma adevărată.

Nu apărăm harta din 1968. Dar nici o reformă făcută într-un tabel, cu un prag trasat cu rigla: o treime din comune au deja satele, în medie, la peste cinci kilometri de centru. Pentru ele, o comasare fără drum și fără transport înseamnă un ghișeu mai departe și nimic în schimb. Reforma are trei etaje – comuna, orașul și județul, regiunea –, iar datele din acest studiu sunt pentru toate trei.

Cum am lucrat

Studiul răspunde la cinci întrebări, câte una pe capitol, pe o decadă de date (2016–2025), la nivelul fiecăreia dintre cele 3.181 de UAT-uri:

1. Unde locuiesc oamenii și care unități nu îndeplinesc nici măcar pragul de populație al propriului rang?

2. Cine își poate plăti administrația din resurse proprii?
3. Unde se produce, unde se locuiește și cât de expus este fiecare teritoriu la șocuri economice?
4. Care UAT-uri ar avea capacitatea să devină centrul unei unități comasate?
5. Cum arată nivelul intermediar: județele și regiunile pe care statul le folosește deja?

Numai date publice. Am folosit INS, execuțiile bugetare publicate de Ministerul Finanțelor, bilanțurile firmelor, sistemul de achiziții publice (SICAP), Eurostat și ESPON. Seturile de date și calculele sunt publicate odată cu raportul, ca oricine să poată refăce cifrele. Acolo unde sursele oficiale se contrazic, arătăm ambele variante.

Trei instrumente de măsură, pe scurt:

Instrument	Ce arată	Cum se citește
Pragurile de populație din Legea 351/2001 : 1.500 de locuitori pentru o comună, 10.000 pentru un oraș, 40.000 pentru un municipiu	Câte unități nu ar putea fi înființate azi cu populația pe care o au	Un reper comun, nu o propunere și nu o listă de desființat
Viabilitatea fiscală: veniturile proprii comparate cu salariile și cu bunurile și serviciile	Viabil – acoperă ambele; fragil – acoperă doar salariile; neviabil – nu acoperă nici salariile	Arată de cine depinde o primărie, nu cât de bogată e comunitatea
Indicele de Capacitate Administrativă (ICA) , un indice nou, construit doar din rezultate observabile în date	Dacă un UAT ar putea duce un cluster comasat: investește, execută, cumpără competitiv, plătește la timp	Testează fezabilitatea, nu dorința de comasare

Ce nu face studiul. Populația și bugetul apar primele pentru că sunt singurele date coerente la nivel de UAT pe zece ani, nu pentru că ar fi criteriile cele mai importante. O localitate nu este o firmă și nu se judecă după rentabilitate. Autonomia locală este garantată constituțional, iar legea nu a folosit niciodată populația sau bugetul ca singur criteriu. De aceea nicio cifră din acest rezumat nu se citește singură: 441 de comune sub prag nu sunt 441 de comune de desființat.

O precizare despre comparațiile internaționale. Măsurată prin numărul mediu de locuitori pe unitate, România nu este neobișnuit de fragmentată: [aproape 7.000 de locuitori domiciliați](#) pe UAT, peste Franța, Cehia sau Ungaria. Problema nu este media, ci faptul că o comună de 900 de locuitori are, prin lege, aceleași atribuții și aceeași schemă minimă de personal ca una de 9.000. Iar România nu are un nivel de cooperare între localități care să preia ce nu poate duce fiecare singură.

Un pol de creștere, definit simplu. Folosim **zona urbană funcțională**: orașul plus comunele din care cel puțin 15% dintre cei ocupați fac zilnic naveta în el. Studiul lucrează cu 41 de astfel de zone – București și cele 40 de reședințe de județ – care cuprind 221 de UAT-uri.

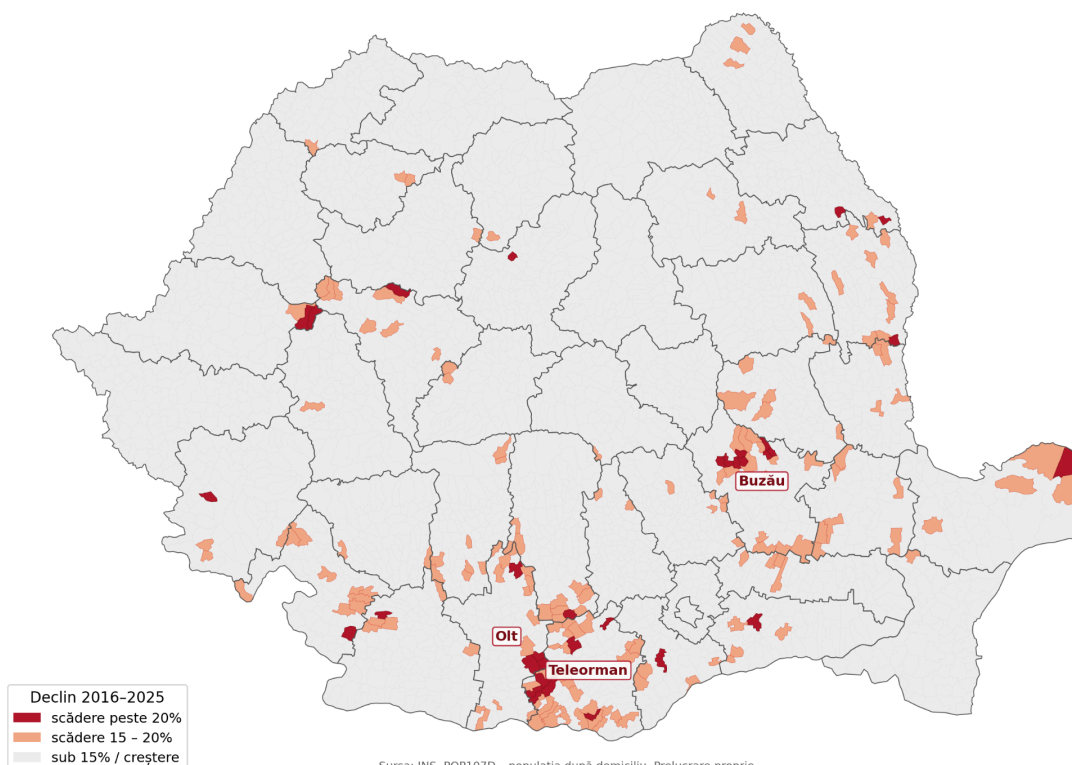
1. Unde locuiesc oamenii: mai puțini oameni pe aceeași hartă

Populația a scăzut în 2.490 de UAT-uri între 2016 și 2025 – aproape opt din zece. Populația rezidentă a României, în jur de 19 milioane, a scăzut cu 3,6% față de 2016; România este a cincea țară din UE ca mărime a declinului demografic, în timp ce media UE a crescut cu 1,5%. Populația în vârstă de muncă (15–64 de ani) a scăzut și mai repede: –7,7% în același deceniu.

1.1. Unde scade și unde crește

- **Declinul cel mai accentuat este în sud.** În Teleorman, populația scade în 96 din 97 de localități; în Olt, în 108 din 112; în Buzău, în aproape 90% dintre localități. Cele trei județe adună 19 din cele 33 de localități care au pierdut peste o cincime din populație.

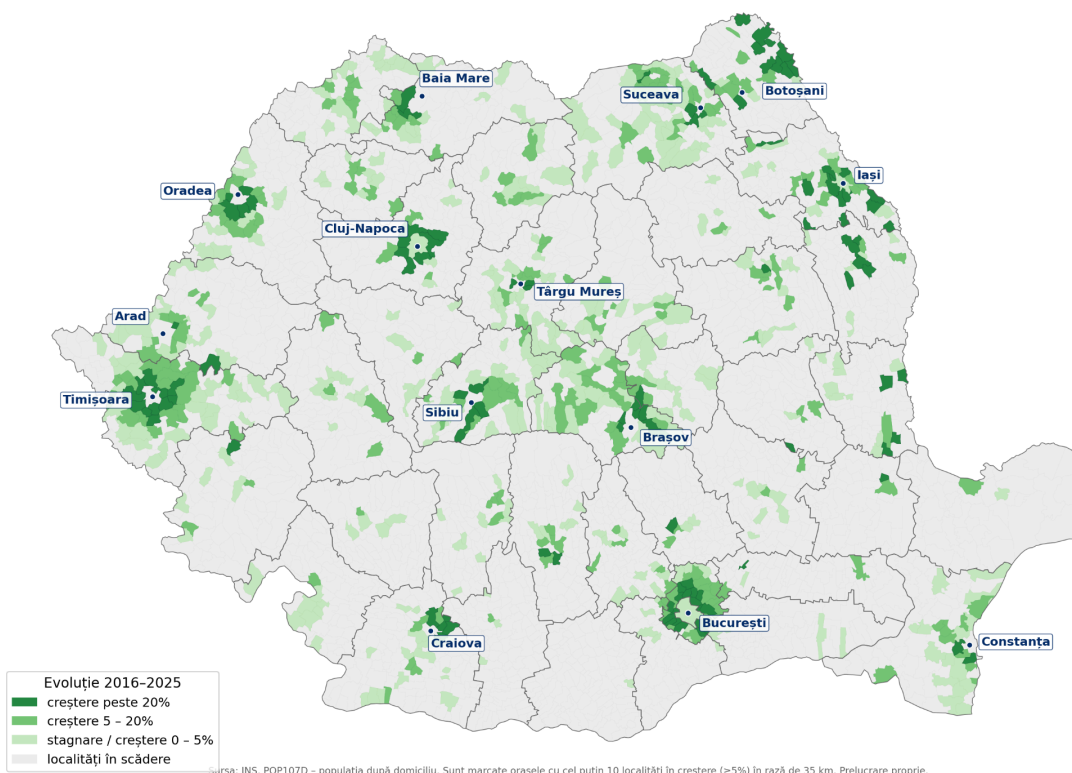
Arealele cu declin demografic accentuat (peste 15%), 2016–2025



Arealele cu declin demografic accentuat (peste 15%), 2016–2025. Sursa: INS, POP107D, populația după domiciliu; calcule proprii. În studiu: subcapitolul 1.1.1.

