

FUNKY CITIZENS

Reforma Arhitecturii Administrative a României

Partea I: Diagnosticul situației actuale

Autori:
Diana Tăbleț
Elena Calistru

Au contribuit:
Adrian Rista
Mike Drulă

Data publicării:
29 octombrie 2026

Reforma arhitecturii administrative a României

Partea I: Diagnosticul situației actuale

Autori: Diana Tăbleț, Elena Calistru

Au contribuit: Adrian Rista, Mike Drulă

Date și calcule. Studiul folosește exclusiv date publice (INS, execuțiile bugetare ale Ministerului Finanțelor, bilanțurile firmelor, SICAP, Eurostat, ESPON). Seturile de date și calculele sunt publicate separat, AICI, ca oricine să poată reface cifrele.

© 2026 Funky Citizens. Textul, hărțile și graficele pot fi copiate, distribuite și adaptate, cu condiția menționării sursei.

Citare recomandată: Tăbleț, D. și Calistru, E. (2026). Reforma arhitecturii administrative a României. Partea I: Diagnosticul situației actuale. București: Funky Citizens.

Acest studiu a fost realizat cu resursele proprii ale Funky Citizens. Întreaga răspundere asupra corectitudinii și coerenței informațiilor prezentate revine echipei Funky Citizens.

FUNKY CITIZENS

Asociația Funky Citizens

[www.funky.ong] · [weare@funky.ong]
București, 29 octombrie 2026

FUNKY CITIZENS

Rezumat Executiv

România este administrată după o hartă trasată în februarie 1968, pentru o economie planificată și o populație în creștere. De atunci, populația rezidentă a scăzut sub 19,1 milioane, iar activitatea economică s-a concentrat în câțiva poli urbani.

Numărul unităților administrativ-teritoriale 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, însă nicio inițiativă nu a devenit lege.

Studiul de față reprezintă un prim pas în dezbaterea așezată despre reorganizare: o analiză a situației actuale - pentru a ști de unde pornim, înainte de a contura unde vrem să ajungem. L-am numit diagnostic, pentru că pune la un loc datele pe care se poate sprijini orice propunere de reorganizare.

Raportul răspunde la cinci întrebări:

1) Unde locuiesc oamenii și care unități nu îndeplinesc nici măcar pragul de populație al propriului rang **(capitolul 1);**
2) Cine își poate plăti administrația din resurse proprii **(capitolul 2);**
3) Unde se produce, unde se locuiește și cât de expus este fiecare teritoriu la șocuri economice **(capitolul 3);**
4) Care UAT-uri au capacitatea de a deveni centrul unei unități comasate **(capitolul 4);**
5) Cum arată nivelul intermediar: județele și regiunile pe care statul le folosește deja **(capitolul 5).**

Analiza acoperă o decadă de evoluții (anii 2016-2025) și folosește exclusiv date publice: INS, execuțiile bugetare ale Ministerului Finanțelor, bilanțurile firmelor, SICAP, Eurostat și ESPON. Pragurile de populație sunt cele de înființare din Legea 351/2001 și servesc ca reper comun, nu ca propunere. Viabilitatea fiscală are trei niveluri: viabil, fragil și neviabil. Capacitatea

administrativă se măsoară cu un indice nou, Indicele de Capacitate Administrativă (ICA), construit numai din rezultate observabile în date. Acolo unde sursele se contrazic, raportul arată ambele variante.

Unde locuiesc oamenii. Între 2016 și 2025, populația după domiciliu a scăzut în 2.490 de UAT-uri, aproape opt din zece. Declinul este cel mai accentuat în sud: în Teleorman, populația scade în 96 din 97 de localități. Creșterea se concentrează în coroanele marilor orașe, unde se află trei sferturi dintre localitățile în creștere, la mai puțin de 35 km de o reședință de județ. Datele oficiale numără însă și oameni care nu locuiesc acolo. Unele comune de la granița cu Republica Moldova și-au triplat populația „în acte", iar 191 de UAT-uri au cu cel puțin un sfert mai mulți locuitori în acte decât la recensământ. În total, 613 dintre cele 3.181 de UAT-uri nu îndeplinesc criteriul demografic al propriului rang: 441 de comune, 120 de orașe și 52 de municipii. Cifra este un minim, nu o listă de desființat.

Cine își poate plăti administrația. În 2025, 30,9% dintre UAT-uri nu își acopereau nici măcar cheltuielile de personal din venituri proprii. Dacă se adaugă bunurile și serviciile, doar 462 de localități (sub 15%) își pot susține funcționarea curentă fără transferuri. **Problema nu este doar lipsa banilor, ci și costul unui aparat administrativ minim, același pentru 100 sau pentru 10.000 de locuitori.** 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. Un oraș din trei a fost neviabil în fiecare an din 2018 încoace.

Unde se produce. România a ajuns în 2024 la 77% din PIB-ul mediu european pe locuitor, dar recuperarea are o singură locomotivă pe regiune. Treisprezece județe sunt sub jumătate din media UE, iar șase dintre cele opt regiuni sunt deja în „capcana dezvoltării talentelor" identificată de Comisia Europeană. Un pol de creștere nu este un oraș, ci o piață a muncii întinsă peste zeci de UAT-uri, iar lista polilor din 2008 trebuie înlocuită cu o metodă de măsurare. Expunerea la șocuri are adrese precise: industria auto a pierdut peste 73.000 de locuri de muncă din 2018, iar exploatarea cărbunelui are un calendar de închidere și 2,53 miliarde de euro alocați pentru tranziția justă în șase județe.

Cine poate duce o comasare. 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 de UAT-uri sunt capabile, 1.091 marginale și 678 sub prag. Capacitatea apare la toate mărimile de populație: dintre comunele de 1.000–3.000 de locuitori, 42% trec toate testele. Ea se menține însă mai ales la UAT-urile mari: doar 507 sunt capabile și în 2020–2022, și în 2023–2025. În plus, aproape jumătate dintre UAT-urile capabile (682) trec testul de investiții doar datorită plăților din Anghel Saligny, PNDL și PNRR.

Nivelul intermediar. 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. Alinierea lor într-o singură hartă regională este o reformă care nu cere nici referendum, nici revizuirea Constituției.

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, aproximativ 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.**

FUNKY CITIZENS

Executive Summary

Romania is still governed according to a map drawn in February 1968, for a planned economy and a growing population. Since then, the resident population has fallen below 19.1 million and economic activity has concentrated in a handful of urban poles.

The number of administrative-territorial units, however, has grown from 2,942 to 3,181: today there are 41 counties, the Municipality of Bucharest, 102 municipalities, 216 towns and 2,862 communes. Reorganising Romania's administrative architecture has been discussed, yet no initiative has become law.

This study is a first step towards a measured debate on reorganisation: an assessment of the current situation – so that we know where we are starting from before outlining where we want to go. We call it a diagnosis because it brings together the data on which any reorganisation proposal can rest.

The report answers five questions:

1. Where people live, and which units fail to meet even the population threshold for their own rank **(Chapter 1);**
2. Who can pay for their administration from their own resources **(Chapter 2);**
3. Where value is produced, where people live, and how exposed each territory is to economic shocks **(Chapter 3);**
4. Which ATUs have the capacity to become the centre of a merged unit **(Chapter 4);**
5. What the intermediate tier looks like: the counties, and the regions the state already uses **(Chapter 5).**

The analysis covers a decade of developments (2016–2025) and relies exclusively on public data: the National Institute of Statistics (INS), local budget execution data published by the Ministry of Finance, company financial statements, the public procurement system (SICAP), Eurostat and ESPON. The population thresholds are those set for establishing a unit under Law

351/2001; they serve as a common benchmark, not as a proposal. Fiscal viability has three levels: viable, fragile and non-viable. Administrative capacity is measured with a new index, the Administrative Capacity Index (ICA), built solely from results observable in the data. Where sources contradict each other, the report presents both versions.

Where people live. Between 2016 and 2025, the registered (domicile-based) population fell in 2,490 ATUs, almost eight in ten. The decline is steepest in the south: in Teleorman, the population fell in 96 out of 97 localities. Growth is concentrated in the rings around large cities, where three quarters of the growing localities lie, within 35 km of a county seat. Official data, however, also count people who do not live there. Some communes on the border with the Republic of Moldova have tripled their population "on paper", and 191 ATUs have at least a quarter more registered residents than were counted at the census. In total, 613 of the 3,181 ATUs fail to meet the population criterion for their own rank: 441 communes, 120 towns and 52 municipalities. This figure is a minimum, not a list of units to be abolished.

Who can pay for their administration. In 2025, 30.9% of ATUs could not cover even their staff costs from their own revenues. Once goods and services are added, only 462 localities (under 15%) can fund their day-to-day operations without transfers. **The problem is not only a lack of money but also the cost of a minimum administrative apparatus, which is the same for 100 or for 10,000 residents.** Bătrâna (Hunedoara), with 88 residents, spends RON 6,751 per resident on staff, 26 times more than Chiajna (Ilfov), with over 43,500 residents. One town in three has been non-viable in every year since 2018.

Where value is produced. By 2024, Romania had reached 77% of the EU average GDP per capita, but the catch-up has a single engine in each region. Thirteen counties remain below half the EU average, and six of the eight regions are already in the "talent development trap" identified by the European Commission. A growth pole is not a city but a labour market spanning dozens of ATUs, and the 2008 list of growth poles should be replaced by a measurement method. Exposure to shocks has precise addresses: the automotive industry has lost more than 73,000 jobs since 2018, while coal mining has a closure timetable and EUR 2.53 billion allocated for a just transition in six counties.

FUNKY CITIZENS

Who can carry a merger. The Administrative Capacity Index (ICA) tests, using public data only, whether an ATU could serve as the centre of a merged cluster. Under the working thresholds, 1,411 ATUs are capable, 1,091 marginal and 678 below threshold. Capacity appears at every population size: among communes of 1,000–3,000 residents, 42% pass all tests. It persists, however, mainly in the larger ATUs: only 507 are capable in both 2020–2022 and 2023–2025. Moreover, almost half of the capable ATUs (682) pass the investment test only thanks to payments from the Anghel Saligny, PNDL and PNRR programmes.

The intermediate tier. The state has been regionalising its services for decades, but along at least eight different maps, with seats in 22 cities and no elected authority accountable for any of them. Aligning them into a single regional map is a reform that requires neither a referendum nor a constitutional amendment.

What we do not know. How many people actually live in each locality between censuses. How much a merger saves: probably less than is commonly assumed, and the argument the data support is capacity, not budget savings. And what people in the communes concerned want.

Next steps. From 2028, EU funds will be channeled through a single national and regional partnership plan, and Romania would receive around EUR 60 billion under the Commission's proposal. What is not included in the plan now risks going unfunded until 2035. **Funky Citizens will publish three reorganisation scenarios, all assessed against the same grid, which is published before any map.**

FUNKY CITIZENS

Cuprins

Rezumat Executiv....2
Executive Summary....5
Cuprins....8
Cuvânt înainte....11
Introducere....14
Note metodologice....17
1. Cum măsurăm viabilitatea....17
2. Ce așteptăm de la o comună, un oraș, un municipiu....19
3. Cum măsurăm capacitatea administrativă....19
4. Poli de creștere și zone urbane funcționale....19
1. Demografia României: mai puțini oameni pe aceeași hartă....21
1.1. Distribuția teritorială....27
1.1.1. Declinul demografic....29
1.1.1.1. Comunele cu cel mai accentuat declin demografic - top 100....32
1.1.2. Localități cu populație în creștere....36
1.1.2.1. Cele mai mari creșteri: suburbii și populație de hârtie....41
1.1.3. Populația în vârstă de muncă....43
1.2. Populația ca minim criteriu de ierarhizare a localităților....45
1.2.1. Criterii de amenajare teritorială....46
1.2.2. Sub prag: Localități care nu îndeplinesc criteriul demografic al propriului rang....48
1.2.2.1. Comunele „fantomă” și două geografii....50
1.2.2.2. Orașele: rangul nu mai descrie mărimea....53
1.2.2.3. Municipiile....54
1.2.3. Câte unități administrativ-teritoriale nu trec testul demografic de înființare?....55
2. Profilul fiscal-bugetar local....57
2.1. Viabilitatea fiscală....57
2.1.1. Metodologie: definirea veniturilor proprii ale UAT....58
Problema metodologică....58
Anexa nr. 1 din Legea 273/ 2006....59
Anexa 9 la Legea Bugetului de Stat pe 2025....60
Alte clasificații funcționale....60
2.1.2. Acoperirea cheltuielilor de personal din venituri proprii....60
2.1.2.1. Câte comune își acoperă cel puțin cheltuielile de personal din veniturile proprii?....62
Cum se diferențiază comunele subpopulate de cele care reușesc să depășească pragul de 1.500 de locuitori?....66
2.1.2.2. Cum arată evoluția orașelor care reușesc să își acopere cel puțin cheltuielile de personal din venituri proprii?....68
2.1.2.3. Pentru câte dintre municipii veniturile proprii sunt mai mari decât cheltuielile de personal?....73
2.1.2.4. Cum arată datele dacă excludem cheltuielile de personal din sănătate și educație?... 75

2.1.2.5. Câte localități sunt minim viabile? 83
2.1.3. Câte dintre localități își pot acoperi costurile de personal și cu bunuri și servicii din venituri proprii? 83
2.1.4. Categorii de viabilitate 92
3. Economia teritorială: unde se produce, unde se locuiește, unde se administrează 96
3.1. Polul de creștere: trei genealogii 96
3.2. Convergență cu o singură locomotivă pe regiune 99
3.3. Oamenii pregătiți: unde se formează, unde lucrează, de unde pleacă 103
3.3.1. Stocul: unde sunt absolvenții 104
3.3.2. Producția: unde se formează 104
3.3.3. Folosirea: unde lucrează oamenii pregătiți 106
3.3.4. Balanța: cine formează pentru cine 108
3.3.5. Punctul de plecare: școala 110
3.3.6. Plecările și întoarcerile 117
3.4. Magneții, măsurați: 2016–2025 117
3.5. România de dincolo de magnet 121
3.6. Reziliența: de ce depinde fiecare loc 123
3.6.1. Un singur angajator poate susține economia mai multor localități 124
3.6.2. Industria auto: o transformare cu efecte teritoriale inegale 125
3.6.3. Dincolo de industria auto: siderurgie, energie, chimie și servicii 127
3.6.4. Tranziția energetică: un risc cu teritorii și termene cunoscute 127
3.6.5. Când statul este principalul sprijin economic 128
3.6.6. Clima poate afecta o economie locală indiferent de structura ei industrială 130
3.6.7. Granița și noile investiții: riscuri, dar și oportunități 130
3.6.8. Ce ne spun aceste expuneri despre reorganizare 131
3.7. Geografia următoare: 2028, 2034, 2050 132
3.8. Lista se schimbă? Da. Cum, și ce urmează 133
4. Capacitatea administrativă: cine poate duce un cluster 136
4.1. De ce măsurăm capacitatea 136
4.2 Cum funcționează, în trei pași 136
4.3 Ce arată datele 138
4.4 Patru exemple și cazul Ciugud 139
4.4.1 Studiu de caz: Ciugud 140
4.5 Ce înseamnă pentru RAAT 141
5. Nivelul intermediar: județele pe care le avem, regiunile pe care statul le are deja 142
5.1. Județul din 1968 142
5.2. Regiunile pe care statul le are deja 142
5.3. Două logici: funcțională și istorică 149
5.3.1. Logica funcțională 150
5.3.2. Logica istorică și identitară 158
5.3.3. Unde se întâlnesc cele două logici 163

5.4. Locomotive și perechi....165
5.5. Ce ar face o regiune....165
Secțiunile de închidere....167
Ce nu știm....167
De la diagnostic la scenarii....168
Anexă metodologică....170
A. Glosar....170
B. Legea 351/2001....173
C. Indicele de Capacitate Administrativă (ICA)....175
1. Rolul ICA în studiu....175
2. Principii de construcție....176
3. Date și surse....176
4. Etapa A: scorul de capacitate....178
5. Două straturi în afara scorului....179
6. Etapa B: pragurile....181
7. Etapa C: verdictul pe cluster....183
8. Limite și ce urmează....185
9. Fișa indicatorilor....186
D. Atlasul expunerilor....186
E. Utilizarea Inteligenței Artificiale (AI)....187
Bibliografie....189

FUNKY CITIZENS

Cuvânt înainte

Harta României la care ne uităm a fost desenată în februarie 1968, pentru o țară care nu mai există: o economie planificată, o populație în creștere, o graniță închisă. De atunci, România a schimbat regimul politic, alianțele, piața în care vinde și felul în care oamenii ajung la muncă. Harta a rămas.

Acest raport pleacă de la o idee simplă: România trebuie adusă la zi și pregătită pentru ce urmează. Acesta nu ar trebui să fie un exercițiu de contabilitate: câte primării, câți consilieri, câte ștampile. Este o întrebare despre ce fel de stat vrem să avem în deceniul în care Europa își rescrie regulile, iar lumea din jurul ei își rescrie geografia.

Europa poartă astăzi, cu voce tare, o dispută pe care România o poartă pe tăcute de treizeci de ani. Raportul Draghi spune că Uniunea are nevoie de scară: investiții suplimentare de 750-800 de miliarde de euro pe an, concentrate acolo unde produc productivitate. Raportul Letta spune că piața unică le-a dat europenilor libertatea de a pleca și că le datorează și libertatea de a rămâne (*right to stay*); Comisia Europeană a făcut din „dreptul de a rămâne" un angajament politic. Între cele două se joacă toată politica de coeziune. Și toată harta României: câteva orașe-magnet care trag țara în sus și treisprezece județe rămase sub jumătate din media europeană. Cine alege doar una dintre cele două jumătăți ale adevărului va desena o hartă proastă.

Disputa are un termen. Din 2028, banii europeni nu vor mai veni prin zeci de programe, ci printr-un singur Plan de Parteneriat Național și Regional pentru fiecare stat: reforme, jaloane, plăți la rezultat. Propunerea Comisiei îi rezervă României undeva între 50-60 miliarde de euro pentru șapte ani, iar acordul politic asupra bugetului este țintit pentru sfârșitul lui 2026. Planul României se scrie acum. Ce nu intră în el în lunile următoare nu va avea bani până în 2035.

Și va fi pus în practică de administrația pe care o avem. Una în care, potrivit Curții de Conturi, o comună din zece are un auditor, patru din zece au un arhitect-șef, iar comunele încasează 57% din ce au de încasat. Nu poți cere unei primării fără arhitect să planifice, fără om de achiziții să cumpere și fără auditor să verifice și apoi să te miri că proiectele întârzie.

De aici, prima poziție pe care ne-o asumăm, înaintea oricărui scenariu: **reorganizarea fără investiții este o tăiere de costuri cu alt nume, iar pe aceea nu o susținem**. Orice hartă nouă trebuie să vină cu angajamentul ei public de investiții, scris în planul pe șapte ani: drumul care leagă satul de noul centru, transportul școlar, medicul la douăzeci de minute, ghișeul digital, trenul metropolitan. O comunitate căreia i se cere să renunțe la primărie trebuie să știe, cu dată și cu sumă, ce primește în schimb. Polonia și-a redesenat harta în 1999, cu cinci ani înaintea aderării, și a avut administrația pregătită când au venit banii, iar Republica Moldova face la fel acum, în perioada de pre-aderare.

A doua: **harta trebuie să reziste la șocuri pe care nu le controlăm**. Primul a început deja. Industria auto din România — cablaje, scaune, electronică pentru constructorii germani — a pierdut peste 18.000 de locuri de muncă între ianuarie 2025 și aprilie 2026, în jur de 1.100 pe lună. La Ineu se închide o fabrică de o mie de oameni, iar producția pleacă din Uniune; la Drobeta-Turnu Severin concediază cel mai mare angajator din județ. Al doilea șoc chinezesc nu lovește „România” în general, ci lovește Aradul, Bihorul, Mehedințiul, Brașovul: locuri anume, ale căror administrații vor trebui să recalifice oameni, să atragă alți investitori și să țină școlile deschise. Piața muncii a acestor locuri nu se oprește la granița unei comune: o uzină de automobile își adună oamenii de pe o rază de zeci de km, o fabrică de cablaje din satele din jur. Când fabrica pleacă, nicio primărie din această rază, fie că are 1.200 sau 5.000 de locuitori, nu poate răspunde singură. Recalificarea, transportul și terenurile pentru următorul investitor se decid la scara întregului bazin de muncă. Întrebarea pentru hartă nu este cât de mare e fiecare comună, ci cine administrează acest bazin.

A treia: **geografia s-a mutat**. Trăim într-o economie a punctelor de strangulare (*chokepoints*) — strâmtori, porturi, cabluri, materii prime — în care distanța față de graniță a redevenit o variabilă economică. Nord-Estul, regiunea cea mai săracă a României, rămasă la 47% din media europeană, este astăzi flancul estic al NATO, poarta spre reconstrucția Ucrainei și vecinul unui stat candidat la aderare. Prin programul european SAFE, România are 16,7 miliarde de euro, dintre care 4,2 miliarde pentru capetele autostrăzilor A7 și A8, spre Siret și spre Ungheni, cu termen în 2030. Pentru prima dată după 1990, marginea hărții este centrul unei strategii.

Întrebarea este dacă autostrada va trece printr-un teritoriu cu administrații în stare să transforme un nod logistic în locuri de muncă sau doar îl va traversa.