- **Creșterea se concentrează în jurul marilor orașe.** Din cele 688 de localități în creștere, 77% se află la mai puțin de 35 km de o reședință de județ. Nu este o creștere a satului, ci o revărsare a orașelor peste granița lor administrativă.
- **Exemple de „comune-dormitor”:** Chiajna (+137%) și Bragadiru (+115%) lângă București; Dumbrăvița (+171%) și Moșnița Nouă (+168%) lângă Timișoara; Valea Lupului (+171%) lângă Iași; Florești (+98%) lângă Cluj-Napoca. Florești este astăzi cea mai mare comună din țară – mai populată decât oricare dintre cele 216 orașe.
- **Orașele-nucleu stagnează sau scad.** Timișoara a pierdut aproape 11% din populația după domiciliu, în timp ce comunele din jurul ei au crescut.

Localități stabile sau în creștere și orașele-nucleu, 2016-2025



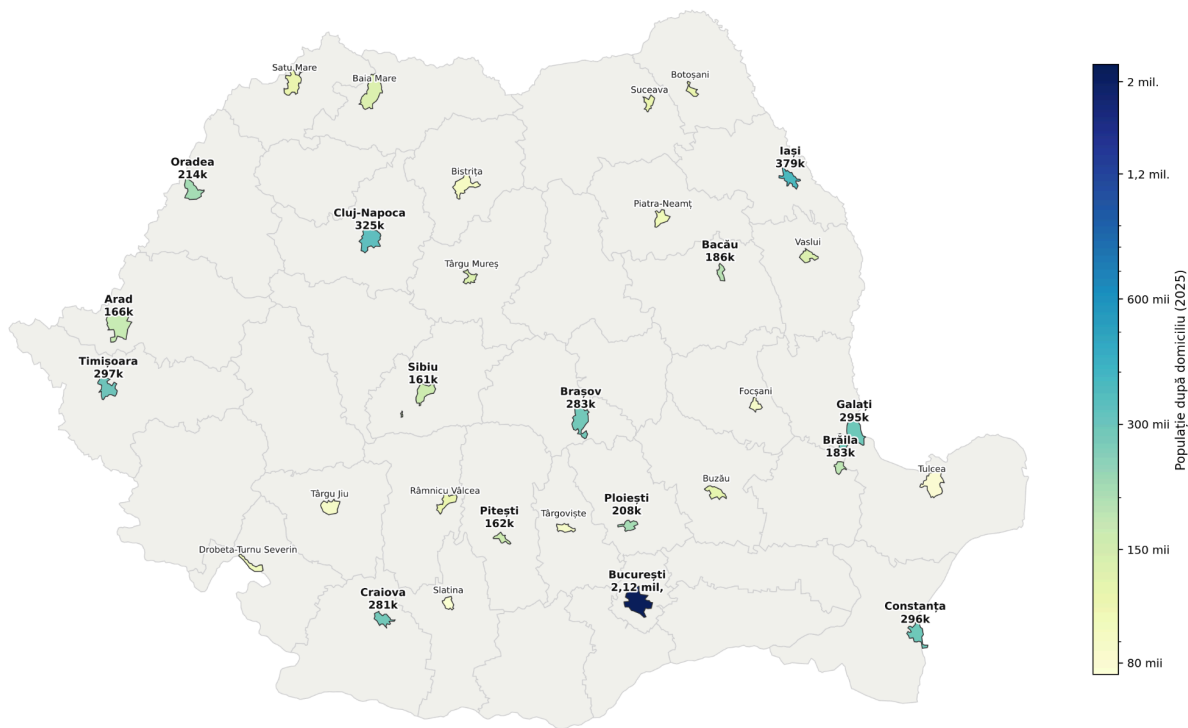
Localitățile stabile sau în creștere și orașele-nucleu, 2016–2025. Sursa: INS, POP107D, populația după domiciliu; calcule proprii. În studiu: subcapitolul 1.1.2.

Unde sunt oamenii în vârstă de muncă:

Teritoriu	Câte UAT-uri	Ce parte din populația țării	Evoluția populației 15–64 de ani, 2016–2025
București și cele 40 de reședințe de județ	41	36%	−10,9%
Comunele în creștere din jurul lor (sub 35 km)	491	12%	+20,7%
Restul orașelor	279	19%	−8,6%
Restul comunelor	2.370	32%	−4,2%

Coroanele din jurul marilor orașe sunt **singura categorie în creștere**. Diferența dintre o comună mică și o suburbie nu este vârsta locuitorilor, ci locurile de muncă: populația activă este de 35% în comunele sub 1.500 de locuitori și de 51% în comunele de peste 10.000 (suburbiile).

**Cele 31 de orașe care concentrează o treime din populația României
(populația după domiciliu, 2025)**



Sursa: INS, POP107D - populația după domiciliu 2025. Cele 31 de orașe însumează 33,4% din populația țării. Prelucrare proprie.

1.2. Populația „de hârtie”

Datele oficiale numără și oameni care nu locuiesc acolo. Între recensăminte, statul știe doar populația după domiciliu, nu pe cea care locuiește efectiv într-o localitate.

- **În unele comune de la granița cu Republica Moldova, populația s-a triplat „în acte”.** La Vârfu Câmpului (Botoșani), populația a crescut de la 3.443 la 12.275 de locuitori (+256%), cea mai mare creștere din țară. [Parchetul General anchetează înregistrarea a circa 10.000 de persoane; la o singură casă figurai 480 de oameni.](#)
- **Fenomenul se vede și în oglindă.** Cea mai mare scădere din țară, la [Moșna \(Iasi, -35,6%\), nu este depopulare, ci curățenie de registru](#): un singur apartament era domiciliul a 3.000 de persoane. După o lege din 2023, Ministerul Afacerilor Interne a anulat 143.831 de domiciliu.
- **Mult mai răspândit este fenomenul invers: oamenii plecați care figurează încă acasă.** 191 de UAT-uri au cu cel puțin un sfert mai mulți locuitori în acte decât la recensământul din 2021.
- **Și invers: 586 de localități au mai mulți locuitori reali decât în acte** – în total, aproape 173.000 de oameni. Aproape un sfert din diferență se află în cinci comune-dormitor din jurul Bucureștiului și Clujului.

De ce contează: populația din acte stabilește numărul de consilieri locali, intră în formulele după care se împart banii și este baza pragurilor legale. Statul numără, alocă și trasează praguri pe oameni de hârtie.

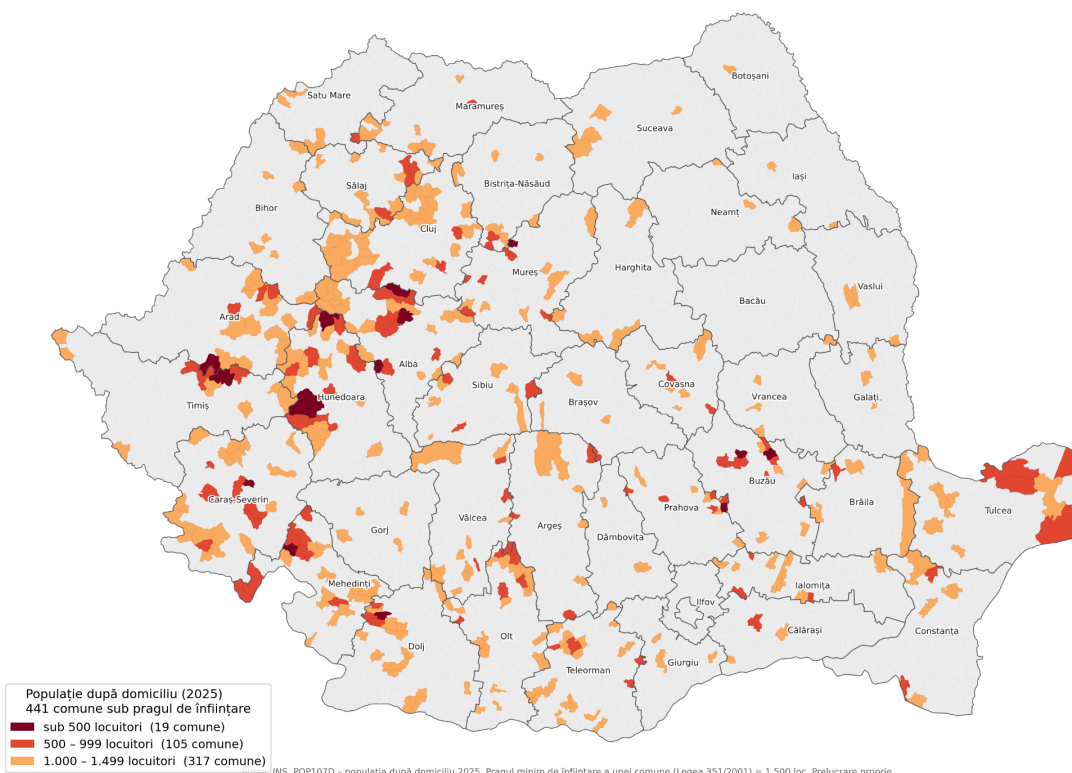
1.3. Una din cinci localități nu trece pragul de populație al propriului rang

[Legea 351/2001](#) cere cel puțin 1.500 de locuitori pentru a înființa o comună, 10.000 pentru un oraș și 40.000 pentru un municipiu. Raportat la populația din 2025, **613 dintre cele 3.181 de UAT-uri nu îndeplinesc criteriul demografic al propriului rang:**

Tip de UAT	Sub prag (după domiciliu, 2025)	Pondere	Sub prag (după rezidenți, recensământ 2021)
Comune (sub 1.500 loc.)	441 din 2.862	15%	463
Orașe (sub 10.000 loc.)	120 din 216	56%	146
Municipii (sub 40.000 loc.)	52 din 102	51%	59
Total	613	19%	668

Cifra este un minim, nu o listă de desființat. Pragul se aplică la înființare, nu obligă localitățile existente. Iar populația este cel mai puțin exigent dintre criteriile legii: [Curtea de Conturi](#) a găsit doar 151 de comune și 5 orașe mici care îndeplineau toți indicatorii pe care i-a putut testa.