Toate acestea duc la o singură idee, pe care o luăm în serios: **dreptul de a rămâne.** Dreptul de a rămâne nu este dreptul de a rămâne la fel. Înseamnă să ne concentrăm pe a avea în loc de o primărie în fiecare comună: 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 proiectul prin care le aduce. Nu apărăm o ștampilă, ci posibilitatea unei vieți întregi trăite acolo unde alegi.

Spunem la fel de limpede ce nu apărăm. **Nu apărăm harta din 1968.** Și nu apărăm nici reforma făcută într-un tabel, cu un prag de populație tras cu rigla de cineva care n-a fost niciodată în comuna pe care o desființează. O treime din comunele României 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.

De aceea începem cu un diagnostic, nu cu o hartă. Paginile care urmează arată unde mai locuiesc oamenii, cine își poate plăti administrația și unde se produce, unde se locuiește și unde se administrează. Urmează 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.

Imaginați-vă anul 2034, ultimul al următorului buget european. Un copil din sudul Teleormanului ajunge în douăzeci de minute la o școală cu laborator, într-o comună care are, în sfârșit, un arhitect și un om care știe să scrie proiecte. Un tren metropolitan leagă Floreștiul de Cluj, plătit dintr-un buget comun, pentru că impozitul a început să urmeze omul. La Iași, autostrada spre Ungheni a adus depozite, iar depozitele au adus ingineri. La Arad, fabrica de cablaje s-a închis, dar orașul a avut cu ce să negocieze investiția următoare.

Nimic din toate acestea nu este garantat de o hartă. Dar nimic din toate acestea nu este posibil cu harta pe care o avem. România a fost administrată prea mult timp pentru trecutul ei. Raportul acesta este despre cum o aducem în prezent și despre cum o pregătim pentru ce vine.

FUNKY CITIZENS

Introducere

Legea nr. 2 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, prin divizare sau prin schimbarea statutului, 339 de unități administrativ-teritoriale noi: 47 de municipii, 59 de orașe și 233 de comune; de atunci, numărul a stagnat. România are astăzi 41 de județe, 103 municipii (inclusiv Municipiul București), 216 orașe și 2.862 de comune, pentru o populație rezidentă care, la recensământul din 2021, era de 19,05 milioane, cu 1,1 milioane sub cea din 2011.

Că e nevoie de o reorganizare au spus, pe rând, aproape toți. Un proiect de lege din 2023 care reducea numărul județelor la 12 a fost respins în Camera Deputaților și, definitiv, în Senat, în februarie 2024; un al doilea, depus în octombrie 2024, a fost retras de inițiatori două luni mai târziu. În ianuarie 2025, un partid de guvernământ a anunțat un grup de lucru care avea să livreze un proiect în șase luni; a funcționat două. În 2025 și 2026, reorganizarea a revenit în declarațiile premierului Bolojan, iar în iunie 2026 a fost „prioritatea zero" a unui program de guvernare al premierului desemnat Eugen Tomac, program ce promitea un audit al celor peste 3.000 de UAT-uri după populație, capacitate fiscală, suprafață și acces la servicii, urmat de scenarii alternative. Programul nu a trecut de Parlament. Noul Guvern Niculescu investit în 20 octombrie 2026 are, de asemenea, ca propunere începerea procesului de reorganizare administrativ-teritorială prin comasarea voluntară a peste 400 de comune.

Statul are instrumente pe care nu le-a folosit. Legea îi dă Guvernului, din 2001, rolul de a sprijini unificarea comunelor învecinate cu scăderi accentuate de populație; Curtea de Conturi constată că nu a existat niciun astfel de demers (p. 18). Dintr-un proiect european încheiat au rămas studii care descriu trei căi de comasare — voluntară, voluntară apoi obligatorie, obligatorie — și care spun că toate cer o lege; nu s-a ales niciuna (p. 19). Concluzia Curții: cadrul legislativ actual nu oferă instrumentele necesare pentru reorganizare.

Între timp, șase români din zece cred că o reformă administrativ-teritorială, inclusiv comasarea unor localități, ar îmbunătăți serviciile publice. Iar câțiva primari au început să facă singuri ce nu se face de la centru: la Beltiug și Socond, în Satu Mare, se pregătește un referendum de unificare; în Timiș, consiliul județean oferă între 10 și 20 de milioane de lei comunelor care fuzionează.

Din toată această discuție lipsesc datele puse la un loc. Există praguri de populație aruncate în dezbatere — 1.500, 3.000, 5.000 de locuitori pentru o comună — și cifre care se contrazic de la o instituție la alta. Curtea de Conturi însăși notează că auditul i-a fost îngreunat de lipsa unei baze de date integrate pentru toate UAT-urile (p. 11). Nu există un diagnostic public, reproductibil, la nivel de UAT, pe care să se poată sprijini oricine vrea să propună o hartă. Sau să o conteste.

Documentul de față este acest diagnostic. Nu propune o hartă și nu susține un scenariu. Răspunde la cinci întrebări: unde mai locuiesc oamenii (capitolul 1); cine își poate plăti administrația (capitolul 2); unde se produce, unde se locuiește și unde se administrează (capitolul 3), Cine ar avea capacitatea de a coagula în jurul său o comasare (capitolul 4) și cum arată nivelul intermediar, județele și regiunile pe care statul le folosește deja pentru a vedea dacă și acolo ar fi necesară o intervenție (capitolul 5).

Un cuvânt despre cadru. Populația și bugetul apar primele pentru că sunt singurele date coerente la nivel de UAT pe zece ani, nu pentru că ar fi criteriile care contează cel mai mult. O localitate nu este o firmă și nu se judecă după rentabilitate: legea nu a folosit niciodată populația sau bugetul ca singur criteriu, iar autonomia locală este garantată constituțional. Populația ne spune pentru câți oameni trebuie dimensionate serviciile.

Trei lucruri despre metodă. Analiza este la nivel de unitate administrativ-teritorială, pe zece ani (2016–2025), din date publice: INS, execuțiile bugetare publicate de Ministerul Finanțelor, Eurostat. Seturile de date și calculele sunt publicate odată cu raportul; oricine poate reface cifrele. Acolo unde sursele oficiale se contrazic — populația după domiciliu și populația rezidentă, definițiile veniturilor proprii — arătăm ambele variante și explicăm diferența. Iar acolo unde datele nu ajung pentru o concluzie, o spunem: secțiunea „Ce nu știm” face parte din diagnostic.

O precizare despre comparațiile internaționale, fiindcă sunt folosite des și prost. Măsurată prin numărul mediu de locuitori pe unitate de bază, România nu este o țară neobișnuit de fragmentată: aproape 7.000 de locuitori domiciliați, peste Franța, Cehia sau Ungaria. Problema nu este media,

ci că o comună cu 900 de locuitori are, prin lege, aceleași atribuții și aceeași schemă minimă ca una cu 9.000 și că, spre deosebire de țările cu multe comune mici, România nu are un nivel de cooperare între localități care să preia ce nu poate duce fiecare singură.

Pozițiile din cuvântul înainte sunt ale organizației și privesc condițiile unei reforme bune. Asupra hărții, Funky Citizens nu are un scenariu preferat. Scenariile pe care le vom publica în lunile următoare pleacă toate din cifrele de aici și vor fi judecate după aceeași grilă, descrisă în ultimul capitol.

FUNKY CITIZENS

Note metodologice

1. Cum măsurăm viabilitatea

O administrație locală există pentru a oferi servicii publice și pentru a-și dezvolta comunitatea. Sau, cum spune Constituția României, Statul trebuie să asigure: crearea condiţiilor necesare pentru creşterea calităţii vieţii şi aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanţă cu obiectivele Uniunii Europene. Pentru asta are nevoie de două condiții minime: o comunitate suficient de mare încât să justifice o administrație proprie și venituri din care să-și plătească funcționarea. Viabilitatea este doar punctul de plecare al evaluării. Totuși, o primărie care nu își poate acoperi costurile de bază din resurse proprii are puțin spațiu pentru a îmbunătăți serviciile, pentru a cofinanța proiecte sau pentru a atrage fonduri europene și depinde, pentru toate acestea, de transferurile de la bugetul de stat.

Viabilitatea fiscală arată dacă UAT-ul își poate plăti funcționarea curentă din venituri proprii. Comparăm, pentru fiecare unitate și fiecare an din perioada 2016-2025, veniturile proprii cu două categorii de cheltuieli curente: cheltuielile de personal și cheltuielile cu bunuri și servicii. Distingem trei categorii:

- **Viabile** - veniturile proprii acoperă atât cheltuielile de personal, cât și pe cele cu bunuri și servicii;
- **Fragile** - veniturile proprii acoperă salariile, dar nu și restul costurilor curente;
- **Neviabile** - veniturile proprii nu ajung nici măcar pentru cheltuielile de personal.

Ce numim venituri proprii. Legea finanțelor publice locale nu oferă o listă actualizată a veniturilor proprii ale UAT-urilor. Am construit-o pornind de la legea 273/2006, completată cu anexa privind veniturile bugetelor locale din legea bugetului de stat pe 2025 și cu execuțiile bugetare (explicăm pe larg în Metodologia de definire a veniturilor proprii). În calcul includem și cotele defalcate din impozitul pe venit, pentru că sunt definite de lege ca fiind „venituri proprii”, deși ele constituie transferuri de la bugetul de stat.

Veniturile proprii sunt doar o parte din bugetul unei primării. Restul vine prin transferuri de la bugetul de stat, inclusiv sume defalcate din TVA și subvenții, a căror valoare se decide anual, la nivel central. Viabilitatea măsoară, așadar, cât din funcționarea curentă poate fi acoperit din banii pe care legea îi lasă astăzi la dispoziția comunităților locale, nu bogăția ei economică. Este un rezultat la regulilor actuale de împărțire a veniturilor (L273/2006). Dacă regulile se schimbă și o parte mai mare din impozitul pe venit sau din TVA ar rămâne la nivel local - deci, dacă am calcula valoarea „resurselor" generate la nivel local - probabil unele dintre UAT-urile clasificate astăzi drept fragile sau neviabile și-ar schimba categoria.

Categorii intermediare de viabilitate. Execuțiile bugetare agregate la nivel de ordonator principal de credite, utilizate în studiul de față, includ și instituțiile subordonate primăriilor, precum spitalele și unitățile de învățământ. Salariile acestora sunt finanțate în mare parte din contracte cu Casa de Asigurări de Sănătate și din sume defalcate sau de la Ministerul Educației, prin Inspectoratele Școlare, nu din impozite locale, dar apar în aceleași bugete. Pentru a separa costul administrației de cel al serviciilor găzduite și pentru a nu defavoriza orașele și municipiile cu spitale ce deservesc o populație mai mare decât cuprind granițele acestora, calculăm categoriile în două variante: cu toate cheltuielile de personal și fără cheltuielile de personal din învățământ și sănătate (capitolele funcționale 65 și 66). Excluderea se aplică doar personalului; cheltuielile cu bunuri și servicii sunt incluse integral în ambele variante. Din compararea celor două variante rezultă două categorii intermediare: UAT-uri **viabile doar fără personalul din învățământ și sănătate** și UAT-uri **fragile doar fără personalul din cele două domenii.**

Limitări: (1) Viabilitatea fiscală nu spune nimic despre calitatea serviciilor sau despre cât de eficient sunt cheltuiți banii. O primărie poate fi viabilă pentru că are puțini angajați și oferă puține servicii, iar alta poate fi fragilă pentru că susține servicii folosite și de locuitorii unităților vecine. (2) Valorile pe locuitor se raportează la populația după domiciliu, care, în unele localități, o supraestimează sau subestimează pe cea care locuiește efectiv acolo (capitolul 1).

2. Ce așteptăm de la o comună, un oraș, un municipiu

Legea rețelei de localități (L351/2001) nu definește rangul prin mărime, ci prin rolul în rețea: orașul este centru urban cu rol local sau zonal, municipiul are importanță județeană sau interjudețeană. Pentru fiecare rang legea enumeră indicatori minimali: populație, dar și infrastructură publică și privată, dotări, servicii, structura economică.

În studiul de față populația măsoară cererea de servicii, nu dreptul unei unități de a exista: o stațiune, o comună de munte cu satele risipite pe văi sau un oraș mic și dens pot avea nevoi pe care numărul de locuitori nu le arată. Pragurile de populație din capitolul 1 sunt pragurile de înființare ale legii și le folosim ca reper comun, nu ca propunere.

3. Cum măsurăm capacitatea administrativă

Viabilitatea din capitolul 2 arată dacă o primărie își poate plăti funcționarea. Capacitatea administrativă arată dacă știe ce să facă cu banii pe care îi are la dispoziție: să investească, să execute ce își propune, să atragă fonduri europene, să cumpere prin proceduri deschise și să își plătească datoriile la timp. Cele două nu se suprapun. O comună cu venituri proprii mari poate să nu ducă la capăt niciun proiect. O comună dependentă de transferuri poate atrage, cu puțini oameni, fonduri europene.

Măsurăm capacitatea cu Indicele de Capacitate Administrativă (ICA) - în capitolul 4 - construit numai din date publice (execuții bugetare, SICAP, INS), pe ultimii trei ani (2023-2025). Indicele răspunde la o singură întrebare: dacă un UAT ar deveni centrul unei unități comasate, ar putea să ducă și restul? ICA vine și cu o limitare principală: măsoară urmele capacității în date, nu oamenii din spatele lor, și privește în trecut. Un UAT care a funcționat bine la 3.000 de locuitori nu are garanția că va funcționa la fel ca centru al unei unități de 15.000.

4. Poli de creștere și zone urbane funcționale

Polul de creștere și zona urbană funcțională sunt noțiuni pe care le detaliem pe larg în capitolul 3, dar apar încă din primele capitole, așa că le definim și aici.

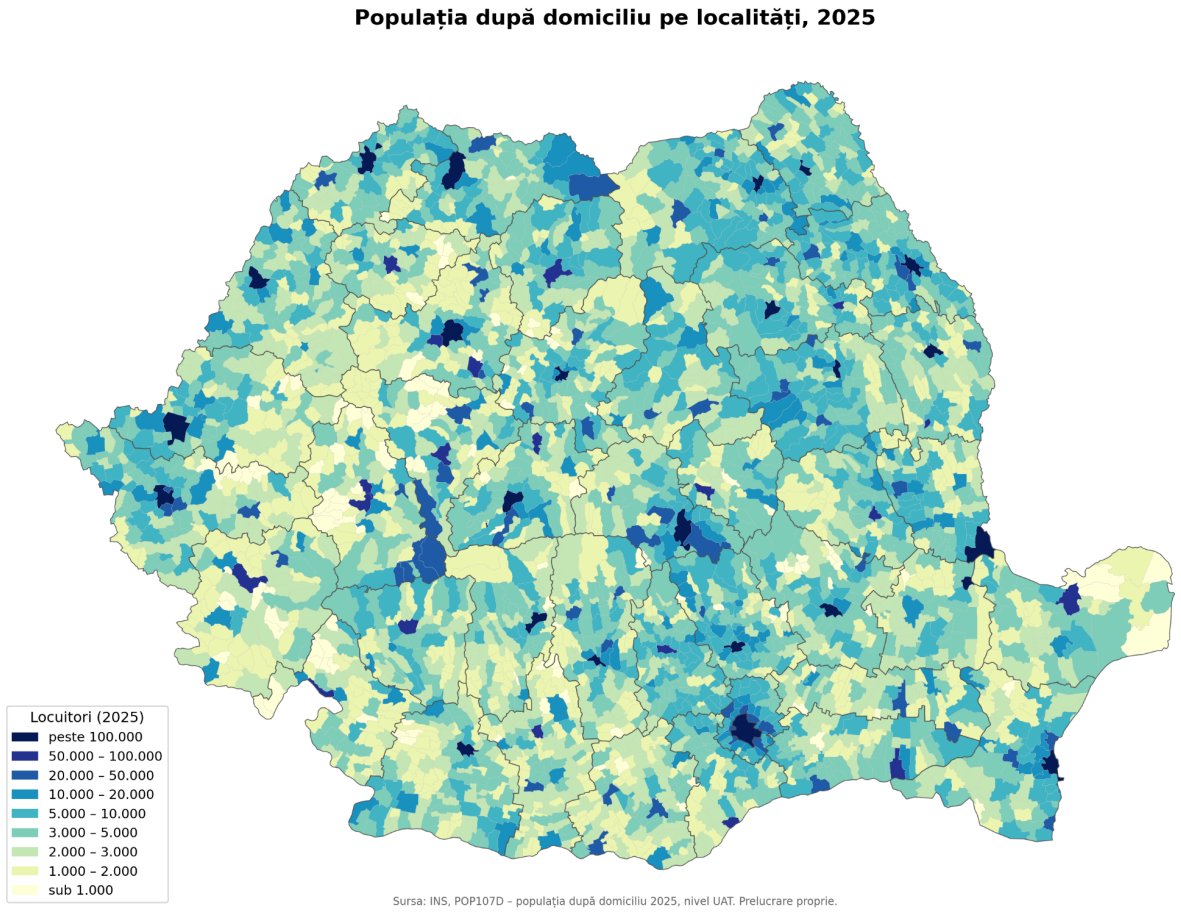
Zona urbană funcțională este piața de muncă și de locuire a unui oraș: orașul plus comunele din care cel puțin 15% dintre ocupați fac zilnic naveta în el, oricâte granițe administrative ar

traversa. Folosim delimitarea Eurostat (2021, construită pe naveta de la recensământul din 2011) pentru București și 32 de reședințe de județ. Pentru celelalte opt reședințe, care nu au zonă în lista Eurostat, folosim o aproximare: comunele cu populația în creștere cu cel puțin 5% în 2016–2025, aflate la sub 35 km de reședință. Rezultă 41 de zone, cu 221 de UAT-uri. Când scriem „zona Cluj-Napoca", înțelegem zona, nu municipiul.

Polul de creștere este un oraș a cărui activitate economică trage în sus și teritoriul din jurul lui: atrage oameni, locuri de muncă și investiții dincolo de propriile granițe administrative. Teritoriul pe care îl influențează direct este zona lui urbană funcțională. Termenul are și un sens legal: HG nr. 998/2008 a desemnat șapte poli naționali de creștere și 13 poli de dezvoltare urbană, ca instrument de finanțare pentru 2007-2013. Prima ierarhie a polilor construită pe date a fost cea a Băncii Mondiale, în studiul „Orașe-magnet: migrație și navetism în România" (2017): pe baza migrației din 2001–2011, ea împărțea cele 41 de zone funcționale într-un pol național (București), trei poli regionali, nouă poli interjudețeni, 13 poli județeni și 15 poli locali. Studiul de față actualizează această ierarhie pentru 2016–2025. Forța unui pol o măsurăm la scara zonei, nu doar a orașului: cu indicele magnet (secțiunea 3.4), pe patru dimensiuni (masă, impuls, atracție, talent), care împarte cele 41 de reședințe pe cinci niveluri, de la A (polul național, București) la E.

FUNKY CITIZENS

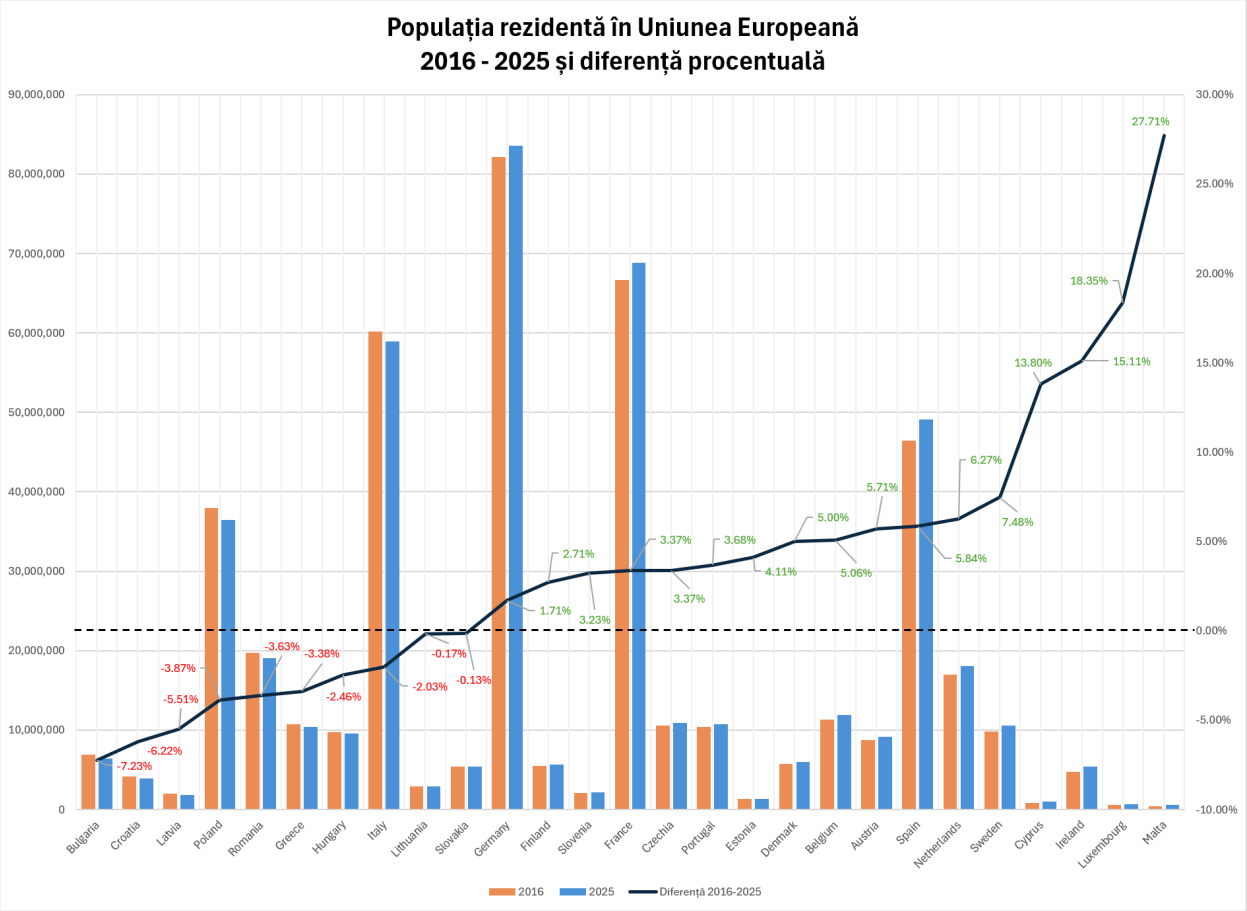
1. Demografia României: mai puțini oameni pe aceeași hartă



România avea în anul 2025 o populație[1] de peste 21,75 milioane de locuitori, aflată în constantă scădere în ultimul deceniu (anul 2016 - 22,2 milioane). Aceste date arată însă populația cu domiciliul în țară, incluzând românii plecați în străinătate și care nu și-au mutat domiciliul în țara de rezidență. **Populația rezidentă, în jur de 19 milioane, a scăzut considerabil în ultimele două decenii, cu aproximativ 10% față de anul 2005 și cu 3,6% față de anul 2016.** Comparativ cu celelalte țări din Uniunea Europeană, România se plasează pe locul cinci al țărilor cu cel mai mare declin demografic[2]. Pe primele trei locuri se regăsesc Bulgaria (-7,23% populația rezidentă în ultimul deceniu), Croația (-6,22%) și Letonia (-5,51%), iar pe locul al patrulea, imediat deasupra României, Polonia, cu o scădere de -3,87% a populației rezidente în

[1] Conform datelor de la INS, platforma Tempo, cod set de date POP107D
[2] În anul 2025, comparativ cu anul 2016

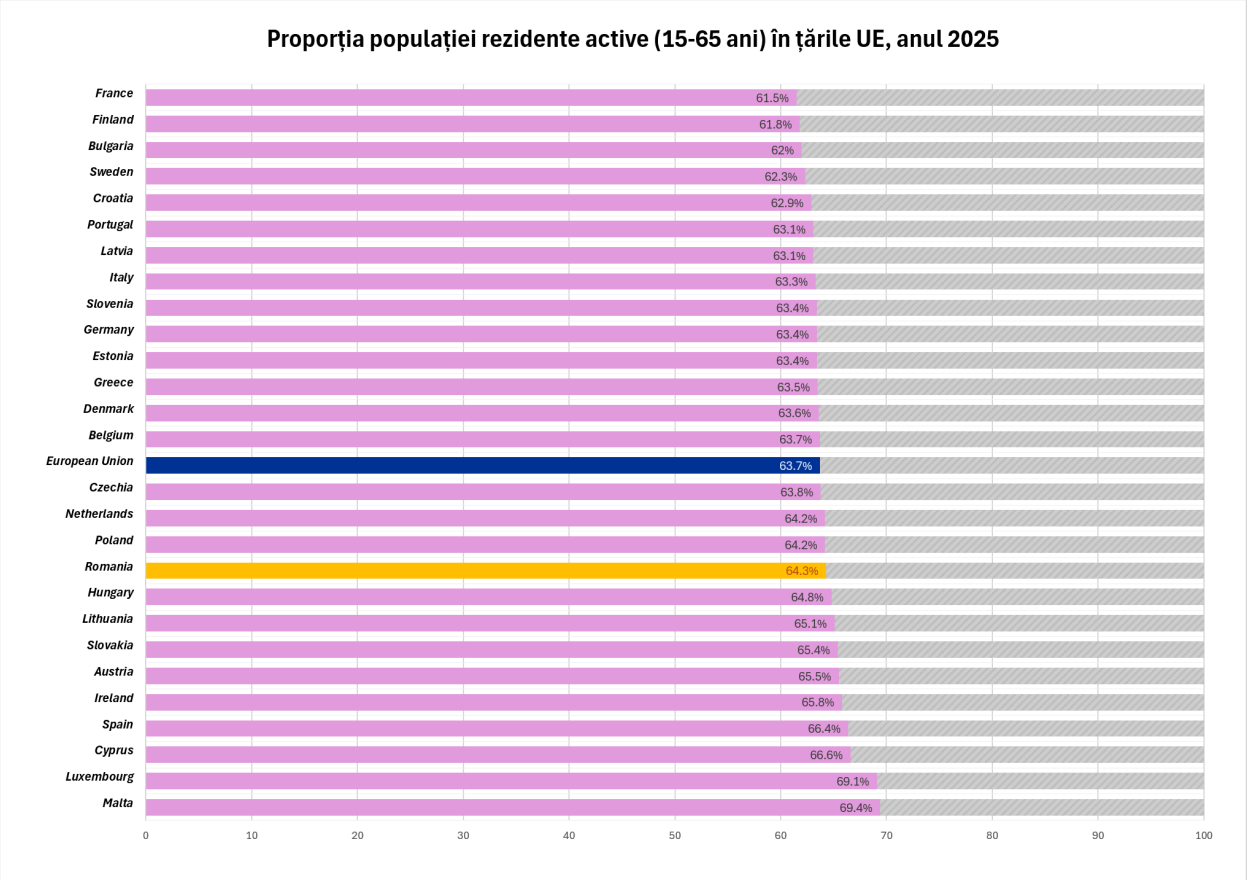
ultimul deceniu. La capătul opus al listei se plasează Malta, cu o creștere a populației rezidente (în 2025 față de 2016) de +27,71%, Luxemburg (+18,35%) și Irlanda (+13,8%). Media la nivelul celor 27 de țări membre indică o creștere de +1,51% a populației rezidente în ultimii 10 ani.



Populația rezidentă în vârstă de muncă (15-64 ani)[3] a scăzut și mai dramatic în ultimul deceniu în România, fiind mai mică cu -7,68% în 2025 față de anul 2016. În anul 2025, populația activă reprezenta 64,3% din totalul rezidenților, o scădere de 2,8 puncte procentuale față de raportul din anul 2016 (67,1% populație activă). România se poziționează însă peste media Uniunii Europene[4]: 63,7% populație activă în anul 2025, respectiv 65,4% în anul 2016. Malta și Luxemburg sunt țările cu cea mai mare pondere a populației active (ambele peste 69%), aceleași țări a căror populație rezidentă a crescut semnificativ în ultimul deceniu.

[3] În studiu, unde menționăm „populația activă", ne referim la populația în vârstă de muncă (între 15 și 64 de ani). Populația activă, în sens general, presupune populația ocupată și șomerii, care este, de regulă, mai mică decât populația în vârstă de muncă.
[4] Eurostat, seria demo_pjanind.

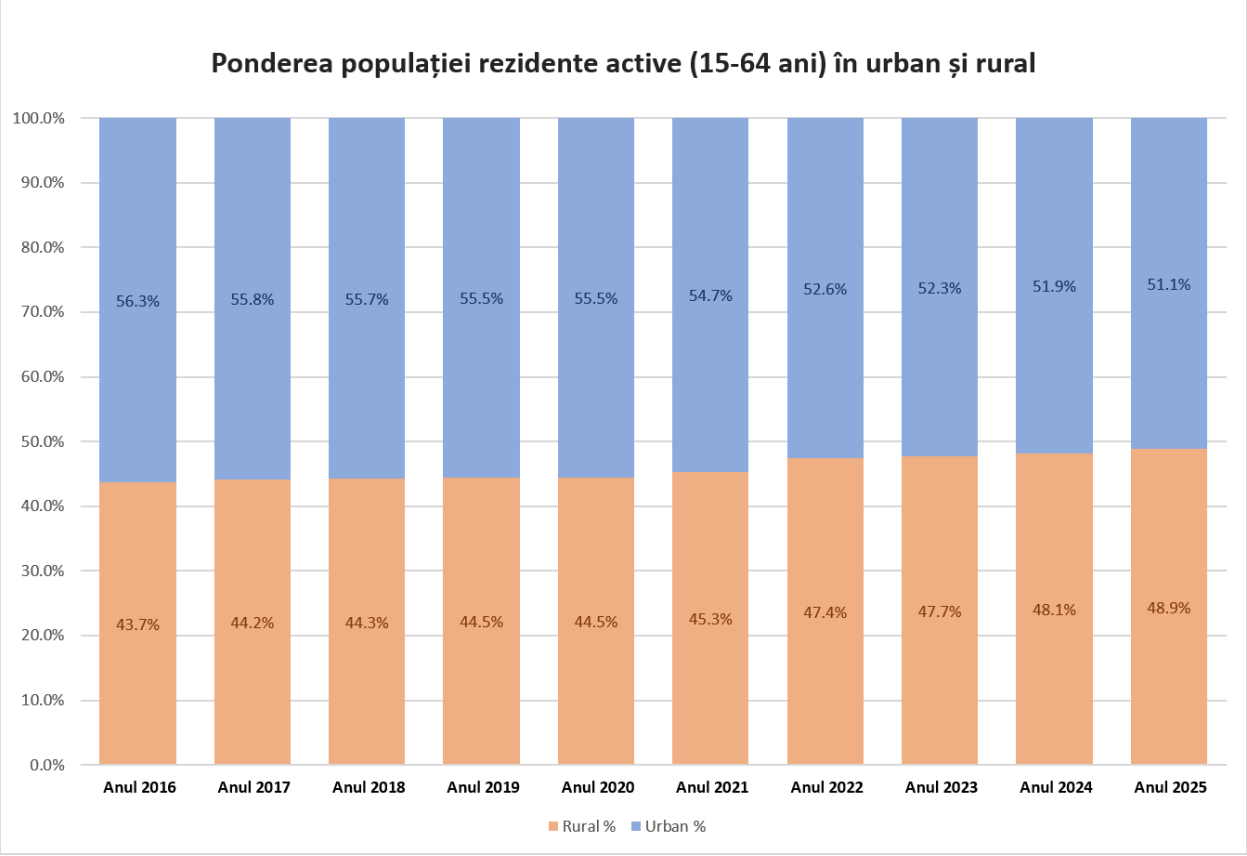
Proportion (%) of population by age group												
	0-14 ani		15-24 ani		25-49 ani		50-64 ani		65-79 ani		80+ ani	
Country	2016	2025	2016	2025	2016	2025	2016	2025	2016	2025	2016	2025
.European Union	*15.2*	*14.4*	*10.9*	*10.7*	*34.2*	*32*	*20.3*	*21*	*13.9*	*15.8*	*0*	*6.2*
Austria	14.3	14.3	11.7	10.3	34.9	33.3	20.6	21.9	13.5	14.2	4.9	6
Belgium	17	16.1	11.7	11.8	33.1	32.3	20	19.6	12.8	14.7	5.5	5.6
Bulgaria	13.9	14	9.3	9.5	34.4	30.8	21.4	21.7	16.4	18.6	4.7	5.3
Croatia	14.6	13.8	11.1	10.2	33.1	32.2	21.8	20.5	14.6	17.9	4.8	5.4
Cyprus	16.1	15.2	13.4	10.3	37.3	37.9	18.3	18.4	11.7	13.8	3.3	4.4
Czechia	15.4	15.5	9.9	10.5	36.9	33.6	19.5	19.7	14.3	15.9	4	4.8
Denmark	16.8	15.5	12.9	12.2	32.1	31.7	19.3	19.7	14.6	15.2	4.3	5.7
Estonia	16.1	15.6	10.2	10.7	35	33.5	19.7	19.2	13.9	15.1	5.1	5.8
Finland	16.3	14.6	11.7	11.2	31.2	32.4	20.3	18.2	15.3	17.5	5.2	6.1
France	18.4	16.6	11.8	11.9	31.7	30.3	19.2	19.3	13	15.7	5.9	6.2
Germany	13.2	13.9	10.7	10	32.9	31.5	22.1	21.9	15.3	15.5	5.8	7.2
Greece	14.3	12.8	10	10.6	35	30.9	19.6	22	14.6	16.6	6.5	7.1
Hungary	14.5	14.3	11.2	10.6	36	34.1	20.1	20.1	14	16	4.2	4.8
Ireland	21.3	18.5	12.1	12.7	36.5	34.8	16.9	18.3	10.1	11.9	3.1	3.8
Italy	13.7	11.9	9.8	10	33.8	29.5	20.6	23.8	15.4	17	6.7	7.8
Latvia	15.2	15.1	10.1	10.2	34.3	32.2	20.7	20.7	14.6	15.8	5	6.1
Lithuania	14.5	14.1	12.2	9.7	33.1	33.8	21.3	21.6	13.8	15.2	5.1	5.6
Luxembourg	16.5	15.7	11.9	11	38.3	38.4	19.2	19.7	10.3	11.3	4	4
Malta	14.3	12.1	12	9.4	35.7	43.9	19.7	16.1	14.4	14.2	3.9	4.3
Netherlands	16.5	15	12.3	12.2	32.4	31.6	20.6	20.4	13.8	15.6	4.4	5.2
Poland	15	14.8	11.5	9.9	36.7	35.7	20.8	18.6	11.8	16.6	4.1	4.4
Portugal	14.2	12.6	10.7	10.2	33.9	31.4	20.4	21.5	14.7	17.2	6.1	7.1
Romania	15.5	15.4	10.9	11.1	37.2	32.7	18.9	20.5	13.2	15.8	4.2	4.5
Slovakia	15.3	15.8	11.7	9.9	38.1	35.8	20.4	19.7	11.3	15.1	3.2	3.7
Slovenia	14.8	14.5	9.6	10	35.4	32.4	21.7	21	13.4	16.3	5	5.9
Spain	15.1	12.9	9.6	11	37.1	33.1	19.6	22.3	12.7	14.5	6	6.2
Sweden	17.4	16.8	12	11.5	32.7	32.4	18.1	18.4	14.7	14.7	5.1	6.1



Mai mult de jumătate din populația rezidentă în vârstă activă este concentrată în mediul urban, deși mediul rural reprezintă aproape 90% din totalul unităților administrativ-teritoriale (2.862

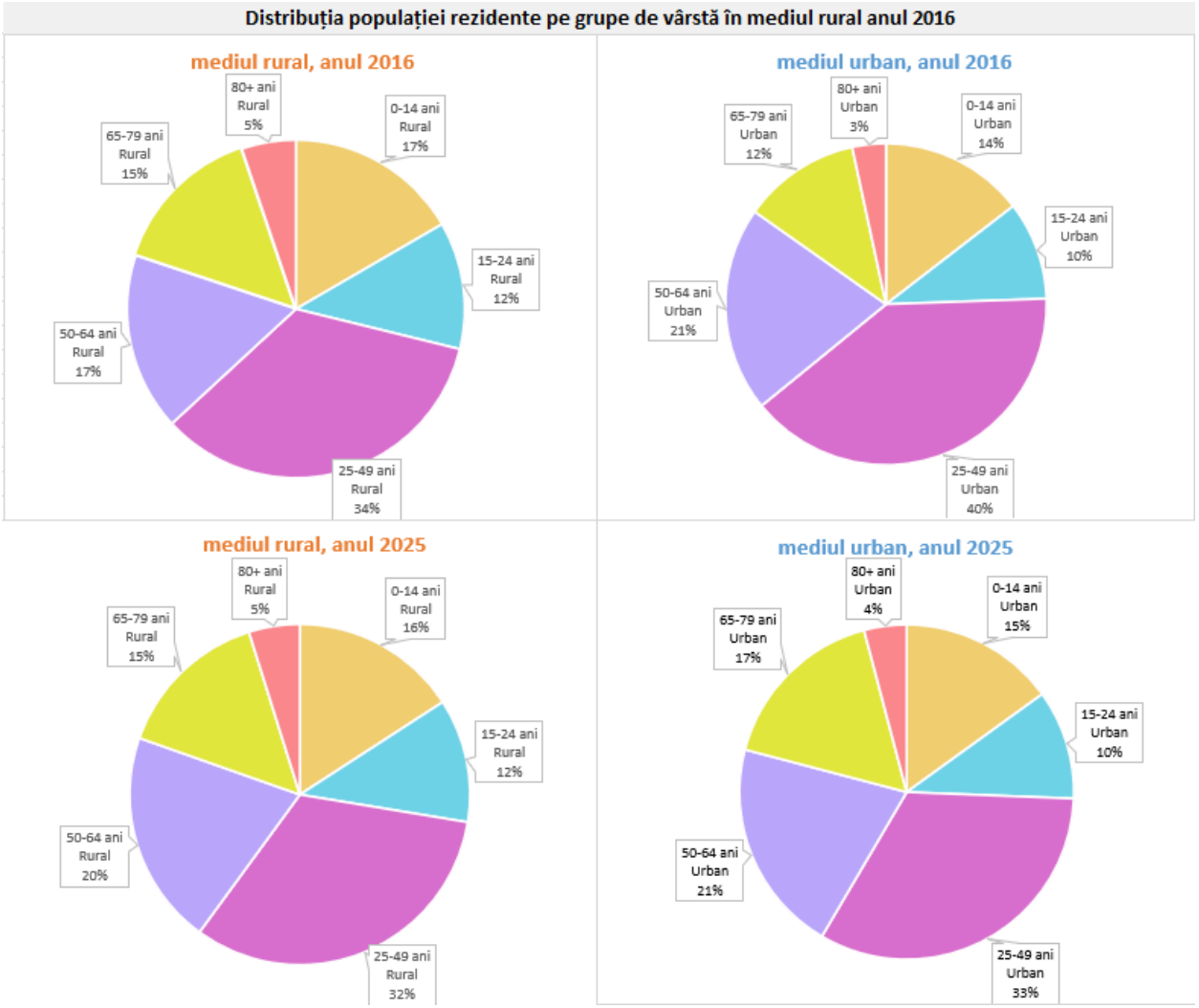
comune)[5]. În anul 2025, peste 6,25 milioane de oameni cu vârste cuprinse între 15-64 de ani locuiau în mediul urban (51,1%), comparativ cu 5,98 milioane în mediul rural (48,9% din total). În orașe, populația în vârstă de muncă a scăzut de la 7,46 milioane (56,3%) în 2016 la 6,25 milioane în 2025. În același timp, în mediul rural crește ușor, cu aproximativ 3,3% în ultimii zece ani.

Mediul urban acoperă însă și Municipiul București, unde populația în vârstă de muncă depășește 1 milion de rezidenți (în jur de 18% din totalul urban). Dacă excludem capitala, ponderea populației în vârstă activă din urban scade la 46,2% (din total pe țară) în anul 2025 (de la 51,1%). În același timp, excluderea capitalei înseamnă că populația în vârstă activă din mediul rural începe să acopere, treptat, mai mult decât reușesc localitățile urbane: de la 48,8% în 2016 la 53,8% în anul 2025.



[5] INS, Tempo Online, set de date POP105A „Populatia rezidenta la 1 ianuarie pe grupe de varsta și vârste, sexe și medii de rezidenta, macroregiuni, regiuni de dezvoltare si judete".

În perioada 2016-2025, populația rezidentă totală din mediul rural a crescut cu 1,63% (9,27 milioane în 2025), în timp ce mediul urban înregistra o scădere de -8,14% (9,77 milioane în 2025). Cu toate astea, în valori absolute, localitățile urbane înglobează o populație mai numeroasă atât în privința totalului rezidenților, cât și a persoanelor de vârstă activă. Ca pondere, ruralul crește, însă nominal cele 319 de localități urbane adună o populație mai numeroasă decât cele 2.862 de localități rurale (comune). Cu alte cuvinte, deși ca pondere ruralul câștigă teren, greutatea demografică continuă să fie concentrată în unitățile urbane, de aproape nouă ori mai puține la număr. Totuși, acest fapt nu schimbă realitatea scăderilor considerabile din mediul urban: raportat la 2016, totalul rezidenților din urban scăzuse cu 866.052 până în 2025, iar populația de vârstă activă cu peste -1,21 milioane. Creșterile din mediul rural sunt prea mici pentru a explica această scădere printr-o migrare internă spre sate. Datele nu spun cauza, dar printre motive se află, cel mai probabil, emigrația și sporul natural negativ. .



Evoluția principalelor categorii de vârstă[6] pe cele două medii de rezidență în perioada 2016-2025 arată că eroziunea demografică a deceniului s-a resimțit cel mai puternic în orașe, nu în mediul rural. În 2016, cele două medii erau încă net diferite: mediul urban era dominat de populația în vârstă activă principală, grupa de 25-49 de ani reprezentând aproape 40% din rezidenții orașelor, în timp ce ruralul avea o structură mai dispersată, cu ponderi mai mari atât la copii, cât și la vârstnici.

Până în 2025, această distincție s-a estompat aproape complet, iar convergența a fost produsă aproape în întregime de transformarea mediului urban. Ponderea grupei 25-49 de ani în orașe a scăzut cu aproape 7 pp, de la 39,7% la 32,9%, coborând până la nivelul ruralului. În valoare

[6] Copii (0-14 ani); tineri (15-24 ani); adulți (25-49 ani); adulți maturi (50-64 ani); vârstnici (65-79 ani); vârsta a patra (80+ ani)

absolută, contracția e și mai severă: numărul rezidenților urbani de 25-49 de ani s-a redus cu aproape un sfert, de la 4,22 la 3,21 milioane, fiind cea mai mare pierdere înregistrată de orice grupă de vârstă, în oricare dintre cele două medii. În paralel, ponderea vârstnicilor de 65-79 de ani din orașe a crescut cu cinci puncte procentuale, de la 11,9% la 16,8%, ceea ce corespunde unei creșteri de peste 30% în valoare absolută.