Comunele sub pragul legal de 1.500 de locuitori, 2025



Comunele sub pragul legal de 1.500 de locuitori, 2025. Sursa: INS, POP107D, populația după domiciliu; pragul din Legea 351/2001; calcule proprii. În studiu: subcapitolul 1.2.2.1.

Comunele sub prag au două geografii diferite:

- **Munții și dealurile din vest** (Hunedoara, Alba, Caraș-Severin, Mehedinți, Cluj): subpopulare veche, sate mici risipite pe văi. Bătrâna (Hunedoara), cea mai mică comună din țară, are 111 locuitori; împreună cu trei comune vecine nu ar ajunge la 1.500 de locuitori, dar ar acoperi 308 km² de munte. Aici o comasare nu produce o comună viabilă, ci una la fel de mică și mai întinsă.
- **Câmpia din sud** (Olt, Teleorman, Dolj): comune care au coborât sub prag chiar în ultimul deceniu, cu sate mai mari și mai apropiate. Aici o comasare are sens geografic, dar vine peste o populație activă care scade cel mai repede din țară.

La orașe și municipii, problema este inflația de rang. Cel mai mic oraș, Băile Tușnad, are 1.560 de locuitori – puțin peste pragul unei comune. În oglindă, 60 de comune depășesc pragul

unui oraș. Rangul costă: la aceeași populație, un oraș are dreptul la 14–40 de posturi în plus față de o comună. Pentru orașe, corecția firească este reîncadrarea într-un rang inferior; pentru comunele mult sub prag, comasarea.

Corecția nu se poate face cu legea de azi. Schimbarea rangului cere referendum în fiecare localitate. În 25 de ani, un singur oraș a redevenit comună: Băneasa, în 2019. Toate căile de comasare – voluntară, stimulată, obligatorie – cer o lege dedicată.

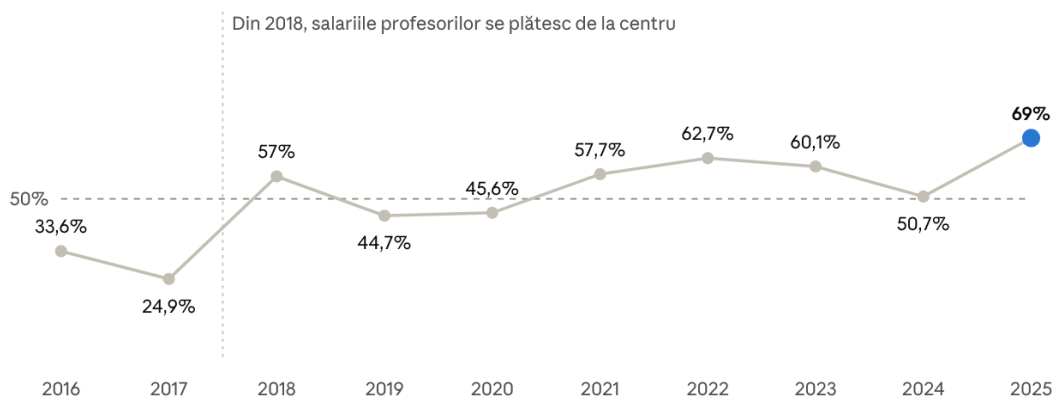
2. Cine își poate plăti administrația

În 2025, aproape o treime dintre UAT-uri (30,9%) nu își acopereau nici măcar salariile din venituri proprii. Doar 462 de localități – sub 15% – își puteau susține și funcționarea curentă (salarii plus bunuri și servicii) fără transferuri de la bugetul de stat.

Nu cerem unei primării să fie profitabilă: o localitate nu este o firmă, iar statul completează acolo unde resursele locale nu ajung. Întrebarea este cât din această completare este excepție și cât este regulă. Indicatorul arată de cine depinde o primărie: cele care nu își plătesc nici salariile depind de transferuri decise anual, la centru.

În 2025, 69% dintre UAT-uri își plăteau salariile din venituri proprii

% din UAT-uri care își acoperă cheltuielile de personal din venituri proprii, 2016–2025



Sursa: execuții bugetare MF, 2016–2025, calcule proprii · 3.180 UAT-uri, fără București și sectoare. În studiu: subcapitolul 2.1.2.

Direcția este pozitivă, dar instabilă: de la un an la altul, ponderea se mișcă adesea cu peste zece puncte procentuale. Saltul din 2018 nu este o creștere reală a autonomiei, ci un efect de metodă: plata salariilor din învățământ a trecut la nivel central.

2.1. Problema nu e doar lipsa banilor, ci costul fix al administrației

Fiecare UAT, indiferent de mărime, trebuie să aibă aceeași structură de bază: primar, consiliu local, secretar, contabilitate, registratură. **Bătrâna (Hunedoara), cu 88 de rezidenți, cheltuiește pe personal 6.751 de lei pe locuitor – de 26 de ori mai mult decât Chiajna (Ilfov), cu peste 43.500 de locuitori (262 de lei pe locuitor).** Paradoxal, Bătrâna încasează pe locuitor de aproape cinci ori mai mult decât Chiajna din venituri proprii: problema ei nu sunt banii, ci un aparat minim împărțit la prea puțini oameni.

La fel la orașe: cele neviabile nu au venituri mai mici decât cele viabile, ci **costuri de personal mai mari**. Majoritatea orașelor încasează între 1.000 și 3.000 de lei pe locuitor din venituri proprii, dar costul personalului variază de la 537 de lei (Dărmănești, Bacău) la 11.323 de lei pe locuitor (Târgu Cărbunești, Gorj).

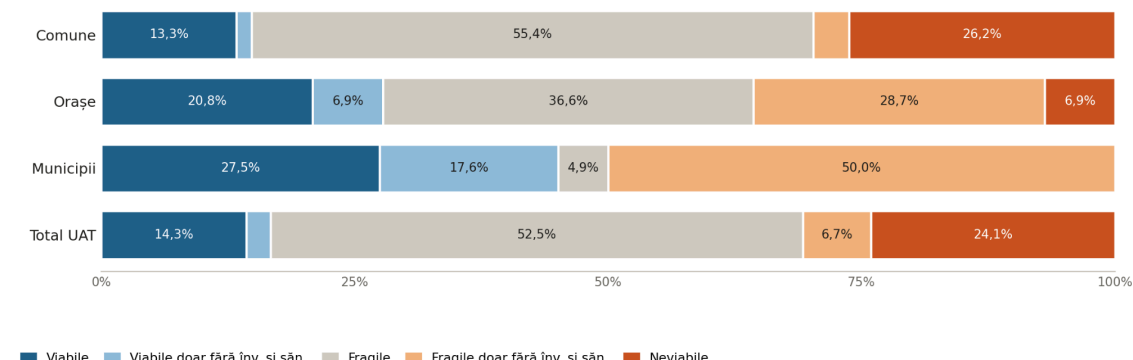
2.2. Trei categorii de viabilitate, în 2025

Categorie	Ce acoperă din venituri proprii	Număr de UAT-uri	Pondere	Cât din populație trăiește aici
Viabile	salariile și funcționarea curentă	455 (462 cu București și sectoarele)	14%	30%
Fragile	doar salariile	1.739	55%	46%
Neviabile	nici măcar salariile	986	31%	24%

2025 este primul an în care mai mult de jumătate dintre localități sunt fragile. Imaginea dominantă este a unei viabilități minime: **majoritatea primăriilor își plătesc angajații, dar nu și funcționarea.**

Categorii de viabilitate, pe tipuri de UAT, 2025

% din numărul UAT-urilor din fiecare categorie (2.862 de comune, 216 orașe, 102 municipii)



Excluderea capitolelor 65 (învățământ) și 66 (sănătate) se aplică doar cheltuielilor de personal; bunurile și serviciile sunt incluse integral. Fără București și sectoare.
Sursa: execuții bugetare agregate la nivel de ordonator principal; calcule proprii.

Categoriile de viabilitate, pe tipuri de UAT, 2025. Sursa: execuții bugetare MF; calcule proprii. În studiu: subcapitolul 2.1.4.

2.3. Ce se schimbă dacă scoatem spitalele și școlile din calcul

Bugetele orașelor și municipiilor includ și spitalele și școlile pe care le au în subordine, ale căror salarii sunt plătite în mare parte din bani de la Casa de Sănătate sau de la Ministerul Educației, nu din impozite locale. De aceea am refăcut calculul fără personalul din învățământ și sănătate. Rezultatul inversează ierarhia:

În 2025, își acoperă salariile din venituri proprii...	Comune	Orașe	Municipii
cu tot personalul	70%	63%	47%
fără personalul din învățământ și sănătate	74%	93%	100%