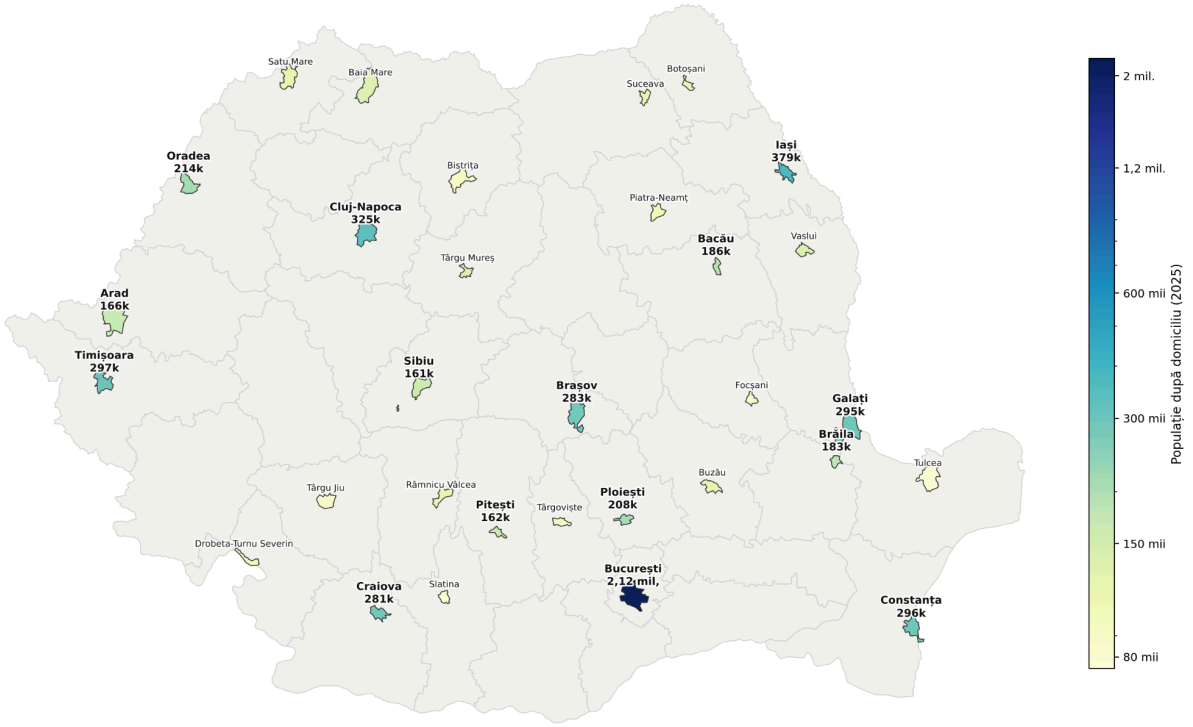
Mediul rural, prin contrast, a rămas relativ stabil pe parcursul deceniului. Singura modificare notabilă a fost creșterea ponderii grupei 50-64 de ani, de la 17,0% la 20,3%, în timp ce structura pentru celelalte grupe de vârstă s-a schimbat doar marginal. Astfel, dacă în 2016 orașul era mediul „mai tânăr" prin masa sa de adulți activi, în 2025 cele două medii devin aproape identice.

1.1. Distribuția teritorială

Datele privind populația rezidentă nu sunt disponibile la nivel de localitate, ceea ce limitează capitolul de față la analiza cifrelor privind populația după domiciliu[7]. Aceasta din urmă a scăzut de la 22,27 milioane în 2016 la 21,75 milioane în anul 2025. Mai mult de o treime din populație se concentrează în mai puțin de 1% din UAT-uri (31 de municipii). Cele mai mari aglomerări urbane se concentrează în municipiile reședință de județ, cu precădere în polii de creștere (pe care îi prezentăm pe larg în capitolul 3). Printre acestea se numără, cu cele mai mari populații (după domiciliu): București (2,12 milioane), Iași (379.371), Cluj-Napoca (325.408), Timișoara (296.936) și Constanța (295.767).

[7] Set de date POP107D - Tempo, INS

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.

Aproape jumătate dintre unitățile administrativ-teritoriale din România înglobează o populație (după domiciliu) cuprinsă între 2.000 - 4.999 locuitori, în timp ce peste jumătate din populația țării (55,8%) locuiește în UAT-uri cu peste 10.000 locuitori.

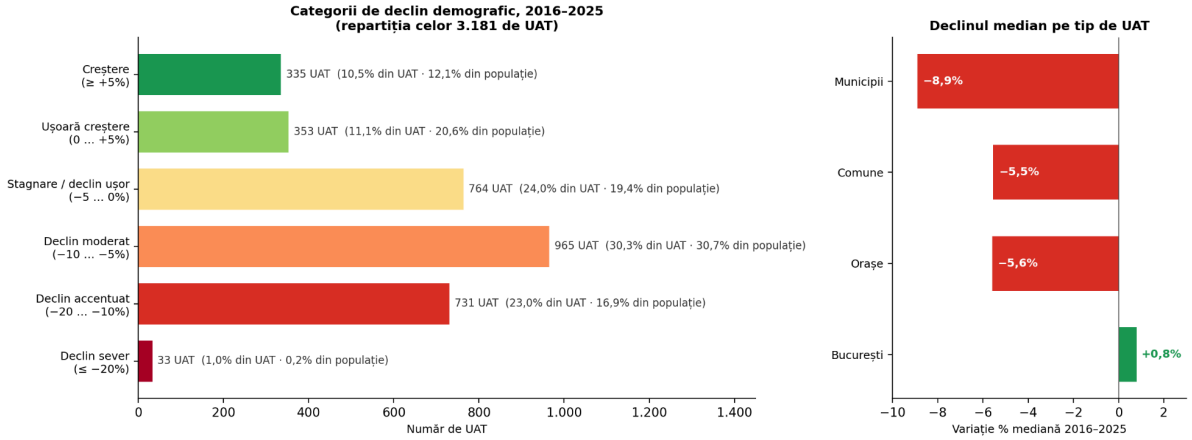
Interval populație (pe UAT)	Număr UAT-uri	% din UAT	% din populație
<500	19	0,6%	0%
500 - 999	105	3,3%	0,4%
1.000 - 1.999	720	22,6%	5,1%
2.000 - 4.999	1.580	49,7%	23,2%
5.000 - 9.999	498	15,7%	15,4%
>10.000	259	8,1%	55,8%

1.1.1. Declinul demografic

Declinul demografic din ultimul deceniu (2016-2025) s-a resimțit în aproape 80% din localitățile din România. În 2025, populația după domiciliu din 2.490 de UAT-uri se afla în scădere comparativ cu cifrele raportate pentru anul 2016, cu o scădere mediană înregistrată la nivel național de -5,68%. Cele mai multe dintre localități au pierdut între 0-10% din locuitori (761 între 0-5%, iar 965 între 5% și 10%). Numărul localităților care au pierdut între 10-15% din populația domiciliată se ridică la 565, în timp ce 166 de localități au pierdut în jur de 15-20% din populație. În extremă, cu pierderi mai mari de 20%, se plasează numai 33 de localități, exclusiv comune. Dintre acestea, Comuna Moșna (județul Iași) a pierdut 35,6% din populația domiciliată, înregistrând 4.447 de locuitori în anul 2025, comparativ cu 6.905 în anul 2016. Sub aceasta se plasează Comuna Odăile (județul Buzău), cu o scădere de aproape 28% (615 populație în 2025) și Comuna Chiliile (județul Buzău) care înregistrează o scădere de 27,5% (populație de 411 locuitori în 2025).

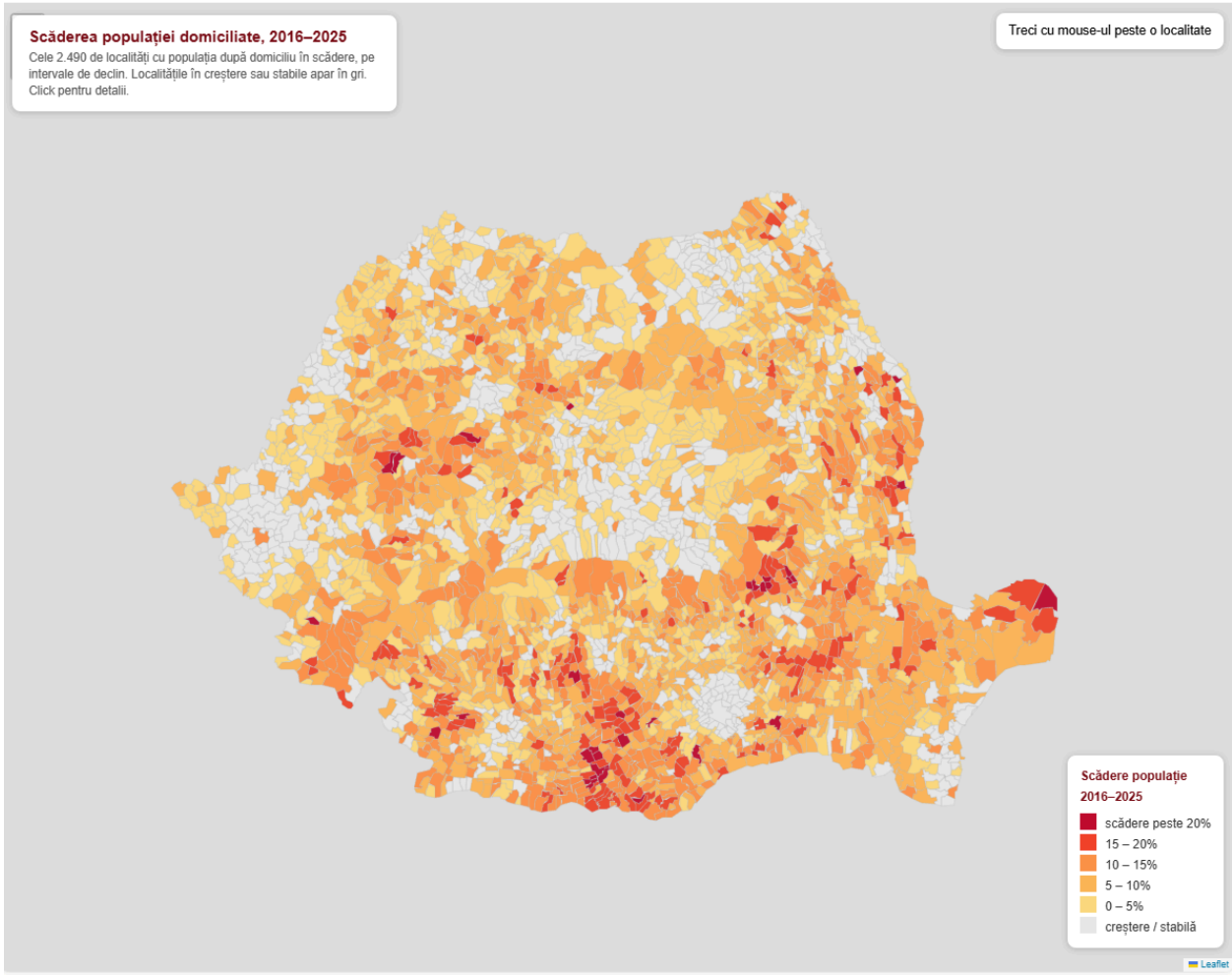
Unitățile cu populație în creștere (688), puțin peste o cincime din total, adună aproape o treime din populația țării (32,8%), deoarece creșterea se concentrează în câteva unități mari, periurbane și urbane. Invers, cele 764 de unități aflate în declin accentuat sau sever, deși reprezintă aproape un sfert din numărul total, cuprind împreună sub o șesime din populație (17,1%). Pe tipuri de unități, contracția este cea mai pronunțată în municipii, a căror populație mediană a scăzut cu 8,9%. Orașele și comunele au pierdut median aproape în egală măsură (5,6%, respectiv 5,5%). Singura excepție notabilă este Municipiul București, a cărui populație după domiciliu a crescut marginal, cu 0,8%, atrăgând migrația internă pe care celelalte categorii o pierd.

România — declinul populației după domiciliu pe UAT, 2016–2025



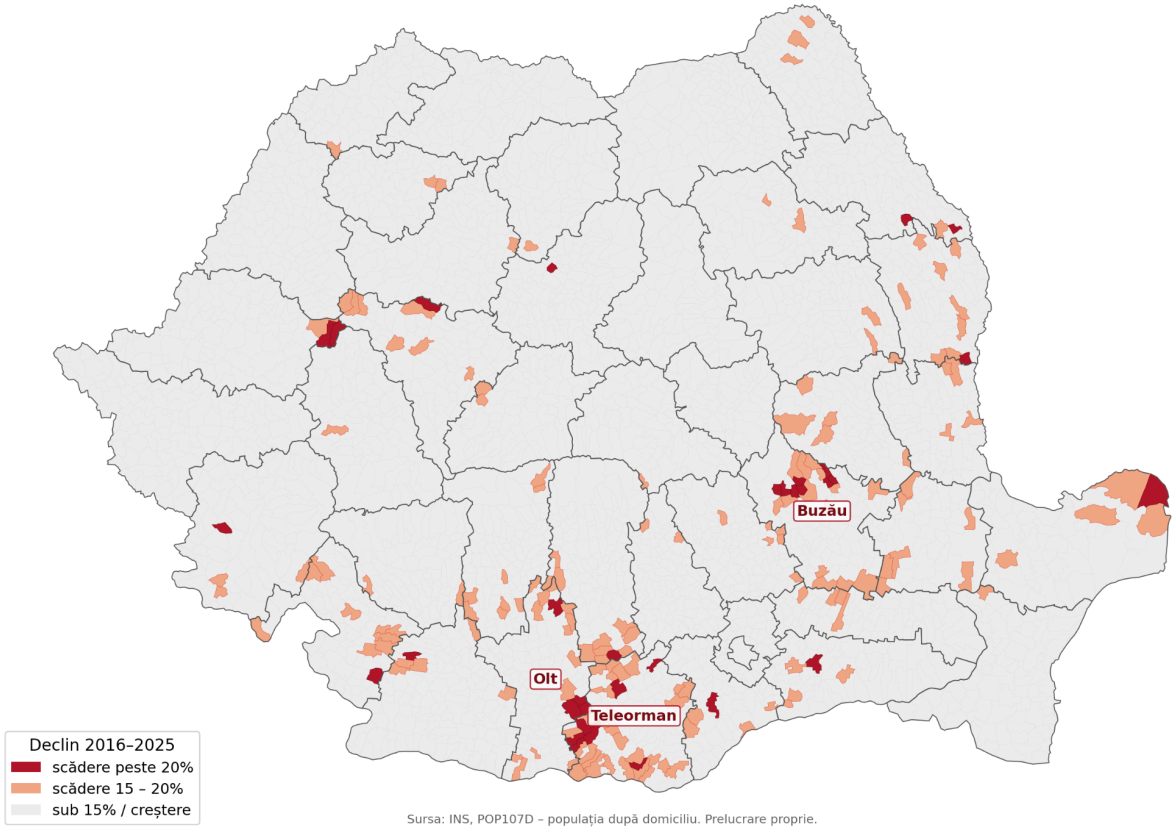
78,3% dintre UAT-uri sunt în declin · 54% în declin moderat sau mai grav · UAT median: −5,7% (CAGR −0,65%/an)

Sursa: INS, POP107D – populația după domiciliu la 1 ianuarie, nivel UAT (2.862 comune, 216 orașe, 102 municipii, București). O pierdere de exact 5%, 10% sau 20% intră în categoria mai gravă. Prelucrare proprie.



Declinul cel mai accentuat se concentrează în sudul și estul țării: dintre localitățile care au pierdut peste 15% din populația domiciliată, cele mai numeroase sunt în județele Teleorman, Buzău și Olt. Aceleași trei județe concentrează mai mult de jumătate (19 din 33) dintre localitățile cu scăderi de peste 20%. Teleorman reprezintă cazul limită, cu 99% (96 din 97) dintre localități în scădere și o pierdere mediană de -13,1%. În județul Buzău, aproape 90% dintre localități au o populație în scădere, dintre care șapte UAT-uri au înregistrat pierderi de cel puțin 20% în ultimul deceniu. Scăderea mediană din Buzău a fost de -10,8%. În județul Olt, unde 96,4% (108 din 112) dintre localități au o populație în scădere, pierderea mediană a fost de -10,6%. Patru comune din acest județ înregistrează pierderi de peste 20%, iar 13 dintre ele scăderi cuprinse între 15% și 20%.

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



Sursa: INS, POP107D – populația după domiciliu. Prelucrare proprie.

1.1.1.1. Comunele cu cel mai accentuat declin demografic - top 100

În ultimul deceniu, declinul demografic a afectat mai mult de trei sferturi dintre comunele României. Dintre acestea, cele mai afectate 100 de localități au fost identificate pe baza scăderii procentuale a populației după domiciliu între 2016 și 2025. Pragul de intrare în acest top este ridicat: fiecare dintre aceste comune a pierdut cel puțin 17% din populație, iar scăderea mediană este de 18,7%. Cel mai puternic declin se remarcă în cazul comunei Moșna (județul Iași), care a pierdut 35,6% (-2.458) din populația domiciliată. Cu toate acestea, Moșna rămâne una dintre comunele care se situează peste pragul minim legal de înființare (1500 de locuitori), ajungând în anul 2025 la 4.447 de locuitori, și reprezintă un caz excepțional, fiindcă populația calcula oameni care nu au locuit niciodată acolo (așa cum arătăm în subcapitolul 1.1.2.1).

Alte 45 de comune incluse în acest top reușesc să mențină populația peste pragul de 1.500 de locuitori, în ciuda declinului demografic puternic. Între acestea se numără comunele Oprișor, din județul Mehedinți, Radomirești (Olt), Grajduri (Iași), Siliștea și Crângeni, ambele în Teleorman, și Halmagiu (județul Arad), toate cu pierderi mai mari de 20% între 2016 și 2025.

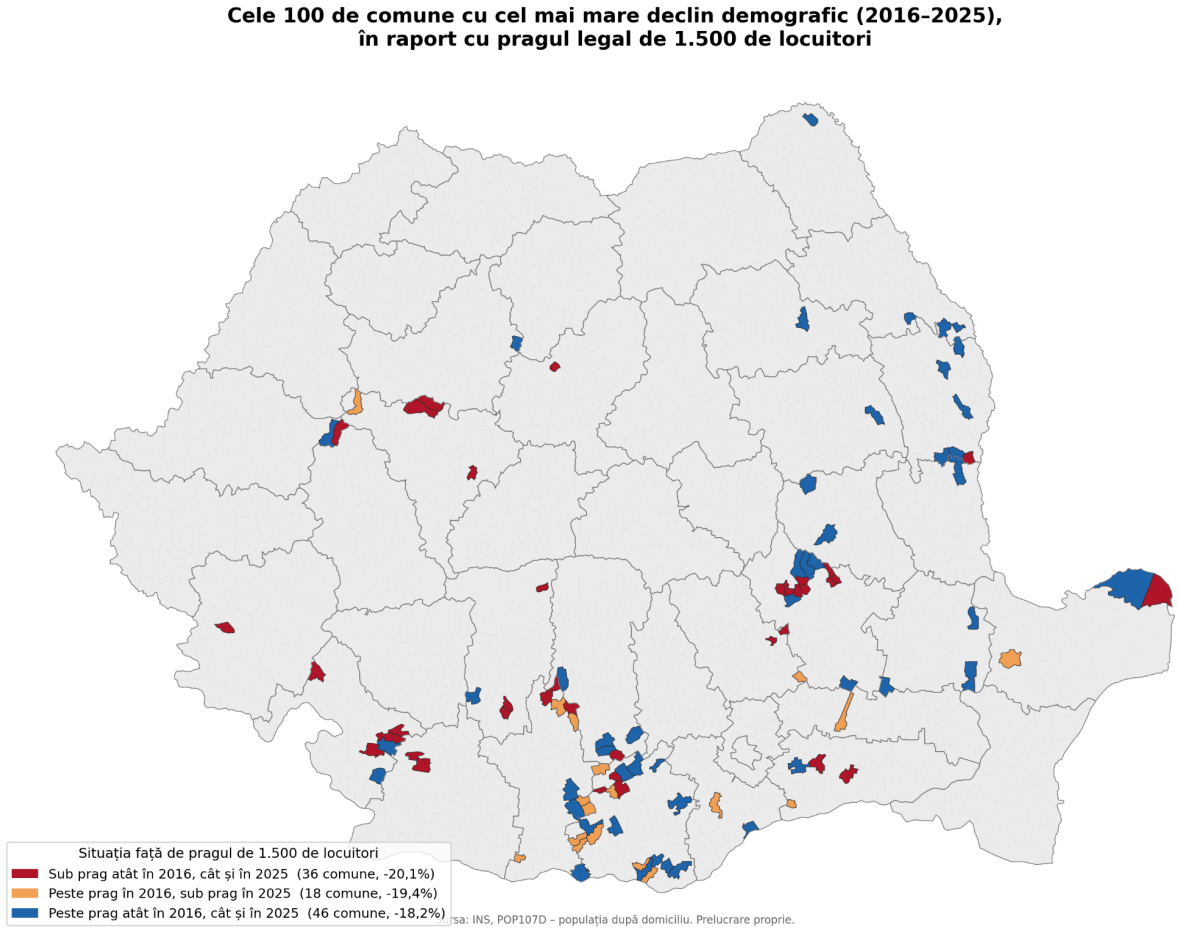
În cazul a 36 dintre cele 100 de comune, populația se afla deja sub pragul de 1.500 de locuitori încă din 2016, iar declinul demografic le-a îndepărtat și mai mult de reperul minim prevăzut pentru înființarea unei comune. Dintre acestea, cel mai accentuat declin se observă în județul Buzău, unde șase comune au pierdut în jur de un sfert din populație: Cănești, cu o scădere de -24,6% și o populație domiciliată de 611 locuitori în 2025; Colți, cu 787 locuitori și o scădere de 24,9%; Pardosi, o scădere de -25,7% și doar 297 de locuitori; Mărgăritești, cu 479 populație și o scădere de -25,9%; Chiliile, scădere de -27,5% și populație de 411 locuitori; Odăile, declin demografic de -28% și 615 populație în 2025.