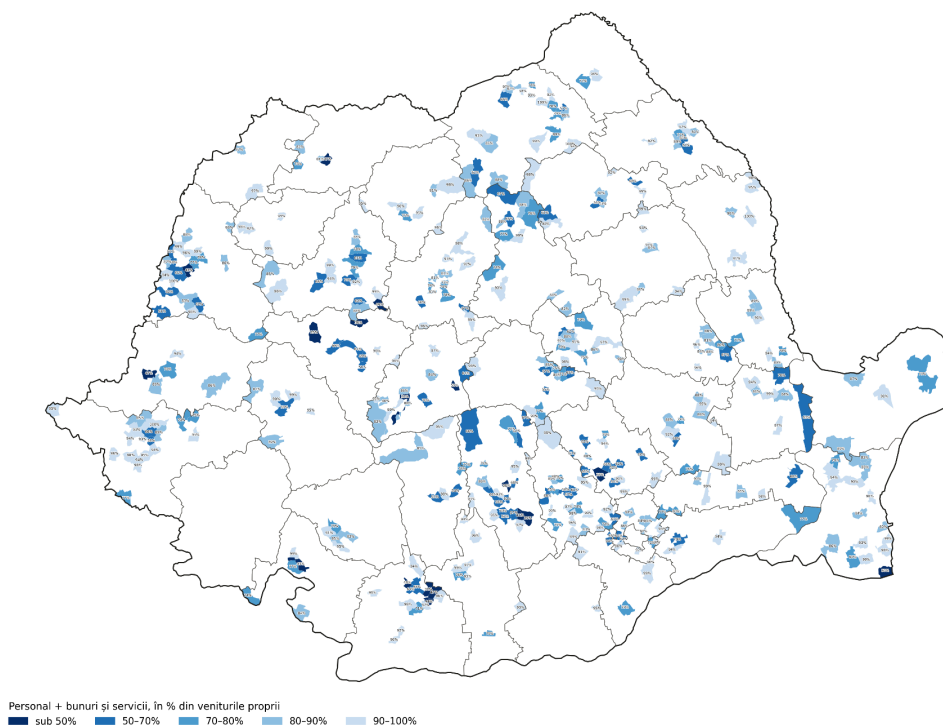
- **Neviabilitatea marilor orașe este una contabilă**, dată de serviciile pe care le găzduiesc. Spitalul Clinic Județean Bihor, cu circa 4.500 de angajați, este în subordinea Consiliului Local Oradea; fără învățământ și sănătate, Oradea are cea mai mare marjă dintre toate municipiile.
- **Neviabilitatea localităților mici este una structurală**. Pentru comune, scoaterea celor două capitole nu schimbă aproape nimic: învățământul și sănătatea înseamnă doar 3–4% din personalul lor.
- **Un oraș din trei (66 din 216) nu și-a acoperit salariile în niciun an din 2018 încoace**. Fără învățământ și sănătate, 49 dintre ele trec pragul în fiecare an; doar cinci rămân sub prag oricum am calcula.

2.4. Viabilitatea urmează geografia orașelor

- **Comunele din jurul marilor orașe sunt de cinci ori mai des viabile.** În coroanele celor 41 de zone urbane funcționale, 54% dintre comune își acopereau funcționarea curentă în 2025; în afara lor, doar 11%.

Comunele care își acoperă din venituri proprii personalul și bunurile și serviciile, 2025

382 de comune (13,3% din 2.862). Culoarea și procentul arată cât din veniturile proprii consumă cheltuielile de personal (total) și cele cu bunuri și servicii; cu cât culoarea e mai închisă, cu atât rămâne mai mult din veniturile proprii după plata lor. Restul comunelor, orașele și municipiile nu sunt colorate.



Venituri proprii = venituri proprii fără cote + cote defalcate din impozitul pe venit. Sursa: execuții bugetare agregate la nivel de ordonator principal (2025); contururi UAT; calcule proprii.

Comunele care își acoperă din venituri proprii salariile și funcționarea, 2025. Sursa: execuții bugetare MF; calcule proprii. În studiu: subcapitolul 2.1.3.

- **Diferențele între județe sunt uriașe:** de la peste o treime dintre comune în Ilfov la nicio comună în Caraș-Severin și sub 3% în Teleorman și Botoșani.
- **Viabilitatea municipiilor este, de fapt, a reședințelor de județ.** Cele 15 municipii viabile în fiecare an din 2018 încoace sunt toate reședințe de județ.
- **Nici statutul de pol de creștere nu garantează viabilitatea.** Din cei șapte poli desemnați în 2008, doar Cluj-Napoca, Constanța și Brașov au fost viabili în fiecare an.

2.5. Viabilitatea nu este stabilă

Între 2018 și 2025, doar 132 de UAT-uri au fost viabile în fiecare an, iar 715 au fost neviabile în fiecare an. Celelalte peste 1.900 și-au schimbat categoria cel puțin o dată; doar între 2024 și

2025, 636 de UAT-uri au trecut din neviabil în fragil. **Pentru cele mai multe localități, viabilitatea depinde de variații anuale ale încasărilor și ale salariilor – și de regulile bugetului din fiecare an – nu de o bază fiscală solidă.** Iar marja rămâne mică: doar 125 de UAT-uri (4%) mai păstrau, după salarii și funcționare, cel puțin un sfert din veniturile proprii pentru investiții.

3. Unde se produce, unde se locuiește, unde se administrează

Un pol de creștere nu este un oraș, ci o piață a muncii întinsă peste zece, douăzeci sau treizeci de UAT-uri. Cine planifică transportul acestei piețe, cine încasează impozitul produs în ea și cine ține deschise școlile de la marginea ei sunt întrebări de organizare administrativă. De aceea, economia face parte dintr-un diagnostic despre reorganizare.

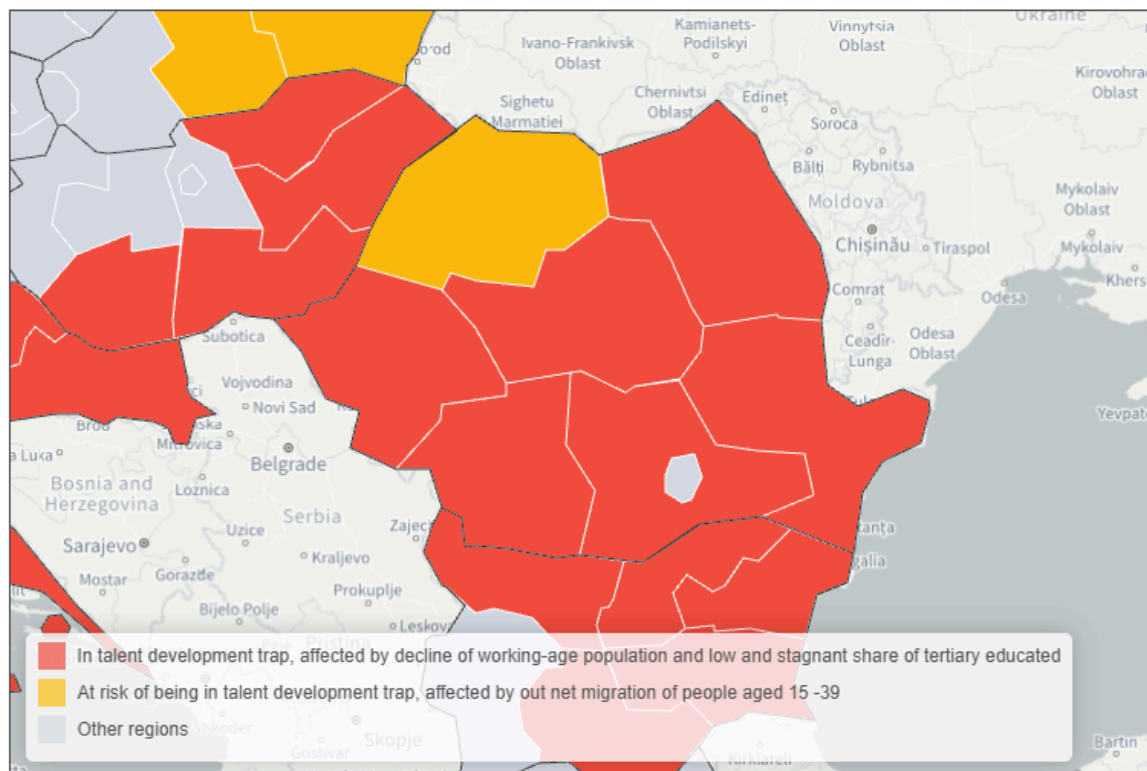
3.1. Convergență cu o singură locomotivă pe regiune

PIB-ul pe locuitor al României a crescut de la 58% din media UE în 2016 la **77% în 2024**. Recuperarea este reală, dar foarte inegal împărțită: București-Ilfov a ajuns la 188% din media UE, iar Nord-Estul a rămas la 47%.

Regiune	<u>PIB/locuitor, % din media UE (2023)</u>	Județul-locomotivă	Județul din urmă
București-Ilfov	181%	București, 217%	Ilfov, 73%
Vest	77%	Timiș, 98%	Hunedoara, 59%
Centru	70%	Brașov, 87% (Sibiu, 81%)	Covasna, 52%
Nord-Vest	69%	Cluj, 109%	Bistrița-Năsăud, 48%
Sud-Vest Oltenia	59%	Gorj, 82%	Olt, 44%
Sud-Est	57%	Constanța, 79%	Vrancea, 43%
Sud-Muntenia	54%	Prahova, 67%	Giurgiu, 35%
Nord-Est	47%	Iași, 62%	Vaslui, 33%

- **Fiecare regiune are un singur județ-locomotivă** (excepție: Centru, unde Brașovul și Sibiuul merg împreună), de regulă cu un oraș mare în mijloc.
- **Treisprezece județe sunt sub jumătate din media europeană.** Buzău, Teleorman și Olt – județele cu cel mai accentuat declin demografic – sunt la 49%, 45% și 44%.

- Șase din cele opt regiuni sunt deja în „capcana dezvoltării talentelor” identificată de Comisia Europeană: își pierd oamenii în vârstă de muncă mai repede decât pot forma alții. Nord-Vestul este în risc. Doar București-Ilfov nu este în niciuna dintre categorii.



Regiunile aflate în „capcana dezvoltării talentelor”. Sursa: [Comisia Europeană, Harnessing Talent Platform](#). În studiu: subcapitolul 3.2.