Pentru 18 dintre cele 100 de comune, declinul demografic a însemnat coborârea sub pragul de 1.500 de locuitori în perioada 2016-2025. Această categorie este concentrată în special în județele Teleorman și Olt: șapte dintre comune se află în Teleorman, iar cinci în Olt. Cele mai mari scăderi din această categorie se înregistrează în Uda-Clocociov, județul Teleorman, unde populația a scăzut de la 1.574 la 1.187 de locuitori, respectiv cu 24,6%. Comuna Călmățuiu, tot din Teleorman, a scăzut cu 24,3%, de la 1.894 locuitori în 2016 la 1.434 în anul 2025. Cea mai mică pierdere procentuală (între comunele din această categorie secundară) a fost înregistrată de

Drăcșenei (TR), care a pierdut -17,2% din locuitori în ultimul deceniu, ajungând la o populație de 1.470 în anul 2025.

Situația față de pragul de 1.500 de locuitori	Număr comune	Mediana declinului demografic (2016 → 2025)
Sub prag atât în 2016, cât și în 2025	36 comune	-20,1%
Peste prag în 2016, sub prag în 2025	18 comune	-19,4%
Peste prag atât în 2016, cât și în 2025	46 comune	-18,2%
TOTAL	**100 comune**	**-18,7%**

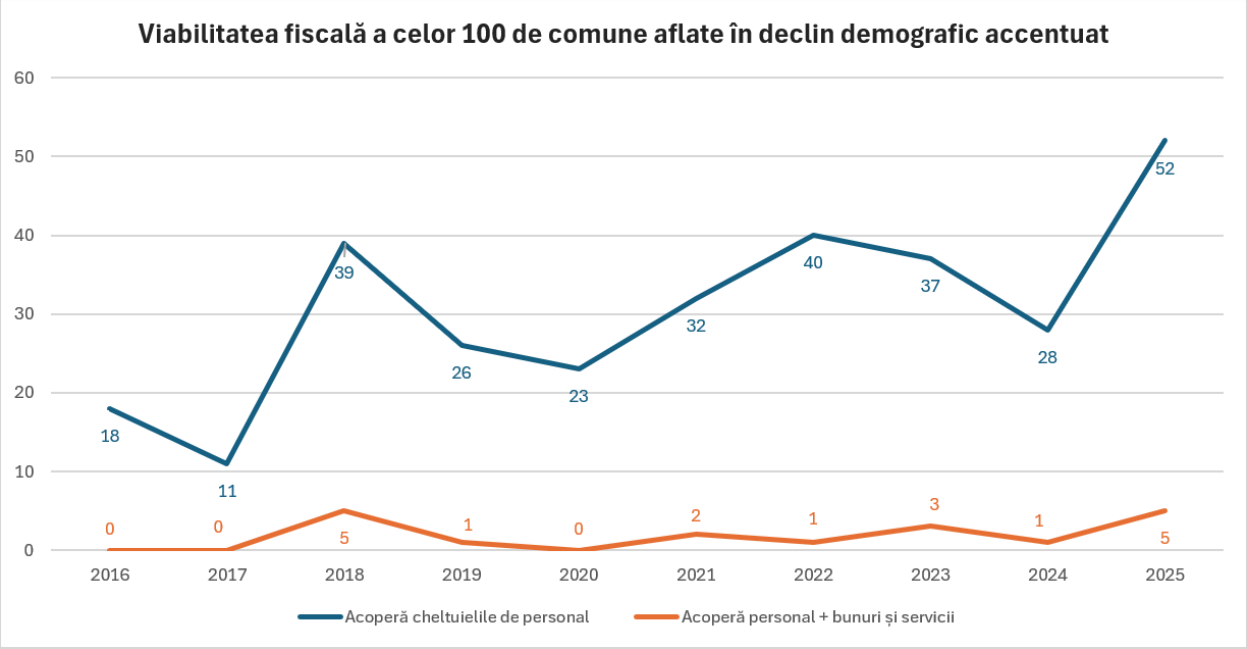
Geografic, majoritatea acestor comune se plasează în regiunile sudice alte țării, aproape jumătate fiind concentrate în județele Teleorman (21), Buzău (13) și Olt (10). Remarcăm un tipar diferit față de cel al comunelor cronic subpopulate, aglomerate în zonele deluroase din vestul țării: comunele care se golesc cel mai repede nu sunt aceleași cu cele mici de multă vreme, ci sunt comune de câmpie, a căror populație s-a erodat accelerat chiar în ultimul deceniu.



Dincolo de declinul demografic, aceste 100 de comune ridică o întrebare de sustenabilitate: în ce măsură își mai pot finanța propria funcționare și care este costul pe care trebuie să-l plătească pentru fiecare locuitor. În anul 2025, bugetele celor 100 de comune variau între 2,54 milioane lei (Comuna Pardosi, județul Buzău) și 30 milioane lei (comuna Scutelnici, județul Buzău). Valoarea mediană a veniturilor totale ajungea la 6.309 lei per capita în anul 2025, mai mult decât triplu față de mediana veniturilor pentru anul 2016 (1.855 lei per capita). Concomitent, crește și mediana costului total per capita la aproape 6.170 lei în anul 2025, de la 1.882 în 2016.

În 2025, aproape jumătate dintre aceste comune, respectiv 48 din 100, nu reușeau să acopere nici măcar cheltuielile de personal din veniturile proprii. Situația indică totuși o îmbunătățire față de 2016, când 89 de comune se aflau în această categorie. Când sunt adăugate și cheltuielile pentru bunuri și servicii, vulnerabilitatea financiară devine însă mult mai pronunțată: 95 dintre cele 100 de comune nu reușeau, în 2025, să acopere aceste două costuri minime de funcționare din

venituri proprii. Ameliorarea față de 2016 este, în acest caz, foarte limitată, având în vedere că la începutul perioadei analizate niciuna dintre cele 100 de comune nu depășea acest prag. Cele cinci comune care trec acest test minimal de viabilitate financiară în 2025 sunt împărțite diferit în raport cu pragul demografic de 1.500 de locuitori. Două dintre ele se aflau sub pragul legal încă din 2016: Ulmu din județul Călărași și Gogoșu din județul Dolj. Alte două comune, Mihăești din județul Olt și Balaciu din județul Ialomița, au coborât sub pragul de 1.500 de locuitori până în 2025, deși în 2016 se aflau peste acest nivel. Singura comună dintre cele cinci care rămâne peste prag atât în 2016, cât și în 2025 este Sohatu, din județul Călărași.



Consecințele declinului demografic accentuat se reflectă direct în viabilitatea fiscală a acestor localități. Dacă la nivel național aproximativ 70% dintre comune reușeau să își acopere costurile de personal din venituri proprii în anul 2025, în rândul celor o sută de comune această proporție scade la doar 52%. Situația devine și mai vulnerabilă atunci când pragul de analiză este extins la costurile minime ale funcționării curente, respectiv cheltuielile de personal și cele pentru bunuri și servicii. În acest caz, numai 5% dintre comunele cu cel mai accentuat declin demografic reușesc să își acopere aceste cheltuieli din venituri proprii, față de aproximativ 13% la nivel național.

Acestea sunt, cumulat, cele mai vulnerabile categorii de unități administrativ-teritoriale: localități cu populație în scădere accelerată, bază fiscală redusă și capacitate limitată de a susține costurile administrative fixe pe tot mai puțini oameni. Din această perspectivă, reorganizarea teritorială ar putea fi relevantă nu doar ca exercițiu contabil, ci ca instrument prin care aceste comunități ar putea avea acces la o structură instituțională mai sustenabilă, cu resurse consolidate și o capacitate mai mare de a susține servicii publice locale.

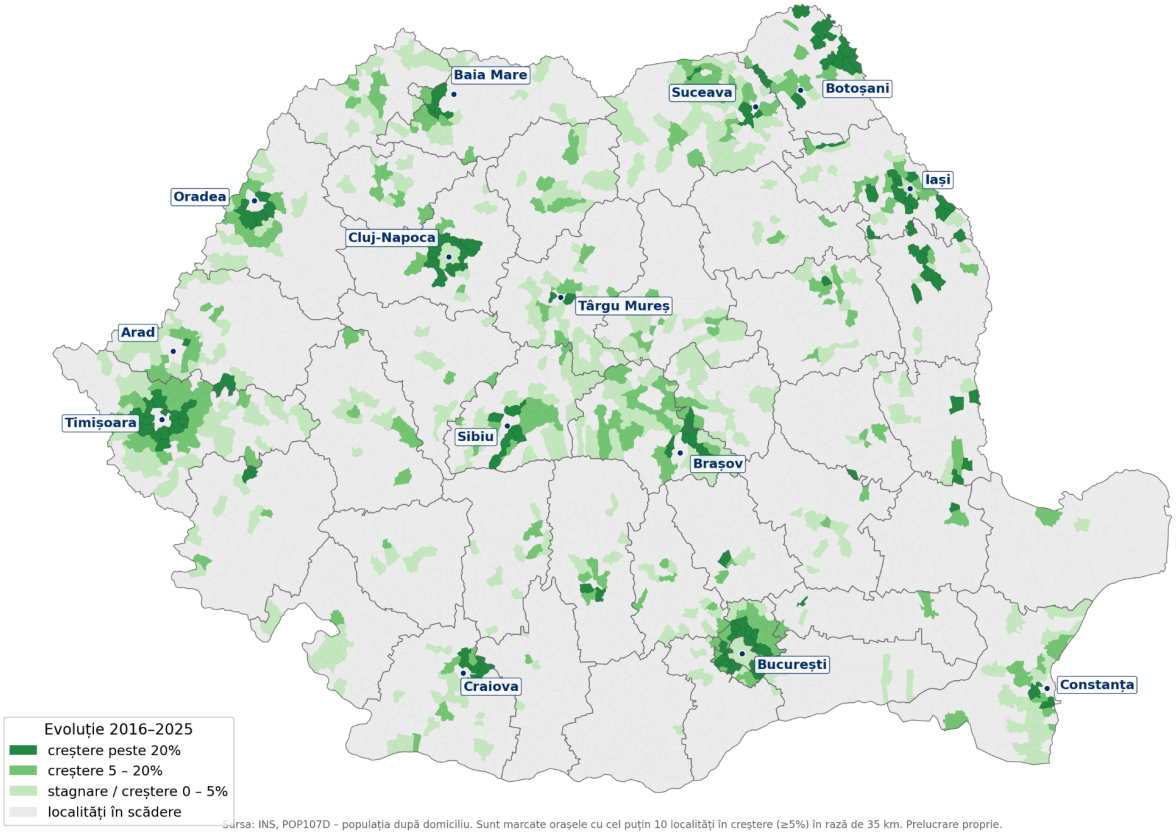
1.1.2. Localități cu populație în creștere

Nu toate localitățile din România se află însă în declin demografic. 691 dintre UAT-uri (21,7%) nu au pierdut populație între 2016 și 2025 (688 în creștere și 3 în stagnare). Suceava (62) și Timiș (53) sunt județele cu cele mai numeroase localități în ascensiune, urmate de Brașov (38), Ilfov (37) și Mureș (31). Populația din peste jumătate din localitățile din Ilfov, Brașov, Suceava și Timiș a crescut în ultimul deceniu, cu cea mai mare pondere în Ilfov (92,5%, respectiv 37 din 40 de localități). Cea mai mică pondere se remarcă în Teleorman (1 localitate, respectiv 1%), Olt (4 localități, adică 3,6%) și Tulcea (2, respectiv 3,9%).

Tip localitate	Populație în creștere sau stagnare (nr. localități)	Procent din total
Comune (2.862)	639	22,3%
Orașe (216)	41	19%
Municipii, fără București (102)	10	9,8%
Municipiul București	1	-
Total	**691**	**21,7%**

Localitățile cu populație în ascensiune nu sunt răspândite uniform pe teritoriul României, ci se concentrează în jurul marilor orașe, în timp ce restul țării continuă să se depopuleze. Creșterea demografică indică un tipar de migrare în zonele suburbane ale polilor de creștere, grupându-se în inele în jurul acestor orașe. Cele mai proeminente se formează în jurul orașelor București, Timișoara, Cluj-Napoca și Iași.

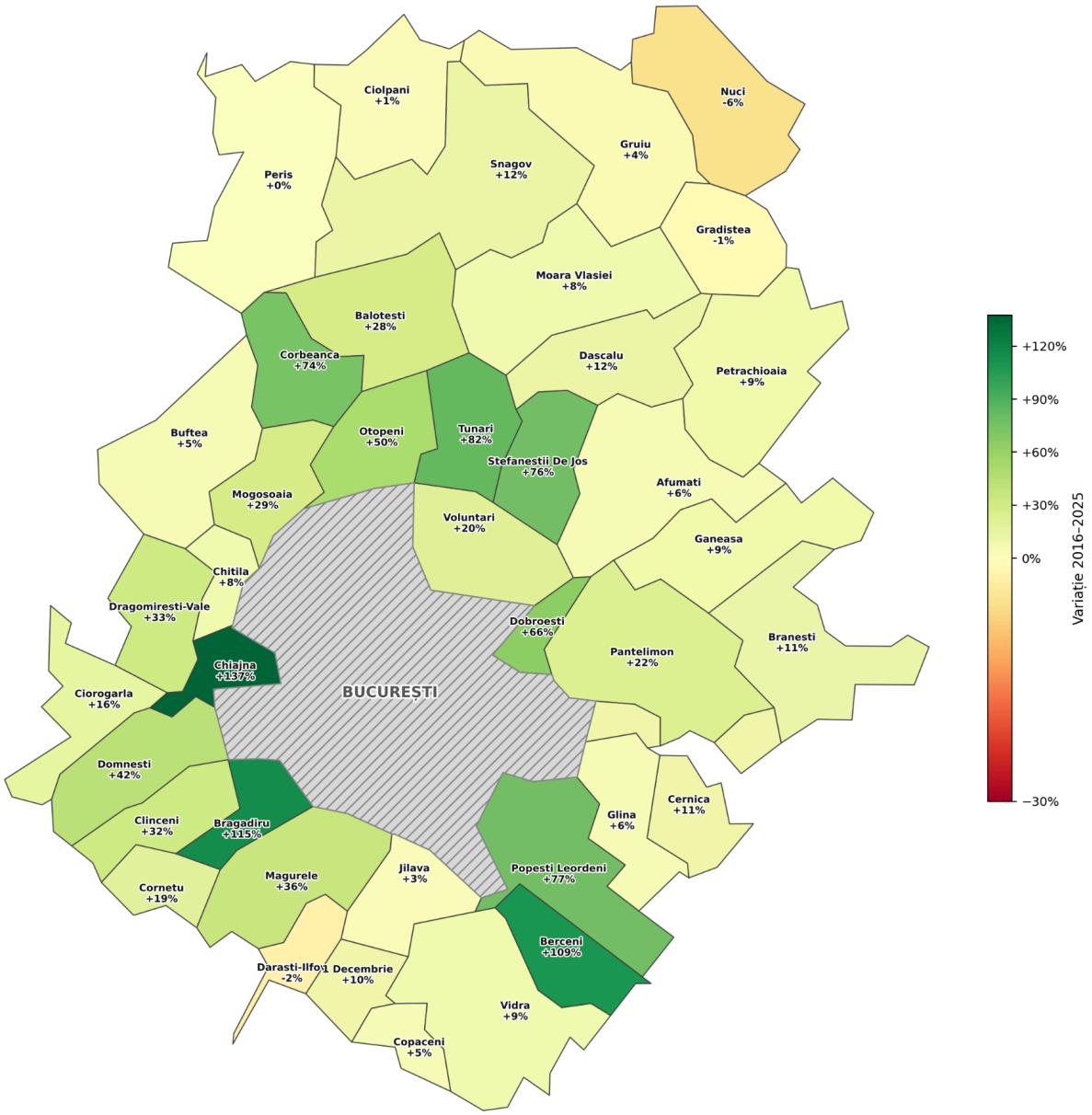
Localități stabile sau în creștere și orașele-nucleu, 2016–2025



Sursa: INS, POP107D – populația după domiciliu. Sunt marcate orașele cu cel puțin 10 localități în creștere (≥5%) în rază de 35 km. Prelucrare proprie.

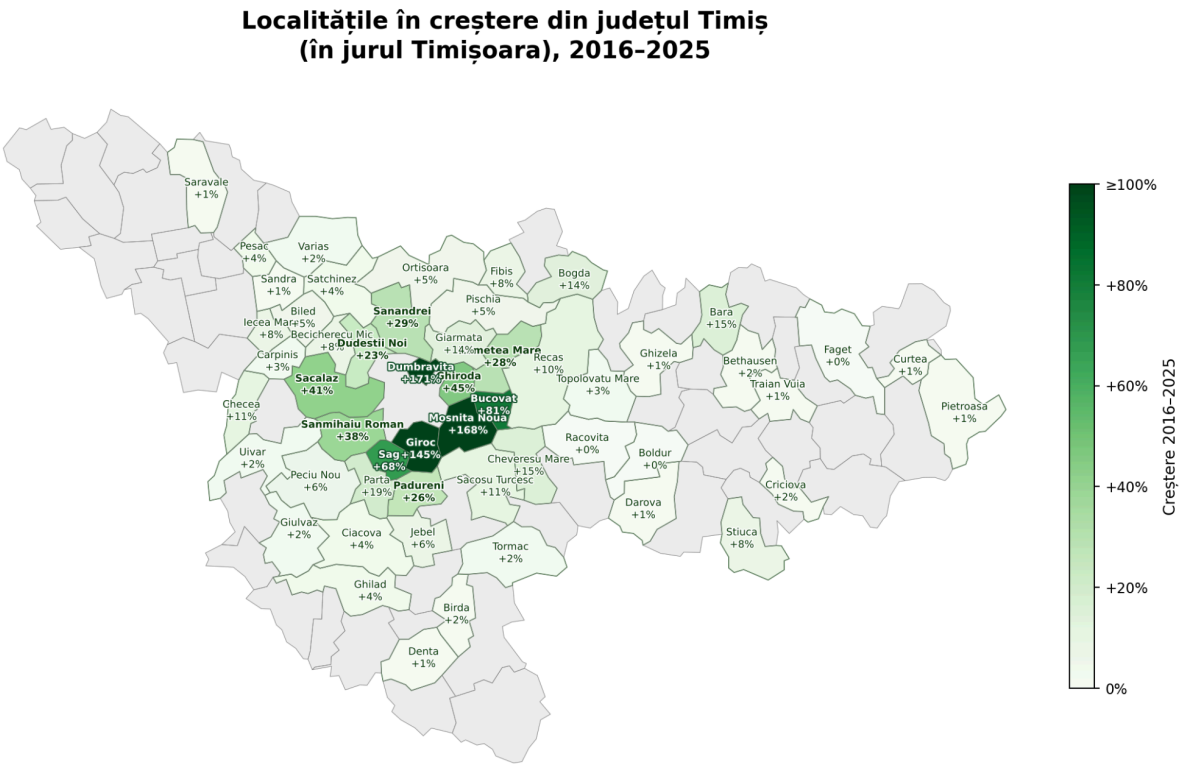
Aceleași orașe care înglobează ⅓ din populația României atrag în jurul lor o populație în creștere, funcționând ca un magnet. De pildă, deși în București creșterea a fost domoală în ultimul deceniu (+0,8%), aproape toate localitățile din Ilfov (cu 3 excepții) au înregistrat un avans considerabil în rândul populației după domiciliu, cu o creștere mediană de +15,52%. Cele mai mari creșteri se remarcă în localitățile „dormitor”, precum: Chiajna (+137,4%), Bragadiru (+114,72%), Berceni (+108,7%), Tunari (+82,36%) sau Popești-Leordeni (+77,14%). Lista se extinde și la celelalte localități vecine, creșterea totală la nivelul județului Ilfov fiind de 140.740 de locuitori domiciliați.

Evoluția populației după domiciliu în județul Ilfov, 2016–2025



Sursa: INS, POP107D – populația după domiciliu. Prelucrare proprie.

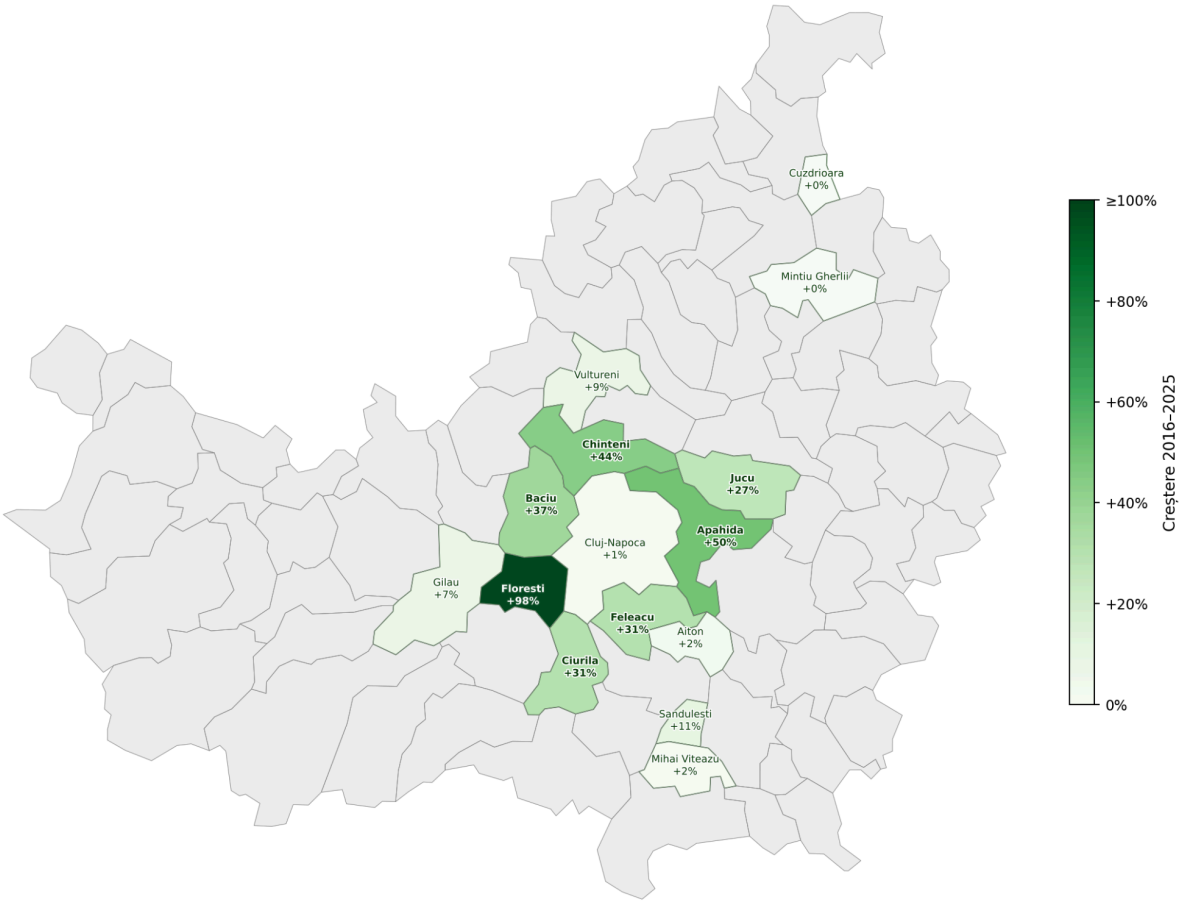
Similar, în jurul Municipiului Timișoara, localitățile vecine cresc considerabil, deși populația după domiciliu din reședința de județ scade cu aproape 11% în ultimii zece ani. Cele mai pronunțate creșteri se remarcă chiar la granița cu Timișoara, în Dumbrăvița (+171%), Moșnița Nouă (+168%) și Giroc (+145%).



Sursa: INS, POP107D. Sunt colorate doar localitățile în creștere (53 din 99); cele în scădere apar în gri.

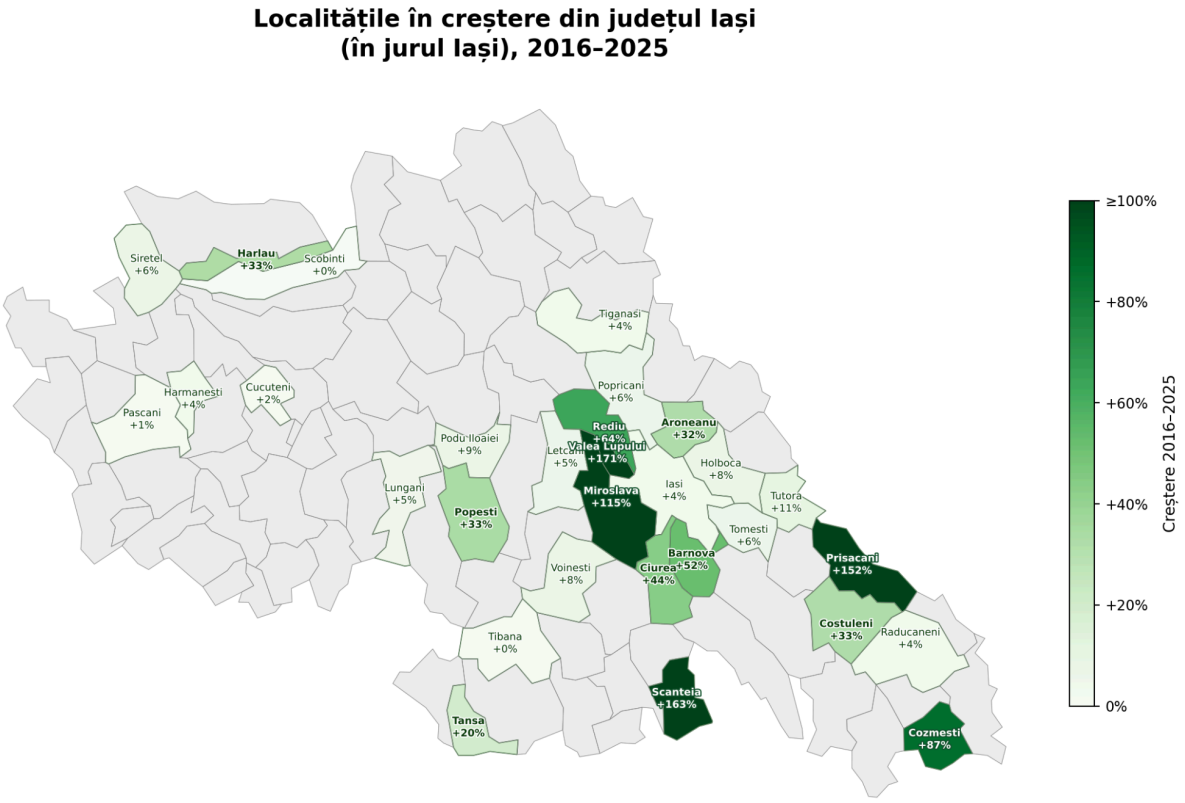
Localitățile din jurul Municipiului Cluj-Napoca urmează același tipar de creștere. Comuna Florești aproape că și-a dublat populația în ultimul deceniu (+98%), în timp ce populația din Apahida crește cu aproximativ 50%, iar în Chinteni cu +44%. Populația după domiciliu din Cluj-Napoca crește mai lent, cu numai 1% în 2025 (raportat la 2016). Totuși, spre deosebire de județele Ilfov, unde aproape toate localitățile au o populație în ascensiune, și Timiș, unde populația a crescut în peste jumătate din localități (53 din 99), în Cluj fenomenul este mult mai concentrat în jurul reședinței de județ. Din cele 81 de localități, numai 15 au înregistrat creșteri, majoritatea fiind situate în apropierea municipiului Cluj-Napoca. Localitățile Vultureni (+9%), Gilău (+7%) și Aiton (+2%) se poziționează în inelul secundar periurban, iar ceva mai departe de reședința de județ se regăsesc Săndulești (+11%) și Mihai Viteazu (+2%). Creșteri aproape insesizabile au fost înregistrate și în comunele Cuzdrioara (+0,17%) și Mintiu Gherlii (+0,08%), situate mai aproape de granița cu județul Bistrița-Năsăud.

Localitățile în creștere din județul Cluj (în jurul Cluj-Napoca), 2016–2025



Sursa: INS, POP107D. Sunt colorate doar localitățile în creștere (15 din 81); cele în scădere apar în gri.

În județul Iași, populația a crescut în 30 dintre cele 98 de localități în perioada 2016-2025. Municipiul Iași a înregistrat un avans modest, de 4%, în timp ce creșterile cele mai accentuate din zona metropolitană s-au produs în comunele Valea Lupului (+171%) și Miroslava (+115%). Spre deosebire de județele menționate anterior, dinamica demografică pozitivă nu este concentrată exclusiv în jurul reședinței de județ. Creșteri foarte ridicate se remarcă și în localități aflate spre extremitățile județului, precum Scânteia (+163%), Prisăcani (+152%) și Cozmești (+87%; primele două sunt însă, în bună parte, populație pe hârtie, cum arătăm în secțiunea următoare.



Sursa: INS, POP107D. Sunt colorate doar localitățile în creștere (30 din 98); cele în scădere apar în gri.

1.1.2.1. Cele mai mari creșteri: suburbii și populație de hârtie

Față de acum un deceniu, 17 localități din România și-au cel puțin dublat populația după domiciliu. Se împart în două grupuri care nu au nimic în comun.

Unsprezece sunt suburbii ale marilor orașe. Lângă Iași, Valea Lupului a crescut de la 6.473 la 17.565 de locuitori (+171,4%), iar Miroslava cu 114,9%. Lângă Timișoara, Dumbrăvița (+170,8%), Moșnița Nouă (+168,5%) și Giroc (+145%). Lângă Brașov, Sânpetru a ajuns la 13.754 de locuitori (+138,5%); lângă Sibiu, Șelimbăr la 19.590 (+111,7%); lângă Craiova, Malu Mare a crescut cu 102,9%; în jurul Bucureștiului, Berceni (+108,7%), Chiajna (137,4%) și Bragadiru (114,7%). Florești, lângă Cluj-Napoca, a ratat dublarea la limită (+97,9%) și este cea mai mare comună din țară, mai populată decât oricare dintre cele 216 orașe. Tiparul este același peste tot: orașul-nucleu stagnează sau scade în acte, iar coroana de comune din jur crește. Nu este o creștere a ruralului, ci o revărsare a orașelor peste granița lor administrativă. Din cele 688 de localități în creștere din țară, 77,03% (530) se află la mai puțin de 35 km (în linie dreaptă) de o

reședință de județ, iar cinci dintre ele sunt chiar reședințe de județ (București, Iași, Cluj-Napoca, Bistrița, Vaslui). În afara acestor coroane, creșterea este excepția.

Celelalte șase sunt comune din județele Botoșani și Iași, la granița cu Republica Moldova, fără șantiere și fără navetiști: Vârfu Câmpului, Ripiceni, Hănești și Păltiniș, respectiv Scânteia și Prisăcani. Aici este și cea mai mare creștere procentuală din România: Vârfu Câmpului, de la 3.443 de locuitori în 2016 la 12.275 în 2025 (+256,5%). Explicația nu este demografică. Pentru Ripiceni și Scânteia, INS notează chiar în descrierea setului de date că sursa creșterii este înregistrarea cetățenilor din Republica Moldova. La Vârfu Câmpului, Parchetul General anchetează înregistrarea cu domiciliul a aproximativ 10.000 de persoane din Ucraina, Republica Moldova și Rusia; la o singură casă figurau 480 de oameni. La Hănești, Păltiniș și Prisăcani, seria INS a imigranților definitivi[8] arată același tipar: ani la rând, zero sau câteva zeci de persoane pe an, apoi, brusc, sute. Între 2016 și 2024, venind din străinătate, și-au stabilit domiciliul 2.312 persoane la Hănești, 2.836 la Păltiniș și 3.091 la Prisăcani. În 2021-2022, Hănești a adunat singură aproape o cincime din imigranții definitivi ai întregului județ Botoșani. Prisăcani se află pe Prut, în afara coroanei de comune care cresc în jurul Iașului. La alegerile locale din 2020, o secție de votare din comună[9] era destinată unei singure adrese, la care figurau cu domiciliul 1.693 de alegători, „toți din Republica Moldova”, potrivit primarului; prezența a fost 0%.

Aceste comune au populație de hârtie: oameni care nu au locuit niciodată acolo. Fenomenul se vede și în oglindă. Cea mai mare scădere din țară, la Moșna (Iași), de la 6.905 la 4.447 de locuitori (−35,6%), nu este depopulare, ci curățenie de registru: un singur apartament din comună era domiciliul a 3.000 de cetățeni moldoveni. După ce o lege din 2023 a limitat la zece numărul persoanelor care pot avea domiciliul la aceeași adresă, Ministerul Afacerilor Interne a anulat 143.831 de domicilii până în noiembrie 2025, dintre care 70.860 doar în 2025.

Într-un raport despre reorganizare, asta contează din trei motive. Populația după domiciliu stabilește numărul de consilieri locali — la Vârfu Câmpului, mandatele au crescut de la 13 la 15. Intră în formulele după care se împart banii de echilibrare. Și este baza pragurilor legale discutate

[8] Set de date POP310E - Tempo, INS
[9] Secția 589, Școala Gimnazială Măcărești.

în secțiunea anterioară. Statul numără, alocă și trasează praguri pe oameni de hârtie. Localitățile cu „populație de hârtie” sunt marcate distinct în clasamente.

Fenomenul invers este mai discret și mult mai răspândit: oameni plecați de ani de zile, care figurează încă în localitatea de origine. La recensământul din 2021, România avea 19,05 milioane de rezidenți și puțin peste 22 de milioane de persoane cu domiciliul în țară — o diferență de circa 15%. Raportate la populația rezidentă de la recensământ, 191 UAT-uri au cu cel puțin 25% mai mulți locuitori în acte decât în realitate, iar în 18 dintre ele diferența trece de 50%. Pragurile din secțiunea anterioară, recalculate pe populația rezidentă, dau 463 comune sub 1.500 de locuitori, față de 416 după domiciliu (în 2022; 441 în 2025)).

La polul opus, 586 de localități au mai mulți locuitori reali decât în acte - în total, o diferență de aproape 173 de mii de oameni; pentru ele, hârtia înseamnă mai puțini consilieri și, acolo unde formulele de finanțare folosesc populația, mai puțini bani decât le-ar reveni. Majoritatea diferențelor sunt mici: sub 100 de oameni pentru 311 dintre comune și orașe. Aproape un sfert din diferență (24,2%) se concentrează în doar cinci localități dormitor: lângă București, aproximativ 1 din 5 locuitori lipsește din acte în Popești-Leordeni, 1 din 4 în Chiajna și Bragadiru și aproape 1 din 3 Berceni, iar lângă Cluj-Napoca, în comuna Florești lipsesc din acte 1 din 9 locuitori.

1.1.3. Populația în vârstă de muncă

Conform Eurostat, populația rezidentă în vârstă de muncă (15–64 de ani) reprezintă 64,3% din populația României, ușor peste media Uniunii (63,7%). Pentru analiza pe localități folosim populația după domiciliu, singura disponibilă anual la nivel de UAT: 14.672.303 persoane în 2025, adică 67,4% din total.

Ponderea a scăzut cu 2,1 puncte procentuale față de 2016 (69,5%). În valoare absolută, eroziunea este de peste două ori mai severă decât a populației totale: România a pierdut 808.490 de persoane în vârstă de muncă (−5,2%), față de o scădere de 2,3% a populației după domiciliu. Ponderea în creștere dintr-o localitate nu este, de regulă, un semn bun: în 1.616 dintre cele 1.949 de localități în care ponderea grupei 15–64 crește, populația totală scade — ponderea urcă pentru că dispar mai repede copiii și vârstnicii, nu pentru că vin adulți.

Dacă ne uităm unde sunt oamenii în vârstă de muncă, putem împărți teritoriul în patru categorii: orașele-nucleu (București și cele 40 de reședințe de județ), coroanele lor (comunele în creștere aflate la mai puțin de 35 km de un nucleu), restul urbanului și restul ruralului.

Categorie	UAT	Populație 2025 (% din țară)	Populație 15–64, 2025 (% din țară)	Pondere 15–64 în populația proprie	Variație 15–64, 2016–2025
Orașe-nucleu[10]	41	7,87 mil. (36,2%)	5,28 mil. (36%)	67,1%	-10,9%
Coroanele nucleelor[11]	491	2,64 mil. (12,1%)	1,8 mil. (12,3%)	68,5%	+20,7%
Restul urbanului	279	4,20 mil. (19,3%)	2,86 mil. (19,5%)	68,2%)	-8,6%
Restul ruralului	2.370	7,05 mil. (32,4%)	4,72 mil (32,2%)	67%	-4,2%
România	3.181	21,75 mil.	14,67 mil.	67,4%	−5,2%

Împreună, orașele-nucleu și coroanele lor găzduiesc 48,3% din populația României și exact aceeași pondere din populația în vârstă de muncă. În 2016, acestea înglobau 47,9% din grupa 15-64, față de 46,6% din populația totală - un avantaj care a dispărut în ultimul deceniu, pe măsură ce ponderea adulților din orașele-nucleu a scăzut de la 72,3% la 67,1%, sub media națională. Coroanele sunt singura categorie în creștere (+20,7% la grupa 15-64). Ruralul din afara coroanelor pierde populație în vârstă de muncă mai lent decât media națională (-4,2% față de -5,2%), în timp ce restul urbanului înregistrează o scădere mai accelerată (-8,6%).Structura de vârstă explică însă puțin. Ponderea grupei 15–64 diferă puțin între tipurile de localități — în 2023, 67% în comune, 69% în orașe, 68% în municipii, potrivit Curții de Conturi (p. 15). Ce diferă mult este câți dintre acești oameni muncesc sau caută de lucru. Pe datele recensământului din 2021, Curtea găsește o populație activă (ocupați și șomeri) de 35% în comunele sub 1.500 de locuitori, 39% în comune în medie, 42% în orașele mici, 47% în municipii — și 51% în comunele de peste 10.000 de locuitori, adică în suburbii (p. 16). Între o comună mică și o suburbie, diferența nu este vârsta locuitorilor, ci locurile de muncă. De aici pleacă capitolul 3.

[10] Municipiile reședință de județ.
[11] Unități localizate la o distanță de maximum 35 km (în linie dreaptă) față de unul dintre orașele-nucleu.

La extremă, în 30 de localități mai puțin de 55% dintre locuitori au între 15 și 64 de ani, cu peste 12 puncte procentuale sub media națională. Cele mai multe sunt comune mici (22 au sub 1.500 locuitori) și în scădere (21 din cele 22), concentrate în Vâlcea, Buzău, Teleorman și Hunedoara, iar în cinci dintre ele (Bătrâna și Cerbăl în Hunedoara, Stănești în Vâlcea, Pardosi în Buzău și Necșești în Teleorman) adulții în vârstă de muncă nu mai reprezintă nici măcar jumătate din populație. Dacă pragul se ridică la 60%, lista crește la 137 de localități, dintre care 136 sunt comune.

1.2. Populația ca minim criteriu de ierarhizare a localităților

Organizarea administrativ-teritorială din România se bazează pe un cadru legislativ vechi de un sfert de secol: Legea 351/ 2001, care stabilește criteriile pentru înființarea și încadrarea localităților în diferite categorii administrative. Pentru o parte dintre localitățile din România însă, această lege există numai hârtie. Primul criteriu de ierarhizare este populația, iar unele dintre localități nu îndeplineau acest prag minim nici măcar în anul 2001, la momentul adoptării legii, cu atât mai puțin în 2025, în urma declinului demografic puternic. Cel mai extrem exemplu este comuna Bătrâna, din județul Hunedoara, a cărei populație a scăzut constant, de la 287 de locuitori în 1992, la 177 în 2001 (anul adoptării legii 351) și la numai 111 locuitori în anul 2025.

Cadrul de organizare teritorială împarte unitățile administrativ-teritoriale în trei categorii principale: comune, orașe și municipii. Municipiile pot avea ranguri diferite, în funcție de importanța regională, națională sau europeană. O localitate își poate schimba rangul (prin promovare sau retrogradare), dacă îndeplinirea indicatorilor minimali se modifică. Procedura actuală pentru reierarhizare pornește de la propunerea consiliului local și include consultarea populației prin referendum (legea poate fi însă modificată prin Parlament)[12]. Criteriile cantitative și calitative diferă în funcție de rang: acestea pornesc de la populație și merg până la nivelul de dezvoltare a localității pe domenii principale precum educația, sănătatea sau transporturile. Printre indicatori regăsim inclusiv praguri minime pentru ponderea locuințelor dotate cu apă, suprafața spațiilor verzi, numărul de paturi în spitale sau lungimea străzilor modernizate.

[12] L351/ 2001, Art. 3, alin. (1): „Trecerea localităților de la un rang la altul se face prin lege, la propunerea consiliilor locale, cu consultarea poulatiei prin referendum și a instituțiilor implicate, în condițiile legii, cu respectarea principalilor indicatori cantitativi și calitativi minimali prevăzuți în anexa nr. II, pentru localitățile urbane, și în anexa nr. IV, pentru localitățile rurale.”

Discuția despre reorganizarea administrativ-teritorială pornește, în analiza noastră, de la populație: primul criteriu al legii, însă nu singurul. În anul 2025, 441 de comune nu atingeau încă pragul minim de 1.500 de locuitori. Înaintea unei discuții despre dotările și serviciile disponibile, este important să identificăm unitățile puternic depopulate, în care costurile per capita pot deveni foarte ridicate, iar perspectivele de dezvoltare economică sunt tot mai reduse. Pentru aceste localități, problema nu mai este schimbarea rangului, deoarece nu îndeplinesc nici măcar criteriul de populație pentru rangul de bază. În aceste cazuri, atenția se mută către unificare, care însă trebuie să țină cont de realitățile geografice și de identitățile culturale ale localităților.