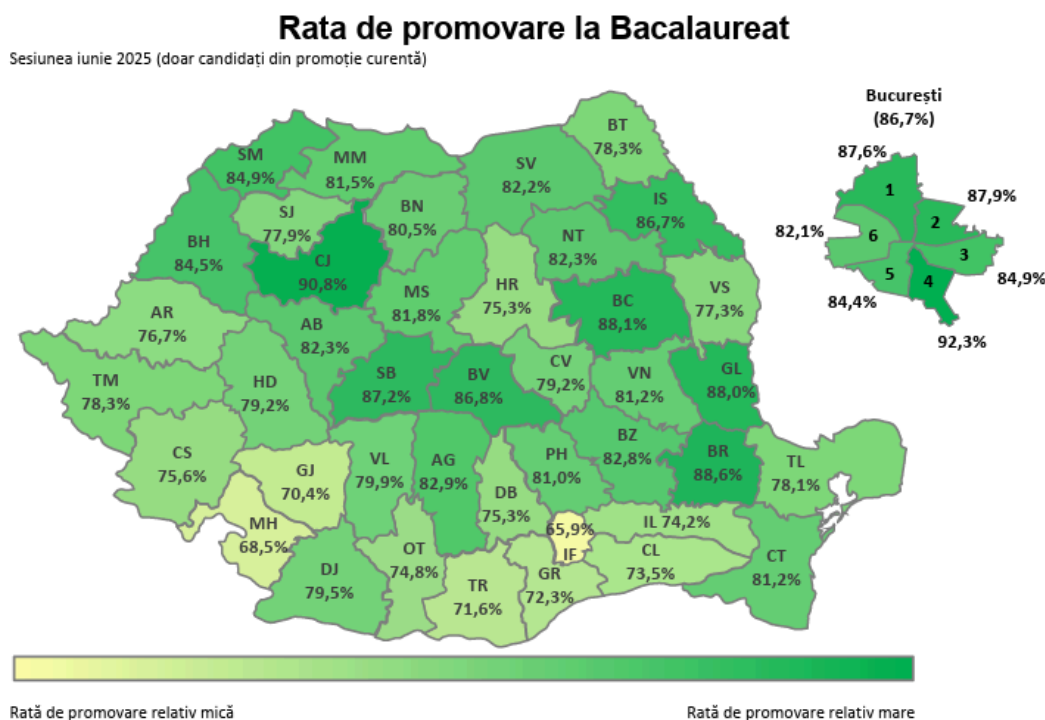
- Prognostele oficiale nu văd o schimbare a hărții economice până în 2028, iar cea mai recentă prognoză națională (mai 2026) prevede scăderea producției auto în fiecare an până în 2029.

3.2. Oamenii pregătiți: unde se formează, unde lucrează, de unde pleacă

- **România are cea mai mică pondere de absolvenți de facultate din UE în rândul tinerilor:** 23% dintre cei de 25–34 de ani, față de o medie europeană de 44,8%.
- **Diplomele sunt cea mai concentrată hartă din raport.** Peste o treime dintre locuitorii Bucureștiului au studii superioare, față de sub unul din doisprezece în Vaslui, Călărași și Botoșani. Între oraș și sat, raportul este de cinci la unu.
- **Studentii învață în puține locuri.** București, Cluj-Napoca, Iași și Timișoara adună 62% dintre cei 568.600 de studenți ai țării. Patru zone urbane – Vaslui, Deva, Slobozia și Giurgiu – nu au niciun student.

- **Locurile de muncă calificate sunt și mai concentrate.** Cele 41 de zone urbane funcționale adună 91% dintre ele, deși acolo trăiește mai puțin de jumătate din populația în vârstă de muncă. Cluj-Napoca a trecut pe primul loc, cu 161 de astfel de locuri la 1.000 de locuitori de 15–64 de ani, înaintea Bucureștiului (155). În afara zonelor urbane, sunt doar 5 la 1.000.
- **Salariile urmează aceeași hartă.** Salariul mediu net estimat pentru 2025 era 7.368 de lei în București și 3.935 de lei în Vrancea – de aproape două ori mai mic.

Școala este punctul de plecare al „dreptului de a rămâne”. Candidații de la sate promovează Bacalaureatul în proporție de 67%, față de 79% cei de la oraș. Aproape toată diferența vine din liceul în care ajung, nu din clasă: dacă elevii de la sate ar fi repartizați pe licee la fel ca cei de la oraș, diferența ar scădea de la 12,6 la doar 2–3 puncte procentuale. Un elev de la sat care ajunge într-un liceu bun promovează aproape la fel de des ca colegul lui de la oraș; problema este că ajunge mult mai rar acolo.



Rata de promovare la Bacalaureat pe județe, sesiunea iunie 2025 (promoția curentă). Sursa: [Ministerul Educației, dosarul de presă din 30 iunie 2025](#). În studiu: subcapitolul 3.3.5.

În total, 35.047 de tineri de 15–19 ani trăiesc la peste 45 de minute de mers cu mașina de un liceu cu promovabilitate de peste 70%. Doar unul din zece dintre ei locuiește într-o comună

sub pragul de 1.500 de locuitori: distanța până la un liceu bun este o problemă a teritoriului, nu doar a comunelor mici.

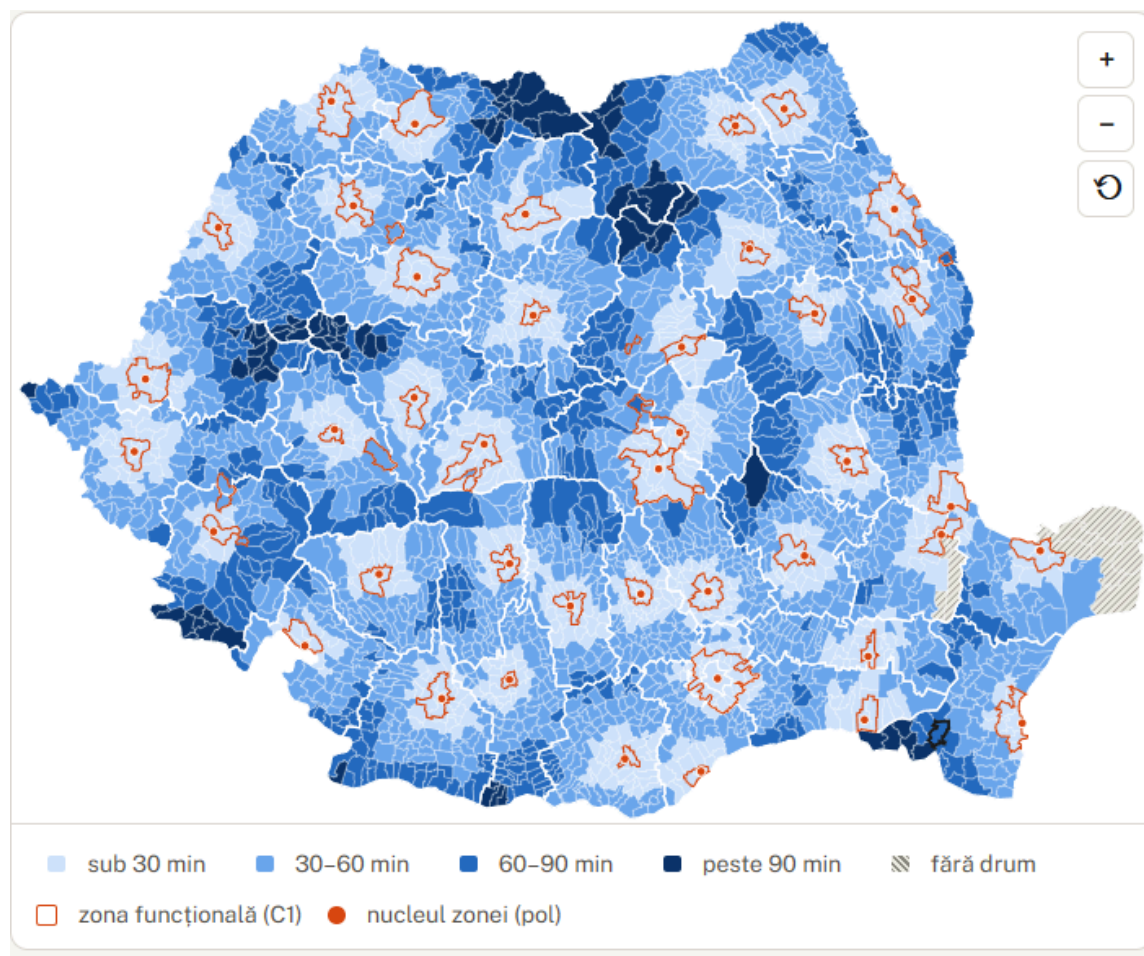
3.3. Magneții, măsurați din nou

Lista oficială a polilor de creștere are 18 ani ([HG 998/2008](#)), iar [ierarhia Băncii Mondiale](#) se bazează pe migrația din 2001–2011. Am refăcut măsurătoarea pentru 2016–2025, pentru cele 41 de zone urbane funcționale, pe patru dimensiuni: **masă** (cât de mare e zona), **impuls** (cât a crescut), **atracție** (cât aduce din afara orașului) și **talent** (studenți și locuri de muncă calificate).

Nivel	Zone urbane funcționale	Câte (în 2017)
A – pol național	București	1 (1)
B – pol regional	Cluj-Napoca, Iași, Timișoara, Brașov, Sibiu	5 (3)
C – pol interjudețean	Constanța, Oradea, Pitești, Târgu Mureș, Craiova, Suceava, Alba Iulia, Ploiești, Bacău, Baia Mare, Arad	11 (9)
D – pol județean	Târgoviște, Galați, Râmnicu Vâlcea, Slatina, Zalău, Satu Mare, Miercurea Ciuc, Buzău, Bistrița, Focșani, Botoșani, Sfântu Gheorghe, Târgu Jiu, Tulcea, Piatra Neamț, Drobeta-Turnu Severin, Brăila	17 (13)
E – pol local	Deva, Vaslui, Călărași, Reșița, Alexandria, Slobozia, Giurgiu	7 (15)

- **Cluj-Napoca are cel mai bun scor din țară**, înaintea Bucureștiului, care rămâne fără rival la masă, dar e întrecut la impuls și talent.
- **Brașovul și Sibiul urcă la nivel de pol regional**. Suceava face cel mai mare salt (de pe locul 25 pe 11), iar Alba Iulia, nedesemnată în 2008, este azi pol interjudețean.
- **Galați și Brăila coboară la nivel de pol județean**, iar Deva la pol local. Aradul coboară cel mai mult dintre marii poli (de pe locul 5 pe 16).
- **Concluzia: lista nu trebuie „actualizată”, ci înlocuită cu o metodă**. Un pol nu se decretează; se măsoară, cu date publice, și se remăsoară la fiecare recensământ.

România de dincolo de magnet: 2,25 milioane de oameni – unul din zece – locuiesc în UAT-uri aflate la peste o oră de cel mai apropiat oraș-nucleu. În Maramureș, ponderea ajunge la 41%. Pentru aceste teritorii, întrebarea nu este cum se leagă de un pol, ci unde este cel mai apropiat loc în care se pot ține împreună un liceu, un centru medical și un ghișeu.



Timpul de acces cu mașina până la cel mai apropiat oraș-nucleu, cu cele 41 de zone urbane funcționale. Sursa: calcule proprii. În studiu: subcapitolul 3.5.

3.4. Reziliența: de ce depinde fiecare loc

Expunerea la șocuri are adrese precise.

- **Industria auto** a crescut de la circa 113.000 de salariați în 2010 la 206.300 în 2018 și a coborât la circa 132.800 în aprilie 2026 – **peste 73.000 de locuri de muncă pierdute** față de vârf, dintre care circa 18.100 doar între ianuarie 2025 și aprilie 2026. Auto reprezintă circa 22% din salariații firmelor din Argeș, 15% în Timiș și 14% în Arad.
- **Un singur angajator poate ține o comună.** Am găsit 68 de UAT-uri unde un angajator sau o industrie are peste un sfert din salariați. La Dumbrăvița (Maramureș), Sântimbru (Alba) și Buchin (Caraș-Severin), un singur angajator înseamnă aproape nouă din zece salariați înregistrați.
- **Cărbunele are un calendar de închidere.** [Complexul Energetic Oltenia](#), cu peste 8.500 de salariați, are un orizont de restructurare până în 2030. Programul Tranziție Justă alocă

circa **2,53 miliarde de euro** pentru șase județe: Gorj, Hunedoara, Dolj, Galați, Prahova și Mureș.

- **Siderurgia:** la combinatul Liberty Galați, numărul salariaților a scăzut de la circa 4.900 în martie 2025 la circa 2.000 în octombrie 2026.
- **Acolo unde statul este principalul sprijin economic, o decizie bugetară lovește de două ori.** În Vaslui, Botoșani, Giurgiu, Teleorman, Suceava, Vrancea și Olt, statul este și angajator important, și sursa a aproape o treime din veniturile primăriilor.
- **Clima nu ține cont de structura industrială.** La Praid, inundarea salinei în mai 2025 a afectat principala atracție a localității; până la finalul anului, 135 de firme din zonă își încetaseră activitatea.

Ce înseamnă pentru reorganizare: o fabrică își adună oamenii de pe o rază de zeci de kilometri. Când pleacă, nicio primărie din această rază nu poate răspunde singură. Comasarea nu aduce automat industrii noi și nici nu face automat o administrație mai competentă, dar poate influența resursele pentru planificare și capacitatea de a coordona recalificarea, transportul și terenurile pentru următorul investitor.

4. Cine poate duce o comasare: capacitatea administrativă

Din cele 3.180 de UAT-uri, 1.411 (44%) sunt capabile să devină centrul unei unități comasate, 1.091 (34%) sunt marginale și 678 (21%) sunt sub prag. Orice scenariu de reorganizare pune aceeași întrebare: cine duce greul? Un cluster are nevoie de un centru care să poată strânge proiecte, să plătească furnizori și să gestioneze bani europeni și de la buget pentru mai multe localități decât administrează azi. Dacă centrul nu poate, harta arată bine pe hârtie și nu funcționează.

De ce un indice nou. Din 2022, o hotărâre de guvern obligă ministerul de resort să calculeze indicatori de capacitate administrativă pentru fiecare UAT. Curtea de Conturi constată că platforma nu poate produce informații relevante. Indicele de Capacitate Administrativă (ICA) încearcă să umple acest gol, numai cu date publice: execuții bugetare, SICAP, INS.

4.1. Cum funcționează: cinci teste simple

Fiecare UAT răspunde la cinci întrebări, pe datele din 2023–2025:

Test	Întrebarea	Pragul de lucru
Autofinanțare	Își acoperă cheltuielile de funcționare din venituri proprii?	cel puțin 50% (40% la UAT-urile de peste 20.000 de locuitori)
Investiții	Plătește lucrări, din orice sursă?	cel puțin 1.000 de lei pe locuitor, în 2 din ultimii 3 ani

Test	Întrebarea	Pragul de lucru
Execuție	Duce proiectele la capăt (cât a plătit din cât avea bugetat)?	cel puțin 30%
Achiziții	Cumpără prin proceduri competitive?	cel puțin 30% din valoare
Restanțe	Își plătește datoriile la timp?	cel mult 2% din cheltuieli

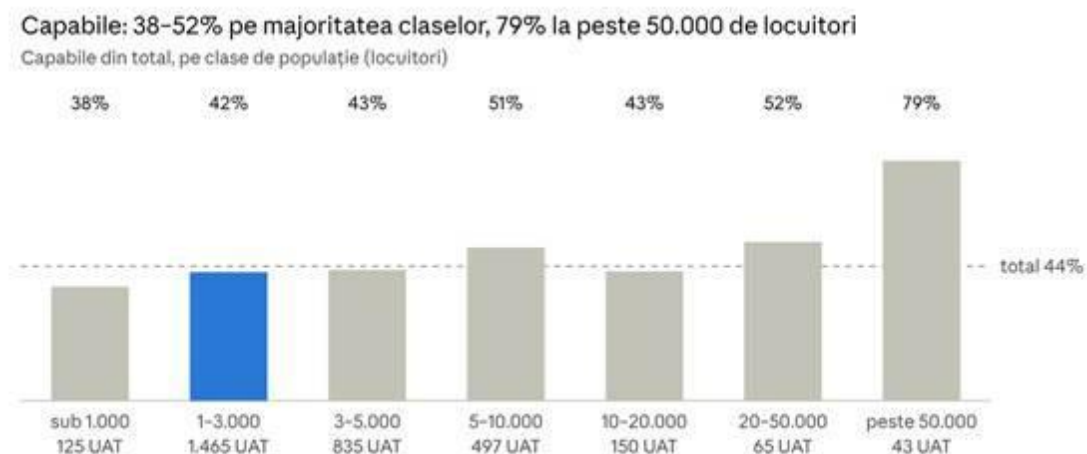
UAT-ul care trece toate cele cinci teste este **capabil**; cel care pică unul este **marginal**; cel care pică două sau mai multe este **sub prag**. Pragurile sunt valori de lucru, nu adevăruri: le publicăm împreună cu felul în care rezultatele se schimbă când le mutăm.

Pentru fiecare scenariu de comasare, verdictul se dă pe centrul clusterului – locul înspre care gravitează deja oamenii prin navetă, servicii și acces:

- **Verde:** centrul este capabil; comasarea este fezabilă așa cum a fost desenată.
- **Galben:** fezabilă cu sprijin de tranziție.
- **Roșu:** niciun membru al clusterului nu este capabil; fără intervenție în plus, nu iese o administrație funcțională. Clusterelor roșii nu sunt un eșec al analizei, ci produsul ei principal: arată unde o reorganizare pe hârtie nu rezolvă nimic.

4.2. Ce arată datele

- **Capacitatea nu urmează mărimea.** Dintre comunele de 1.000–3.000 de locuitori – cea mai numeroasă categorie, 46% din toate UAT-urile – 42% trec toate testele. Populația mediană este aproape aceeași în cele trei categorii (circa 2.800–3.200 de locuitori).



UAT-urile capabile, pe clase de populație. Sursa: calcul ICA pe datele 2023–2025 (execuții bugetare, SICAP, INS), 3.180 de UAT-uri. În studiu: subcapitolul 4.3.

- **Dar se menține mai ales la UAT-urile mari.** Doar 507 UAT-uri sunt capabile atât în 2020–2022, cât și în 2023–2025.
- **Capacitatea depinde mult de programele naționale.** Aproape jumătate dintre UAT-urile capabile (682) trec testul de investiții doar datorită plăților din Anghel Saligny, PNDL și PNRR.
- **Cei care pică nu pică la același test.** Dintre cele 678 de UAT-uri sub prag, 456 nu trec testul de investiții, 413 pe cel de execuție și 307 pe cel de autofinanțare. 142 pică trei teste sau mai multe.
- **Pentru că UAT-urile mari trec mai des, imaginea pe oameni e mai bună:** 56% dintre locuitori trăiesc într-un UAT capabil, 27% într-unul marginal și 16% într-unul sub prag.

4.3. Patru exemple și cazul Ciugud

UAT	Locuitori	Verdict	Ce se vede în date
Socodor (Arad)	2.275	capabil	85 de milioane de lei din fonduri europene în 2016–2025, cu 21 de angajați
Oradea (Bihor)	213.622	capabil	investiții de peste trei ori pragul în fiecare an; 99% din achiziții prin proceduri competitive
Eforie (Constanța)	10.563	marginal	pică un singur test, la limită: execuție de 29,2% față de 30%
Iana (Vaslui)	4.134	sub prag	autofinanțare de 29% și plăți restante de 17% din cheltuieli

Ciugud (Alba), 3.381 de locuitori, arată că a atrage bani și a-i gestiona sunt două lucruri diferite. Comuna trece patru teste din cinci: se întreține singură, investește de două până la cinci ori peste prag, cumpără competitiv și nu are restanțe. Pică însă execuția: în 2025 a plătit 19,3 milioane de lei din 97 de milioane bugetate pentru dezvoltare. Un portofoliu care crește mai repede decât poate fi executat nu devine lucrări, ci credit neutilizat. Pentru un centru care va trebui să ducă și proiectele vecinilor, această limită este chiar întrebarea.

Ce nu este ICA. Nu este un clasament de primării și nu judecă oameni. Citește urmele capacității în date și privește în trecut: un UAT care a mers bine la 3.000 de locuitori nu are garanția că merge la fel la 15.000. Un UAT marginal sau sub prag nu este unul prost administrat, ci unul care, pe datele publice, nu a arătat încă această capacitate.