Același cadru legislativ care stabilește indicatorii de ierarhizare încurajează unificarea UAT-urilor[13] atunci când aceasta poate susține creșterea economică și socială a zonei. Unificarea poate fi realizată dacă aceasta conduce la îndeplinirea indicatorilor minimali prin alipire. Mai mult decât atât, anexele legii includ liste care descriu, de pildă, comunele ce „necesită acțiuni prioritare pentru dezvoltarea de localități cu rol de servire intercomunală”[14]. Cu alte cuvinte, chiar cadrul legal care reglementează organizarea teritorială recunoaște existența unor dezechilibre și necesitatea unor intervenții de reorganizare și cooperare la nivel local, fără însă a oferi, de la nivel central, suportul sau stimulentul necesar pentru corectarea lor.

1.2.1. Criterii de amenajare teritorială

În România, există trei categorii principale de unități administrativ-teritoriale: comune, orașe și municipii. Primul criteriu pentru înființare este populația, care trebuie să aibă o valoare minimă de 1.500 locuitori pentru comune, 10.000 pentru orașe și 40.000 pentru municipii. Amenajarea teritorială depinde însă și de îndeplinirea unor indicatori privind infrastructura, serviciile publice și nivelul dezvoltare, iar legea distinge între șase ranguri de ierarhizare pentru localități, în funcție de îndeplinirea criteriilor minimale specifice. În rural regăsim comune sau sate, iar în mediul urban municipii și orașe. Rangul 0 este atribuit capitalei, iar rangurile I și II includ diferite categorii de municipii, în funcție de importanța și rolul lor teritorial[15]:

- Rangul I - municipii de importanță națională, cu influență potențială la nivel național;

[13] L351/ 2001, Articolul 4
[14] L351/ 2001, Anexa nr. II, Punctul 6.1.
[15] L351/ 2001, articolul 2

- Rangul II - municipii de importanță interjudețeană sau județeană ori cu rol de echilibru în rețeaua de localități.

Indicatori minimali pentru înființarea unor UAT-uri (populație)		
Urban	**Municipiu***	**40.000 locuitori**
	Oraș	**10.000 locuitori**
Rural	**Comună**	**1.500 locuitori**
		**diferă în funcție de rang*

Tot în mediul urban, rangul III definește orașele. În rural, rangurile IV și V nu reprezintă unități administrativ-teritoriale distincte: satele (rangul V) sunt componente ale comunelor (rangul IV) sau orașelor de care aparțin și nu au buget și aparat administrativ propriu. Din acest motiv, analiza de față se concentrează asupra comunelor, orașelor și municipiilor, dar nu și asupra satelor.

În cazul localităților urbane, legea utilizează însă mai multe repere demografice care nu sunt pe deplin armonizate. Pentru înființarea unui municipiu este prevăzut un prag general de 40.000 de locuitori, în timp ce criteriile de încadrare pe ranguri stabilesc valori diferite. Rangul I presupune o populație de minimum 200.000 de locuitori, alături de îndeplinirea celorlalți indicatori minimali. Rangul II include atât municipiile reședință de județ, cu populații cuprinse, de regulă, între 50.000 și 200.000 de locuitori, dar și alte municipii pentru care legea indică, tot „de regulă”, un interval al populației de 25.000 - 70.000. O neconcordanță similară apare în cazul orașelor: pragul prevăzut pentru înființare este de 10.000 de locuitori, în timp ce criteriile aferente rangului III indică un minim de 5.000. Deducem din această neconcordanță legislativă că o localitate poate fi încadrată ca municipiu de gradul II dacă nu îndeplinește criteriul minim de populație (40.000), dar îndeplinește alți indicatori minimali, precum raza de servire, acces, dotări ș.a.

Rang - categorie	Rol în rețeaua de localități	Prag general de populație	Reper demografic aferent rangului
Rangul I - Municipiu de importanță națională	Influență potențială la nivel european	minimum 40.000 pentru definirea ca municipiu	minimum 200.000 de locuitori
Rangul II - Municipiu reședință de județ	Importanță interjudețeană sau județeană		de regulă, între 50.000 și 200.000
Rangul II - alte municipii	Rol de echilibru în rețeaua de localități		de regulă, între 25.000 și 70.000
Rangul III - orașe	Centru urban cu rol local sau zonal	minimum 10.000 pentru definirea ca oraș	de regulă, între 5.000 și 30.000

Notă: *Pragurile de 40.000 de locuitori pentru municipii și 10.000 pentru orașe sunt incluse în lista indicatorilor minimali de definire a localităților urbane. Valorile asociate rangurilor descriu însă profilul demografic al localităților din fiecare categorie și sunt formulate în lege, în majoritatea cazurilor, ca intervale orientative: „de regulă" sau „circa". Excepția este rangul I, pentru care este prevăzut explicit un minimum de 200.000 de locuitori.*

Pornim de la primul criteriu, populația, nu pentru că ar fi cel mai important, ci pentru că este singurul disponibil la nivel de UAT pe zece ani. El ajută la identificarea zonelor aflate în risc de depopulare, a celor deja puternic depopulate și a localităților plasate permanent sub pragurile minimale. Pentru a permite o analiză unitară între UAT-urile existente, începem prin a utiliza ca repere inițiale pragurile generale prevăzute pentru înființare, respectiv: 1.500 pentru comune, 10.000 de locuitori pentru orașe și 40.000 pentru municipii. În continuare, identificăm localitățile care, în anul 2025, nu mai îndeplineau aceste praguri, precum și distribuția lor teritorială și evoluția demografică din ultimul deceniu.

1.2.2. Sub prag: Localități care nu îndeplinesc criteriul demografic al propriului rang

Legea rețelei de localități stabilește populația minimă pentru înființarea unei comune la 1.500 de locuitori, a unui oraș la 10.000 și a unui municipiu la 40.000. Raportate la populația după domiciliu din 2025, 613 dintre cele 3.181 de unități administrativ-teritoriale de bază — una din

cinci — nu îndeplinesc criteriul demografic al propriului rang: 441 din 2.862 de comune (15,4%), 120 din 216 orașe (55,6%) și 52 din 102 municipii (51%).

Legea nu obligă localitățile existente să atingă aceste praguri: ele se aplică la înființare sau la trecerea într-un rang superior, iar la intrarea ei în vigoare nimeni nu a verificat câte dintre unitățile existente le îndeplineau — Curtea de Conturi notează că nu a existat o imagine de ansamblu asupra situației de la acea dată (p. 20). Întrebarea rămâne însă deschisă: dacă statul a decis că sub 1.500 de locuitori o comună nu merită înființată, trebuie desființată una care a rămas sub prag? Nu neapărat. Pragul spune de la ce mărime merită construit ceva de la zero; nu spune ce se întâmplă cu ce există deja. O localitate existentă are infrastructura ei, iar o comasare va fi greu de anulat dacă se dovedește o greșeală. De aceea e nevoie să judecăm de la caz la caz - dacă o comasare nu poate asigura condiții mai bune unor oameni aflați la zeci de kilometri de ghișeu, comuna rămâne, pentru că statul are obligația să își respecte cetățenii, nu să îi mute după un tabel. Ce arată pragul este câte localități trebuie examinate, nu câte trebuie desființate. Aceeași lege semnala, în 2001, 838 de comune în declin demografic și dădea Guvernului rolul de a sprijini unificarea celor învecinate. Nu a existat niciun astfel de demers (p. 18). Curtea numără, pentru 2023, 432 de comune și 119 orașe sub prag (p. 12, 20); cifrele noastre pentru 2025 continuă seria.

Cele 613 de localități sub pragul de locuitori aferent rangului lor este un minim, din trei motive. Populația după domiciliu îi numără și pe cei plecați: după populația rezidentă de la recensământul din 2021, sub prag sunt 463 (16,2%) comune, 146 (67,6%) orașe și 59 (57,8%) municipii. Populația este, apoi, cel mai puțin exigent dintre criteriile legale: din cei opt indicatori minimali pentru comune și 17 pentru orașe[16] (vezi Anexa metodologică, subcapitolul „Legea 351/2001”, Curtea a putut testa trei, respectiv 13, și a găsit că doar 151 de comune și 5 orașe mici îi îndeplineau pe toți (p. 20). Iar pragul nu spune nimic despre bani: dacă o comună de 1.500 de locuitori își poate plăti sau nu administrația se vede în capitolul 2, unde revenim la aceste 441 de comune.

[16] Indicatorii minimali pentru înființarea de localități rurale și urbane sunt definiți în legea 351/2001; lista completă poate fi consultată în Anexa metodologică, subcapitolul „Legea 351/2001”.

Rang	Sub prag / total (populația rezidentă, RPL 2021)	Pondere (RPL 2021)	Sub prag după domiciliu, 2025
Comune (sub 1.500 loc.)	463 / 2.862	16,2%	441
Orașe (sub 10.000 loc.)	146 / 216	67,6%	120
Municipii (sub 40.000 loc.)	59 / 102	57,8%	52
Total	**668 / 3.181**	**21,0%**	**613**

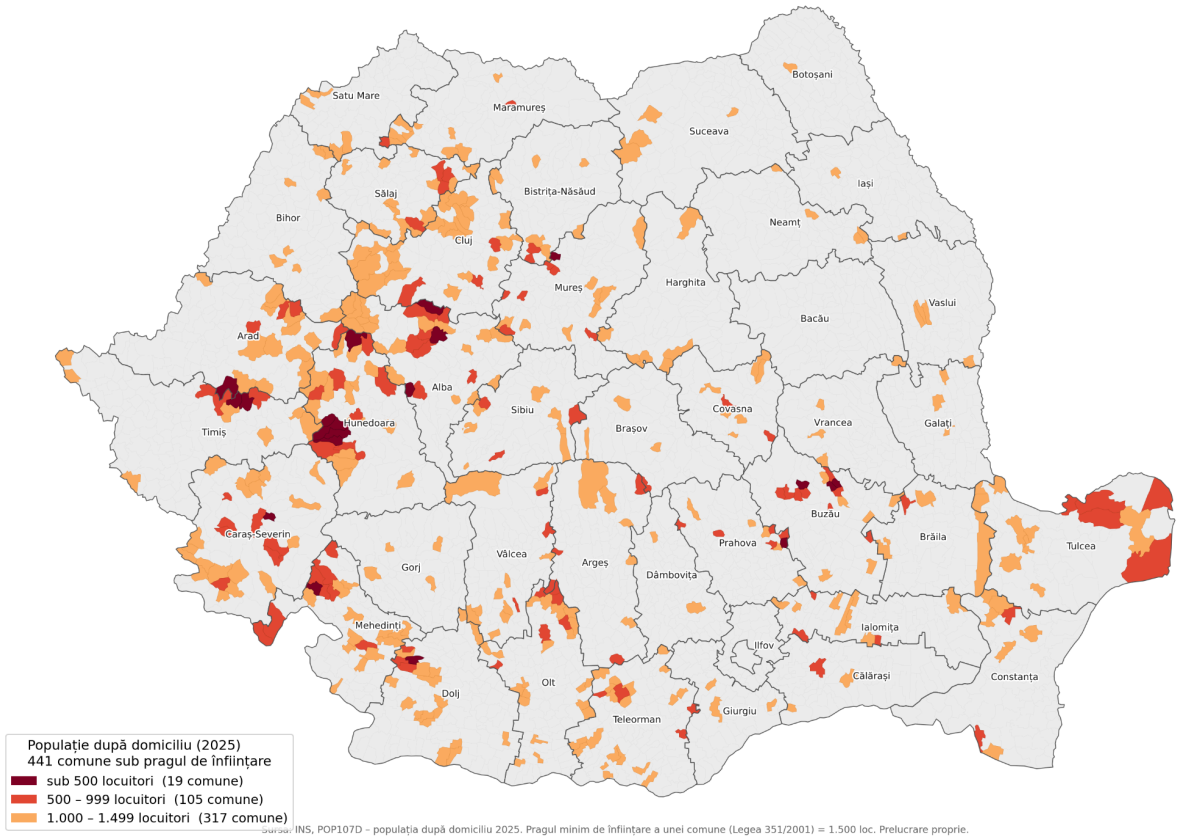
1.2.2.1. Comunele „fantomă” și două geografii

În anul 2025, populația a 441 dintre comunele din România se plasa sub 1.500 de locuitori (domiciliați). **Cu alte cuvinte, 15,4% dintre comune nu îndeplinesc nici măcar pragul minim legal[17] pentru înființare, o anomalie a organizării administrativ-teritoriale** (legea nu obligă însă unitățile existente să atingă pragul de înființare). Aceste comune nu formează însă o categorie omogenă, ci rezultă din trei traiectorii distincte. Cele mai multe (346) se aflau deja sub prag încă din 2016. Dintre ele, 295 și-au continuat declinul, agravând subdimensionarea deja existentă, în timp ce 51 de comune se plasează pe o pantă ascendentă, dar cu majorări insuficiente pentru a atinge pragul legal. Numai 10 comune (din cele 51) se apropie de valoarea minimă cu diferențe mai mici de 100 de locuitori. Pentru 95 dintre comunele aflate sub pragul de înființare, declinul demografic din ultimul deceniu[18] a însemnat coborârea sub pragul minim legal.

Interval populație (2025)	Număr comune sub prag	Procent din total comune sub pragul minim legal
Sub 500 locuitori	19 comune	4,3%
500 - 999 locuitori	105 comune	23,8%
1000 - 1499 locuitori	317	71,9%

[17] Legea 351/ 2001, Anexa nr. IV, punctul 4.0
[18] An de referință 2016

Comunele sub pragul legal de 1.500 de locuitori, 2025



Sursa: INS, POP107D – populația după domiciliu 2025. Pragul minim de înființare a unei comune (Legea 351/2001) = 1.500 loc. Prelucrare proprie.

Aproape trei sferturi dintre comunele sub prag sunt la mai puțin de 500 de locuitori de el; doar 19 au sub 500 de locuitori. Cifra de 441 ascunde, așadar, o distribuție blândă: pentru cele mai multe, „anomalia” înseamnă câteva sute de oameni lipsă. 346 erau sub prag încă din 2016; 95 au coborât în ultimul deceniu, cam zece pe an. Cele două traiectorii au geografii diferite.

Prima este centura de munte și de deal din vest. Hunedoara (27 de comune sub prag, 49% din comunele județului), Alba (28; 42%), Caraș-Severin (26; 38%), Mehedinți (22; 36%) și Cluj (27; 36%) adună 130 dintre cele 441. Aici subpopularea este veche — doar 23 au coborât sub prag după 2016 — și vine din forma așezărilor: sate mici, risipite pe văi, la kilometri de reședința de comună. Curtea de Conturi găsește în toată țara 974 de comune ale căror satele se află, în medie, la peste 5 km de satul-reședință și 149 cu zece sate sau mai multe (p. 12).

În România 158 de unități administrativ-teritoriale - majoritatea comune (141) - sunt formate din zece sau mai multe localități componente[19]. În extremă se află comuna Cornereva (Caraș-Severin), cu 40 de sate componente și o populație în scădere, ajunsă la 2.722 domiciliați în anul 2025: jumătate dintre sate au sub 50 de locuitori[20], iar cel mai mare, satul-reședință, avea 427. Numărul satelor nu explică, singur, de ce o comună ajunge sub prag. Dintre comunele formate dintr-un singur sat, 18% au sub 1.500 de locuitori; dintre cele cu zece sau mai multe sate, 15%. În fiecare categorie, cam una din șase comune se află sub prag. Comunele sub prag nu se deosebesc deci prin numărul satelor componente, ci prin mărimea lor: satul median avea 166 de locuitori la recensământul din 2021, față de 483 în celelalte comune.

Categorie UAT	Nr. UAT-uri	Localități componente (număr)	Mediana localităților componente	UAT-ul cu cele mai multe localități componente
Comune, din care:	2.862	12.353	4	40 (Cornereva, Caraș-Severin)
Comune >1.500 locuitori	2.421	10.507	4	40 (Cornereva, Caraș-Severin)
Comune <=1.500 locuitori	441	1.846	3	37 (Vidra, Alba)
Orașe	216	929	3	22 (Câmpeni, Alba)
Municipii	102	308	2	14 (Râmnicu Vâlcea)
România (exclus București)	**3.180**	**13.590**	**4**	**40 (Cornereva, Caraș-Severin)**

În județul Hunedoara, 27 dintre comune au mai puțin de 1.500 de locuitori, dintre care cinci sunt cazuri extreme, cu populație mai mică de 500. Patru dintre ele sunt vecine: comuna Bătrâna (111 locuitori - cea mai mică din România), Bunila (320 de locuitori), Cerbăl (400 populație) și Lelese (328 locuitori); acestea nu ar ajunge la 1.500 de locuitori nici împreună, dar ar acoperi 308 km²[21] de munte.Comuna Bulzeștii de Sus, a cincea dintre ele, localizată la granița cu județul Alba,

[19] Conform tabelului 1.22 „Populația rezidentă (Sexe, Județe, Municipii, orașe și comune*, Sate*) - RPL2021
[20] Conform datelor de la Recensământul din 2021, tabelul 1.22.
[21] INS, TEMPO Online, AGR101B – Suprafața fondului funciar după modul de folosință, pe forme de proprietate, județe și localități (total, 2014).

însuma 316 locuitori în anul 2025. Exemplul arată limita pragului ca instrument: aici o comasare nu produce o comună viabilă, ci una la fel de mică și mai întinsă.

28 dintre comunele din județul Alba se plasau sub prag, trei dintre ele (Ceru-Băcăinți, Ocoliș și Ramet) cu populație critică, sub 500 de locuitori. În Caraș-Severin, dintre cele 26 de comune subpopulate, cea mai mică comună din județ însuma 343 de locuitori în 2025 (Brebu Nou), iar cea mai mare (neviabilă, cu sub 1.500 locuitori) a scăzut la 1.471 în ultimul deceniu. În județul Mehedinți, toate cele 22 de comune aflate sub prag în 2025 sunt subpopulate încă din 2016. Județul Cluj, cu 27 de comune sub prag, nu are nicio comună cu populație mai mică de 500 de locuitori.

Un al doilea grup de județe, situat preponderent în sudul țării, concentrează la rândul său un număr ridicat de comune sub prag: Olt (26, respectiv 25% din total), Teleorman (22 comune, 23,9% din total) și Dolj (21, reprezentând 20,2% din totalul comunelor). Spre deosebire de primul grup, aici o parte însemnată dintre comune au coborât sub prag chiar în ultimul deceniu. 10 dintre cele 26 de comune din Olt depășeau pragul minim legal în 2016, iar în Teleorman 9 din cele 22. În județul Dolj, numai 5 comune au coborât sub prag în ultimul deceniu. Comunele au puține sate — în medie 2,2 în Teleorman, 3,1 în Dolj și 3,8 în Olt, sub media națională de 4,3 —, dar mai mari decât în vest: satul median al unei comune sub prag are aproape 300 de locuitori, față de 78 în vest. Aici o comasare are sens geografic, dar vine peste o populație în vârstă de muncă ce scade cel mai repede din țară: −10,7% în comunele din Teleorman.Restul comunelor sub prag se distribuie în toată țara (harta „Comunele sub pragul legal de 1.500 de locuitori”); tabelul pe județe este în anexă.

1.2.2.2. Orașele: rangul nu mai descrie mărimea

Populația minimă pentru încadrarea în rangul de oraș este de 10.000 de locuitori. În anul 2025, mai mult de jumătate dintre orașe (120 din 216) nu îndeplineau acest criteriu, o pondere mai mare decât la comune (15,4% în același an). Această situație nu reprezintă o evoluție recentă, ci o trăsătură structurală a rețelei de localități, 113 orașe aflându-se sub prag încă din 2016. Doar șapte orașe au coborât sub pragul de 10.000 de locuitori în ultimul deceniu, toate situându-se în prezent chiar la limita acestuia, între 8.800 și 9.900 de locuitori: Sovata (Mureș), Costești

(Argeș), Măcin (Tulcea), Negrești (Vaslui), Nehoiu (Buzău), Titu (Dâmbovița) și Bumbești-Jiu (Gorj).

Populație (2025)	Orașe sub prag	Pondere din cele 120
sub 3.000 de locuitori	7	5,8%
3.000–4.999	23	19,2%
5.000–9.999	90	75%

Cel mai mic oraș din țară, Băile Tușnad, avea 1.560 de locuitori în 2025 — puțin peste pragul de înființare al unei comune. În oglindă, 60 de comune depășesc pragul de 10.000 de locuitori cerut unui oraș, iar 52 sunt mai mari decât cel mai mic municipiu. Florești, cea mai mare comună (55.766 locuitori) întrece orice oraș, dar și 62 din cele 102 municipii. Din acest punct de vedere, rangul nu se potrivește cu mărimea; el nu a descris însă niciodată doar mărimea (stațiunile, de pildă, sunt orașe pentru că trebuie să ofere servicii publice și private și nerezidenților).

Un indiciu vine din valul de promovări de după 1989: 59 de localități au fost declarate orașe în primii 15 ani, iar Curtea a găsit că 33 dintre orașele declarate după 2001 au sub 10.000 de locuitori și nu îndeplineau, în 2022, indicatorii pe care ar fi trebuit să-i îndeplinească la declarare.

Rangul costă. La aceeași populație, un oraș are dreptul la cu 14 până la 40 de posturi mai mult decât o comună, iar primarul lui are coeficientul de salarizare 5,5 indiferent de mărime, față de 4–5 într-o comună; toate salariile din primărie se raportează la al primarului. Fiecare dintre cele 120 de orașe sub prag poartă, deci, o primă de rang pe statul de plată fără ca serviciile să fie neapărat pe măsură: dintre orașele sub 3.000 de locuitori, niciunul nu are creșă și doar 60% au liceu.