5. Nivelul intermediar: județele pe care le avem, regiunile pe care statul le are deja

Statul își regionalizează serviciile de decenii, dar în cel puțin opt hărți diferite, cu sedii în 22 de orașe și fără vreo autoritate aleasă care să răspundă pentru ele. Capitolul nu desenează regiuni – asta ar fi deja un scenariu – ci descrie ce există.

5.1. Județul din 1968

Județul este singurul nivel ales între comună și stat. România are, în medie, circa 422.000 de rezidenți pe județ (fără București), de la Tulcea (193.355) la Iași (760.774). Județul este prea mic pentru unele lucruri și prea mare pentru altele: prea mic pentru un spital regional, o universitate sau o rețea de transport metropolitan; prea mare pentru serviciile care lipsesc din comune. Ilfovul a redevenit județ în 1997 „până la noua organizare administrativ-teritorială a țării” – care nu a mai venit.

5.2. Opt hărți regionale care nu se potrivesc între ele

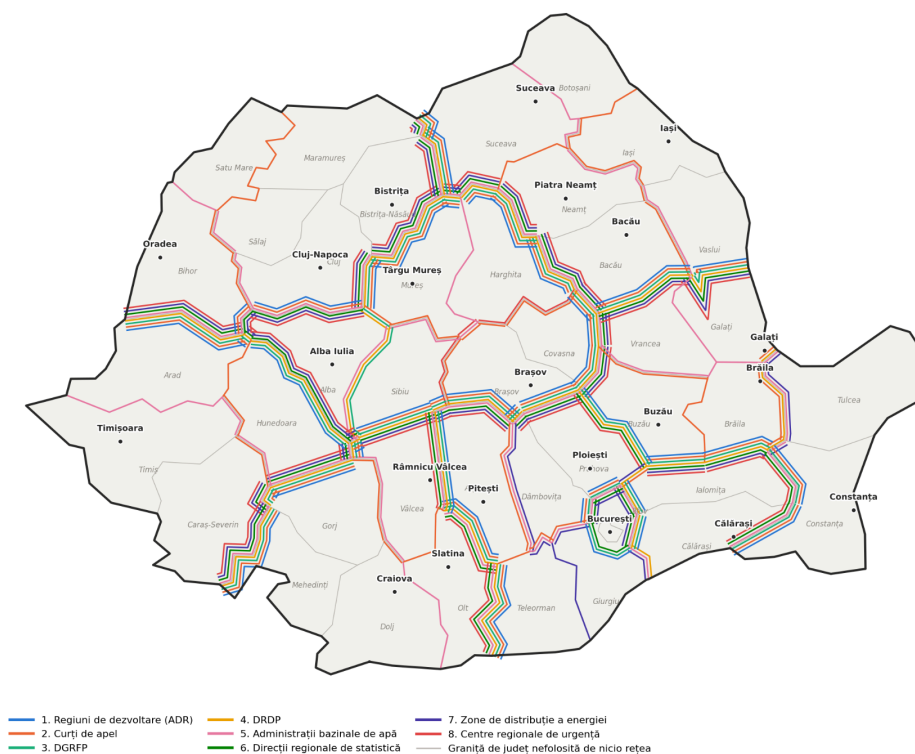
Harta regională	Câte unități	Ce decide
Regiunile de dezvoltare (fără personalitate juridică)	8	Programele regionale cu fonduri UE, statistica europeană
Curțile de apel	15	Justiția de apel
Direcțiile regionale ale finanțelor publice (ANAF)	8	Administrarea fiscală
Direcțiile regionale de drumuri și poduri	7	Drumurile naționale
Administrațiile bazinale de apă	11	Apele, inundațiile

Harta regională	Câte unități	Ce decide
Centrele regionale de urgență	8	Transferul pacienților în stare critică
Zonele de distribuție a energiei	8	Distribuția energiei electrice
Direcțiile regionale de statistică	8	Statistica

- **Nicio hartă nu coincide cu alta.** Galați și Vrancea depind fiecare de câte șase orașe-sediu diferite.

Cele 8 hărți regionale ale statului, suprapuse

Fiecare culoare e o rețea. Pe fiecare graniță dintre două județe, o linie colorată arată că aceea rețea o folosește ca limită între două regiuni; când mai multe rețele folosesc aceeași graniță, liniile apar una lângă alta. Punctele: orașele-sediu.



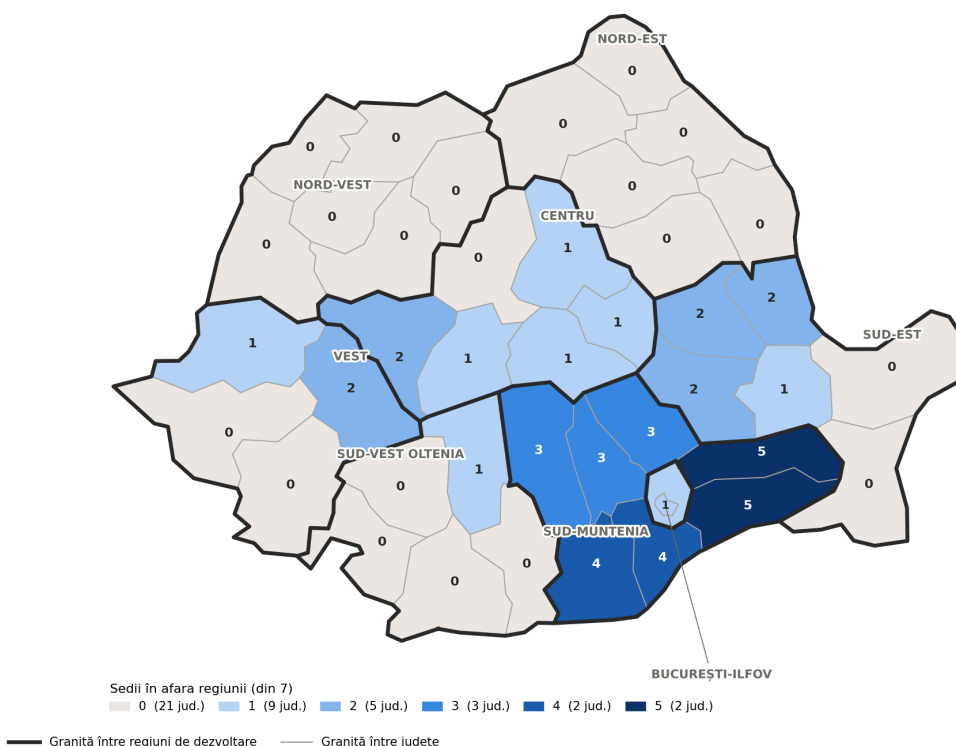
CFR, spitalele regionale și operatorii de apă și deșeuri nu sunt incluși. Sursa: actele normative din tabelul C14; contururi NUTS 2016 (Eurostat); calcule proprii.

Cele opt hărți regionale ale statului, suprapuse. Sursa: actele normative care stabilesc fiecare hartă; contururi NUTS 2016 (Eurostat); calcule proprii. În studiu: subcapitolul 5.2.

- **Sediile regiunilor de dezvoltare au fost alese în 1998.** Patru dintre ele – Piatra Neamț, Brăila, Călărași și Alba Iulia – nu sunt nici cel mai mare oraș, nici cel mai important centru economic al regiunii lor.
- **Brașovul este sediu pentru șase structuri regionale** (curte de apel, finanțe, drumuri, energie, urgențe, CFR), dar regiunea Centru se administrează de la Alba Iulia.
- **Sud-Muntenia există pe harta fondurilor europene, dar pentru justiție, urgențe și drumuri sudul ei gravitează în jurul Bucureștiului.** Regiunea se administrează de la Călărași.

Câte structuri regionale ale unui județ se află în afara regiunii lui de dezvoltare

Pentru fiecare județ: câte dintre cele 7 hărți regionale (altele decât ADR) au sediul într-un oraș din altă regiune de dezvoltare.



Hărți: regiuni de dezvoltare, curți de apel, DGRFP, DRDP, administrații bazinale de apă, direcții regionale de statistică, zone de distribuție a energiei, centre regionale de urgență, CFR, spitalele regionale și operatorii de apă și deșeurii nu sunt incluși. Sursa: actele normative din tabelul C14; contururi NUTS 2016 (Eurostat); calcule proprii.

Câte structuri regionale ale fiecărui județ se află în afara regiunii lui de dezvoltare (din șapte). *Sursa: actele normative care stabilesc fiecare hartă; calcule proprii. În studiu: subcapitolul 5.2.*

- **Timișoara este singurul oraș care este sediu pentru toate cele opt hărți.**

Alinierea acestor hărți într-o singură hartă regională a statului este o reformă care nu cere nici referendum, nici revizuirea Constituției – doar modificarea unor legi și hotărâri de guvern. Orice scenariu o poate lua în calcul.

5.3. Două logici: funcțională și istorică

Logica funcțională întreabă unde își duc oamenii viața de zi cu zi:

- **Piețele de muncă sunt, cu o excepție, județene.** 71% dintre cei ocupați lucrează în localitatea în care locuiesc și sub 8% în alt județ. Excepția este Bucureștiul: în Ilfov, 43% dintre cei ocupați lucrează în afara județului, iar în Giurgiu, Călărași, Ialomița și Teleorman, peste un sfert.
- **La sat, naveta este regula spre oraș.** 70% dintre cei care lucrează în altă localitate decât cea în care locuiesc sunt din mediul rural, iar destinația este aproape întotdeauna un oraș.
- **Regiunile au legături diferite.** Centrul funcționează ca nod pentru marfa din nordul țării; sudul gravitează spre București; Vestul este deschis spre Europa (circa 40% din marfă circulă cu străinătatea); Nord-Estul își trimite marfa în țară și oamenii în străinătate, pierzând circa 75.000 de oameni pe an prin migrație.
- **Mai mult de jumătate din populație (54%) trăiește la peste o oră de unul dintre cele 11 orașe mari** (peste 150.000 de locuitori). Doar 40% ajung în mai puțin de o oră la un centru regional de urgență, iar 67% locuiesc la peste o oră de sediul agenției de dezvoltare a propriei regiuni. Din Harghita, drumul mediu până la Alba Iulia durează peste trei ore.

Logica istorică și identitară pornește de la provinciile pe care le știe toată lumea și de la structura etnică, lingvistică și religioasă. Recensământul din 2021 arată **462 de UAT-uri în care cel puțin o minoritate depășește 20%** – pragul de la care Codul administrativ garantează folosirea limbii materne în relația cu administrația. O reorganizare care mută granițele poate schimba aceste ponderi și, implicit, drepturile lingvistice.

Cele două logici nu desenează aceeași hartă. De aici rezultă trei criterii pentru orice scenariu regional, niciunul suficient singur: coerența funcțională, respectarea particularităților istorice și identitare și accesul efectiv la servicii.

5.4. Locomotive și perechi; ce ar face o regiune

Orice hartă regională trebuie să decidă ce face cu perechile de orașe aflate la o oră unul de altul: Timișoara–Arad, Brașov–Sibiu, Cluj-Napoca–Oradea, Galați–Brăila, Constanța–Tulcea și triumghiul Iași–Bacău–Suceava, pe care autostrăzile A7 și A8 îl vor lega până în 2030. Cercetarea europeană ([ESPON](#)) arată că cea mai mare reducere a disparităților vine atunci când orașele și regiunile sunt sprijinite împreună: **rețele de orașe, nu capitale regionale.**

Întrebarea pentru un nivel intermediar nu este cât de mare, ci pentru ce. Există funcții prea mari pentru un județ și prea mici pentru stat: spitalele regionale (trei în construcție), universitățile, transportul regional, apa și deșeurile, fondurile europene. România este unul dintre puținele state UE fără un nivel regional ales, iar bugetul european 2028–2034 va fi negociat între Comisie și Ministerul Finanțelor.

Pentru România, întrebarea nu este dacă avem regiuni – le avem, opt sau cincisprezece, după instituție – ci cine vorbește în numele lor.

Ce nu știm

Un diagnostic onest spune și unde se opresc datele. Principalele goluri:

1. **Câți oameni locuiesc efectiv în fiecare localitate.** Populația rezidentă pe UAT există doar pentru momentul recensământului din 2021. Între recensăminte avem doar populația din acte, care îi include pe cei plecați și, în unele comune de graniță, pe cei care nu au venit niciodată. Toate valorile pe locuitor trebuie citite cu această rezervă.
2. **Cât economisește o comasare. Probabil mai puțin decât se crede.** Evaluările reformei daneze din 2007 au găsit economii la costurile administrative, dar nu la cheltuielile totale; în Țările de Jos, fuziunile nu au avut efect asupra cheltuielilor; în Brandenburg și Israel, economiile au fost moderate. Mai multe studii arată că localitățile care știu că vor fi comasate cheltuiesc și se îndatorează mai mult înainte de fuziune. **Argumentul susținut de date este capacitatea, nu economia la buget.**
3. **Cine face naveta, de unde și până unde, după 2011.** Fluxurile pe UAT din recensământul din 2021 nu sunt publice; zonele urbane funcționale pot fi doar approximate.
4. **Cât de bine funcționează serviciile.** Raportul măsoară oameni și bani, nu calitatea unei școli sau a unui dispensar. Curtea de Conturi arată că 12% dintre UAT-urile rurale nu au cabinet de medicină de familie, 24% nu au farmacie, iar 16% dintre comunele sub 1.500 de locuitori nu au școală gimnazială. Scenariile și caravana vor merge mai departe.
5. **Ce capacitate are fiecare primărie** – lucru pe care nu îl știe nici statul. ICA este o primă încercare de a umple golul.
6. **Ce vor oamenii din comunele vizate.** Sondajele naționale nu sunt reprezentative la nivelul lor. De aceea urmează un sondaj propriu și o caravană în circa 30 de localități.
7. **Efectul regulilor din 2026.** Reducerile de posturi și noile reguli de finanțare locală nu se văd încă în date; execuțiile pe 2026 vor fi disponibile în primăvara lui 2027.
8. **Unde lucrează efectiv salariații firmelor cu mai multe puncte de lucru.** Bilanțurile îi înregistrează la sediul social, deci datele supraestimează Bucureștiul, Clujul și sediile rețelelor naționale.
9. **Unde trăiesc absolvenții de facultate și unde lucrează după absolvire.** Nivelul de educație e public doar pe județe, iar România nu are o urmărire națională a absolvenților după absolvire.

De la diagnostic la scenarii

În lunile următoare, Funky Citizens va publica trei scenarii de reorganizare. Toate vor fi evaluate după aceeași grilă, pe care o publicăm acum, înaintea oricărei hărți – tocmai ca să nu poată fi croită după vreuna.

Scenariu (titlu de lucru)	Întrebarea de la care pleacă
Poli de creștere economică	Cum administrăm împreună ce funcționează deja împreună?
Demografic	Care este masa minimă de la care o administrație are sens – și ce trebuie să vină la pachet cu ea?
Regional	Ce nivel între județ și stat poate planifica, contracta și răspunde – și ce regiuni ar recunoaște oamenii ca fiind ale lor?

Niciunul dintre cele trei nu este o listă de desființat. Scenariul demografic pleacă de la populație, dar o citește împreună cu geografia satelor, cu viabilitatea fiscală și cu capacitatea administrativă. Cel al polilor de creștere pleacă de la piețele muncii și de la banii care se produc într-un loc și se cheltuiesc în altul. Cel regional pleacă de la hărțile pe care statul le are deja și de la planul european care se scrie în 2027, singurul dintre cele trei care nu cere nici referendum, nici revizuirea Constituției.

Grila de evaluare – nouă criterii, în trei blocuri:

Bloc	Criteriu	Ce întrebăm despre fiecare scenariu
A. Are sens?	1. Masă și traiectorie demografică	Câți oameni are fiecare unitate nouă și încotro merge în următorii zece ani?
	2. Viabilitate fiscală	Își poate acoperi funcționarea din venituri proprii? Cât depinde de regulile anuale ale bugetului?
	3. Coerență funcțională	Respectă granița felul în care oamenii locuiesc, muncesc și fac naveta?
	4. Accesul la servicii	Cât de departe ajung școala, medicul și ghișeul de cel mai îndepărtat sat?
B. Se poate?	5. Capacitate administrativă	Trece unitatea nouă testele ICA?

Bloc	Criteriu	Ce întrebăm despre fiecare scenariu
	6. Identitate și acceptabilitate	Ce spun oamenii din localitățile vizate?
	7. Cost și risc de tranziție	Cât costă schimbarea, cât durează și ce se poate strica pe drum?
C. Rezistă și se plătește?	8. Reziliență la șocuri	Ce se întâmplă dacă pleacă principalul angajator?
	9. Contractul de investiții	Ce investiții cere scenariul și din ce bani se plătesc în planul 2028–2034?

Fiecare scenariu va fi publicat cu trei anexe obligatorii: jurnalul deciziilor de trasare, testul de capacitate administrativă și lista de investiții, cu sursa de finanțare propusă în planul pe 2028–2034. **O hartă fără lista de investiții este doar o hartă.**

Pe lângă cele trei scenarii, două întrebări intră în construcția fiecăruia: de la ce distanță un serviciu public încetează să mai existe și ce se poate repara fără a muta nicio graniță („status quo plus”) – de la regulile anuale ale bugetului la asociațiile intercomunitare și zonele metropolitane.

Ce urmează, concret: cele trei scenarii, fiecare cu harta, costul și lista lui de investiții; o caravană în comunele despre care se vorbește fără să fie întrebate; și, înaintea alegerilor locale din 2028, propunerea unui pact pentru toate partidele.

Funky Citizens nu are un scenariu preferat. Are o preferință: ca decizia să fie luată pe date publice, cu scenarii comparabile și cu oamenii din localitățile vizate de față.

Mic glosar

Termen	Ce înseamnă în acest studiu
UAT (unitate administrativ-teritorială)	Comună, oraș sau municipiu – nivelul de bază al administrației, cu primărie și buget propriu. România are 3.181 (fără 41 de județe și cele șase sectoare ale Municipiului București; 3.228 în total).
Populație după domiciliu	Oamenii care au domiciliul în localitate, în acte – inclusiv cei plecați în străinătate fără să-și mute domiciliul. Singura disponibilă anual pe UAT.

Termen	Ce înseamnă în acest studiu
Populație rezidentă	Oamenii care locuiesc efectiv în localitate. Pe UAT, disponibilă doar la recensământul din 2021.
Populație de hârtie	Oameni înscrși cu domiciliul într-o localitate în care nu au locuit niciodată.
Venituri proprii	Banii pe care legea îi lasă la dispoziția comunității locale: impozite și taxe locale, cotele din impozitul pe venit și alte venituri. Nu includ sumele din TVA și subvențiile decise anual la centru.
Viabil / fragil / neviabil	Își acoperă din venituri proprii salariile și funcționarea curentă / doar salariile / nici salariile.
Zonă urbană funcțională	Un oraș plus comunele din care cel puțin 15% dintre ocupați fac zilnic naveta în el.
Pol de creștere	Un oraș a cărui economie trage în sus și teritoriul din jur: atrage oameni, locuri de muncă și investiții dincolo de granițele lui.
ICA (Indicele de Capacitate Administrativă)	Un indice nou, din date publice, care testează dacă un UAT ar putea fi centrul unei unități comasate.
Cluster	Un grup de UAT-uri care ar fi comasate într-o singură unitate, în jurul unui centru.
Legea 351/2001	Legea rețelei de localități: stabilește rangurile și pragurile minime pentru înființarea comunelor, orașelor și municipiilor.

Studiul complet (Partea I – Diagnosticul), seturile de date și calculele sunt publicate de Funky Citizens odată cu acest rezumat [AICI](#).