1.2.2.3. Municipiile

52 din cele 102 municipii (fără București) au sub 40.000 de locuitori după domiciliu, adică peste jumătate dintre acestea, în creștere față de situația din anul 2016 (47 municipii sub prag). Distanța față de prag nu e mică: 17 municipii au sub 20.000 locuitori, dintre care patru se plasează sub 15.000. Raportat la datele de la recensământul din 2021, populația rezidentă din 25 de municipii este mai mică de 20.000, iar 59 nu ating pragul minim pentru acest rang.

Interval de populație	Nr. municipii – domiciliu, 2025	% din cele 52	Nr. municipii – rezidenți, RPL 2021	% din cele 59
Sub 15.000	4	7,7%	8	13,6%
15.000 – 19.999	13	25,0%	17	28,8%
20.000 – 39.999	35	67,3%	34	57,6%
Total sub 40.000	52	100%	59	100%

Cele mai mici municipii sunt Beiuș (județul Bihor) și Orșova (județul Mehedinți), cu populația domiciliată (1 ianuarie 2025) de 10.447, respectiv 11.237 locuitori. Raportat la populația rezidentă[22] , niciunul dintre aceste două municipii nu îndeplinea pragul minim prevăzut de L351/2001 pentru înființarea unui oraș, de 10.000 de locuitori (9.745 - Beiuș; 8.506 - Orșova). Totuși, așa cum am menționat și anterior, pragul minimal este folosit doar ca punct de referință și necesar doar în cazul în care rangul unui UAT se schimbă; localitățile încadrate deja într-un rang nu sunt obligate să îndeplinească criteriile minimale prevăzute de lege.

Printre municipiile plasate sub prag se află și reședința de județ Miercurea Ciuc, cu 39.634 de locuitori în anul 2025, în scădere față de anul 2016 (42.137 locuitori). Datele de la recensământul din 2021 indică 34.484 de rezidenți în Miercurea-Ciuc.

1.2.3. Câte unități administrativ-teritoriale nu trec testul demografic de înființare?

Populația este cel mai puțin exigent dintre criteriile legale de definire a unei unități administrativ-teritoriale. Numărul unităților care nu ating pragul de populație corespunzător rangului lor oferă o limită inferioară a unităților pentru care se deschide discuția despre reorganizare; nu este o listă de unități de desființat pentru că doar criteriul populației nu ar trebui să fie suficient.

Aplicând pragurile legale minime de înființare (1.500 de locuitori pentru comune, 10.000 pentru orașe și 40.000 pentru municipii), raportate la populația după domiciliu în anul 2025, rezultă că

[22] RPL2021

613 dintre cele 3.181 de unități administrativ-teritoriale de bază (19,3%) nu îndeplinesc criteriul demografic al propriului rang. Repartizarea pe ranguri este inegală:

- 441 din cele 2.862 de comune (15,4%) se situează sub pragul de 1.500 de locuitori;
- 120 din cele 216 orașe (55,6%) sub cel de 10.000;
- 52 din cele 102 municipii (51,0%) sub pragul de 40.000.

Aceste cifre nu descriu însă un singur tip de problemă și nu implică un remediu unic. Neîndeplinirea pragului semnalează două situații distincte. În cazul orașelor și al municipiilor, unde majoritatea unităților sub prag rămân, totuși, aglomerări funcționale de mii sau zeci de mii de locuitori, discrepanța indică mai degrabă o inflație de rang — localități care poartă un statut administrativ superior mărimii lor reale —, iar corecția firească este reclasificarea la un rang inferior (eventual cu alipirea unor localități rurale învecinate), nu desființarea unității. În cazul comunelor, coborârea sub 1.500 de locuitori, adesea cu mult sub acest nivel, indică unități prea mici pentru a mai susține o administrație proprie, pentru care soluția relevantă este comasarea.

Restructurarea nu presupune, prin urmare, ștergerea acestor localități de pe hartă, ci ajustarea statutului lor administrativ: reîncadrarea la un rang inferior, acolo unde localitatea rămâne viabilă ca unitate distinctă, respectiv pierderea statutului de unitate administrativ-teritorială și alipirea la o administrație vecină, acolo unde dimensiunea nu mai justifică o existență de sine stătătoare.

Un lucru e clar de pe acum: corecția nu se poate face doar cu legea de azi. Schimbarea rangului cere inițiativa consiliului local și un referendum în fiecare localitate; în 25 de ani, un singur oraș a redevenit comună — Băneasa, în 2019 — iar celelalte încercări au eșuat pe condițiile referendumului. Toate cele trei căi de comasare descrise în studii precum cel făcut de Curtea de Conturi - voluntară, stimulată, obligatorie — cer o lege dedicată. Fără ea, harta rămâne cea din 1968, prag cu prag.

2. Profilul fiscal-bugetar local

România are 3.181 de unități administrativ-teritoriale: 2.862 de comune, 216 orașe și 103 municipii, la care se adaugă 41 de județe. Această structură s-a menținut aproape neschimbată în ultimele decenii, în timp ce populația a scăzut dramatic și activitatea economică s-a concentrat în câțiva poli urbani.

Dimensiunea mediană a unei comune românești este de aproximativ 3.000 de locuitori. Media pe unitate de bază este însă de circa 6.000 de locuitori după populația rezidentă (aproape 7000 după domiciliu, dacă împărțim populația la număr de UAT), adică aproximativ cât media europeană (5.500-6.000 de locuitori), așa că România nu este, în medie, o țară fragmentată. Spre exemplu, reforma daneză din 2007 a stabilit un prag de 20.000 de locuitori pentru o municipalitate, cu excepții, într-o țară aproape plată; relieful României, cu aproximativ 30% munte, este într-o altă situație. Problema nu este media, ci distribuția, extrem de asimetrică: avem sute de comune cu mai puțin de 1.500 de locuitori, unele chiar sub 500.

Problema fundamentală este că fiecare UAT, indiferent de mărime, trebuie să aibă aceeași structură administrativă de bază: primar, consiliu local, secretar general, compartiment financiar-contabil, registratură etc. Aceste costuri fixe reprezintă un minim ireductibil care nu poate fi ajustat în jos proporțional cu populația. O comună de 500 de locuitori are nevoie de aproape același număr de funcționari ca una de 5.000.

Consecința se vede în bugete. Din datele Ministerului Finanțelor putem calcula că în 30% din comune veniturile proprii nu acoperă nici măcar cheltuielile de personal (anul 2025). Nu cerem unei comune să fie profitabilă: un UAT nu este o firmă. Indicatorul arată însă de cine depinde: aceste comune își plătesc personalul din transferuri decise de la centru, iar viabilitatea lor se schimbă odată cu regulile bugetului (și cu pixul ministrului) în fiecare an.

2.1. Viabilitatea fiscală

Un prag minimal pentru măsurarea autonomiei fiscale a unităților administrativ-teritoriale este capacitatea acestora de a-și acoperi cheltuielile de personal din venituri proprii. Acest indicator diferențiază administrațiile care dispun de o bază proprie suficientă pentru susținerea funcționării

curente de cele care depind de transferuri de la bugetul de stat pentru acoperirea unor costuri administrative de bază.

În cazul în care o localitate nu reușește să acopere nici măcar cheltuielile aferente propriilor angajați, capacitatea reală de dezvoltare a comunității locale este semnificativ limitată, iar resursele disponibile pentru investiții și servicii publice, de care comunitatea locală beneficiază în mod direct, rămân reduse. Totuși, acoperirea cheltuielilor de personal reprezintă doar un prim nivel al viabilității fiscal-bugetare, întrucât funcționarea administrației locale presupune și alte costuri curente, în special cheltuieli pentru bunuri și servicii.

În acest capitol analizăm viabilitatea fiscal-bugetară a unităților administrativ-teritoriale din România, pornind de la capacitatea acestora de a-și susține cheltuielile curente din venituri proprii, precum și evoluția acestui indicator în perioada 2016 - 2025.

2.1.1. Metodologie: definirea veniturilor proprii ale UAT

Problema metodologică

Stabilirea listei veniturilor proprii la nivelul localităților (comune, orașe, municipii, sectoarele Municipiului București și Municipiul București) întâmpină o problemă structurală, determinată de lipsa unei surse publice oficiale care să stabilească explicit codurile funcționale care însumează „venituri proprii” în sensul art. 5, alin. (1), lit. a) din L273/ 2006 privind finanțele publice locale. Cele trei surse normative disponibile, respectiv L273/2006, Anexa la Legea Bugetului de stat care prevede categoriile de venituri și cheltuieli aferente bugetelor locale și lista clasificațiilor funcționale (Anexa I la OMFP 1954/2005, actualizată anual), nu reușesc să definească o listă comprehensivă actualizată.

Lista prevăzută de Anexa nr. 1, Capitolul II, din L273/2006 nu a fost actualizată substanțial în cei 20 de ani de aplicare. În acest interval, România a introdus venituri noi pentru bugetele locale, precum impozitul suplimentar din vânzarea terenurilor agricole în extravilan, care nu se regăsesc nominal în Anexa 1, deși îndeplinesc condițiile de venit propriu prevăzute în art. 5 al aceleiași legi.

În același timp, lista clasificațiilor funcționale pentru venituri prevede sursele

de finanțare pentru întregul aparat public, indiferent de nivel (central sau local) ceea ce împiedică definirea unor categorii de nișă, precum „venituri proprii pentru UAT-uri”. Mai mult decât atât, Anexa privind categoriile de venituri și cheltuieli, prin care este actualizată anual lista veniturilor la nivel de UAT, nu clasifică sursele de finanțare pe cei cinci piloni principali prevăzuți în Anexa nr. 1 din L273/2006: A. venituri proprii; B. sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat; C. donații și sponsorizări; D. subvenții de la bugetul de stat și de la alte administrații; E. operațiuni financiare.

Pe de altă parte, deși L273/2006 a anticipat[23] nevoia de actualizare a listei de venituri prevăzute inițial, nu este rezolvată lipsa unui document oficial comprehensiv, care să definească veniturile proprii ale administrațiilor locale. Astfel, metodologia folosită pentru definirea veniturilor proprii la nivelul localităților urmărește trei etape:

1) Preluarea listei oficiale, dar neactualizate, din L273/2006 privind finanțele publice locale;
2) Verificarea listelor prevăzute în anexa 9 la Legea Bugetului de Stat pe anul 2025;
3) Verificarea execuțiilor bugetare ale UAT-urilor, pentru determinarea altor clasificații funcționale relevante.

Prin parcurgerea celor trei etape, am definit lista actualizată a veniturilor proprii, disponibilă ca anexă (Anexa 1) la această cercetare.

Anexa nr. 1 din Legea 273/ 2006

Punctul de pornire în definirea unei liste complete a veniturilor proprii rămâne Anexa nr. 1, Capitolul II, a legii 273/2006, care enumeră 15 categorii principale sub pilonul umbrelă „Venituri proprii”. Toți indicatorii clasificați astfel au fost incluși în lista veniturilor proprii folosită în cercetarea de față, fiind corelați după denumire cu codurile funcționale din Anexa I (OMFP 1954/2005).

Indicatorul de la punctul 9 „Venituri din proprietate”, litera b) „restituiri de fonduri din finanțarea bugetară a anilor precedenți” este singurul care a fost exclus, deoarece nu există echivalent direct în clasificațiile funcționale.

[23] Notă la Anexa nr. 1, Capitolul II, Legea 273/ 2006: „Veniturile bugetelor locale pot fi actualizate ca urmare a perfecționării legislației fiscale, precum și prin legile bugetare anuale, în concordanță cu programele de creștere a autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale și de descentralizare a serviciilor publice.”

Anexa 9 la Legea Bugetului de Stat pe 2025

Lista menționată anterior a fost completată cu indicatorii suplimentari prevăzuți la veniturile bugetelor locale în Anexa 9, Capitolul II, a Legii bugetului de stat pe anul 2025. Întrucât Anexa 9 nu clasifică sursele de finanțare pe cei cinci piloni din Anexa nr. 1 a L273, am selectat indicatorii suplimentari pe baza apartenenței acestora la una dintre cele 15 categorii prevăzute de lege.

Totuși, indicatorul „Contribuții pentru finanțarea Programului Școală după Școală" a fost exclus din lista veniturilor proprii folosită în această cercetare, deși se încadrează la categoria „Venituri din prestări de servicii și alte activități". Această excepție de la regulă este determinată de particularitatea sursei de finanțare, destinată pentru un program național specific, implementat în format pilot în anumite unități de învățământ. Sumele încasate sub acest indicator sunt destinate exclusiv acoperirii cheltuielilor pentru program.

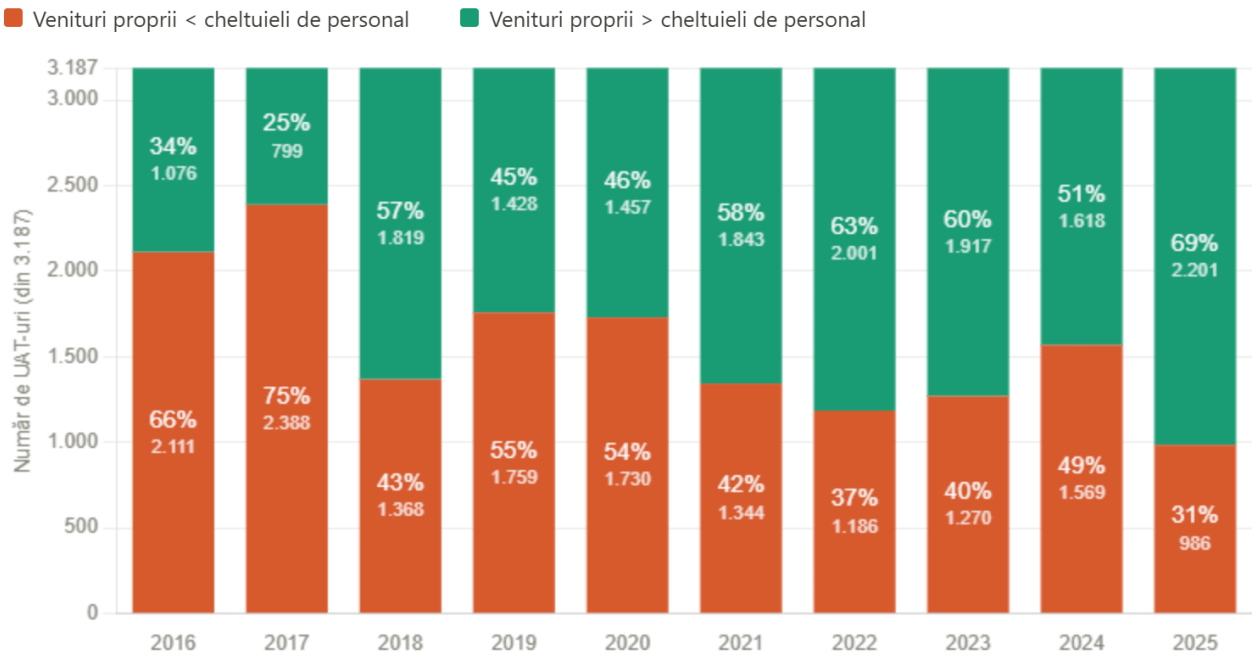
Alte clasificații funcționale

Suplimentar față de indicatorii definiți anterior, am adăugat codul funcțional 39.00.50 „Alte venituri din valorificarea unor bunuri", reprezentând o categorie umbrelă pentru punctul 15 „Venituri din valorificarea unor bunuri" (Anexa nr. 1, L273/2006

2.1.2. Acoperirea cheltuielilor de personal din venituri proprii

Analiza viabilității fiscale pornește de la o întrebare fundamentală: **cât din cheltuielile de personal ale unei UAT sunt acoperite din veniturile ei proprii?** Nu cerem unei UAT să fie profitabilă: administrația locală, reiterăm, nu este o firmă, iar statul este cel care completează acolo unde resursele locale nu ajung pentru serviciile esențiale. Întrebarea este alta: cât din această completare este excepție și cât este regulă. Datele de la nivel național, din perioada 2016 - 2025, ne indică o tendință de îmbunătățire, însă inconsecventă și, pe alocuri, determinată de măsuri punctuale. În 2025, aproximativ 69% dintre UAT-uri acopereau acest prag minim, în timp ce 986 de localități nu reușeau să își plătească nici măcar personalul din venituri proprii. Situația de la nivel național este determinată, în principal, de imaginea comunelor, întrucât acestea

reprezintă o pondere mare (2.862 din 3.187[24], dacă numărăm cele șase sectoare ale Capitalei) din totalul UAT-urilor.



Altfel spus, în 2025, aproape o treime (30,9%) dintre UAT-uri depindeau de alte surse de finanțare pentru plata propriilor angajați, iar acesta este doar pragul minim de viabilitate, întrucât funcționarea curentă a unei localități costă mai mult decât salariile.

În urmă cu un deceniu, ponderea localităților care nu reușeau să-și acopere cel puțin cheltuielile de personal din venituri proprii era de peste 66% în anul 2016 și de aproape 75% în anul 2017. În 2018, ponderea localităților cu costuri de personal mai mari decât veniturile proprii a scăzut brusc la 42,9% (o diferență de -32pp față de anul anterior) și nu s-a mai apropiat nici în anii următori de nivelul din 2016-2017. Acest salt **nu** reflectă însă o creștere reală a autonomiei financiare locale, fiind cauzat în principal de migrarea la nivelul central a responsabilității pentru plata salariilor din învățământ. Îmbunătățirea venită după anul 2017 este, deci, un efect de metodă, nu o îmbunătățire. Tocmai de aceea, cel mai relevant indicator pentru analiza de față rămâne evoluția din perioada 2018-2025.

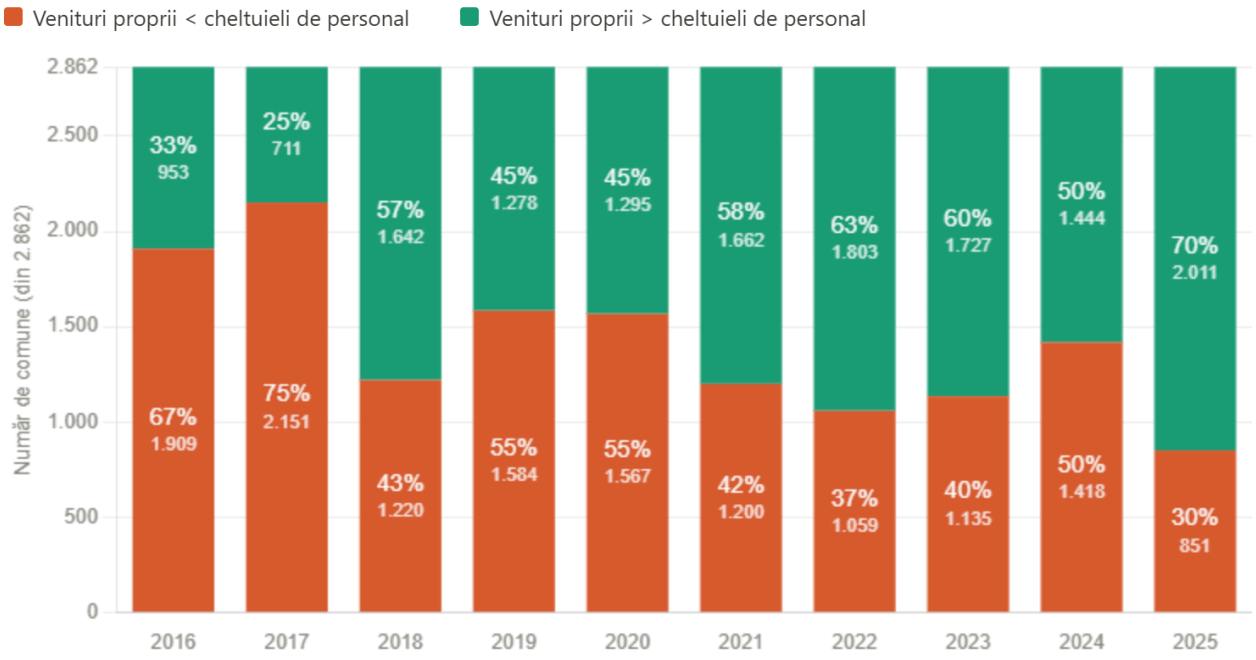
[24] Numărul de 3.187 de UAT-uri include cele 3.181 menționate anterior (comune, orașe, municipii și Municipiul București), dar și cele 6 sectoare ale Municipiului București.

Privite ca întreg, fără nicio departajare, datele indică o ușoară îmbunătățire a viabilității locale de-a lungul ultimilor opt ani, însă una instabilă. După saltul din 2018, când ponderea localităților cu cheltuieli de personal mai mari decât veniturile proprii coboară la 42,9%, dependența urcă din nou în următorii doi ani, la 55,2% din totalul localităților în 2019 și 54,3% în 2020. Urmează o ameliorare în 2021 și 2022 (42,2%, respectiv 37,2%, cel mai bun nivel al intervalului până atunci), după care tendința se inversează iar în 2023 și 2024 (39,9%, apoi 49,2%). În 2025 se înregistrează cea mai bună valoare din întreaga perioadă: doar 30,9% dintre localități nu își mai acopereau cheltuielile de personal din venituri proprii. Per ansamblu, direcția este pozitivă, însă oscilațiile de la an la an, deseori de peste zece puncte procentuale, arată un echilibru fragil.

Mai jos analizăm separat gradul de autonomie locală pe categorii de unități administrativ-teritoriale. Cele șase sectoare ale Municipiului București au reușit anual, în ultimul deceniu, să își acopere cel puțin cheltuielile de personal din venituri proprii, nefiind astfel necesară o secțiune dedicată pentru acestea.

2.1.2.1. Câte comune își acoperă cel puțin cheltuielile de personal din veniturile proprii?

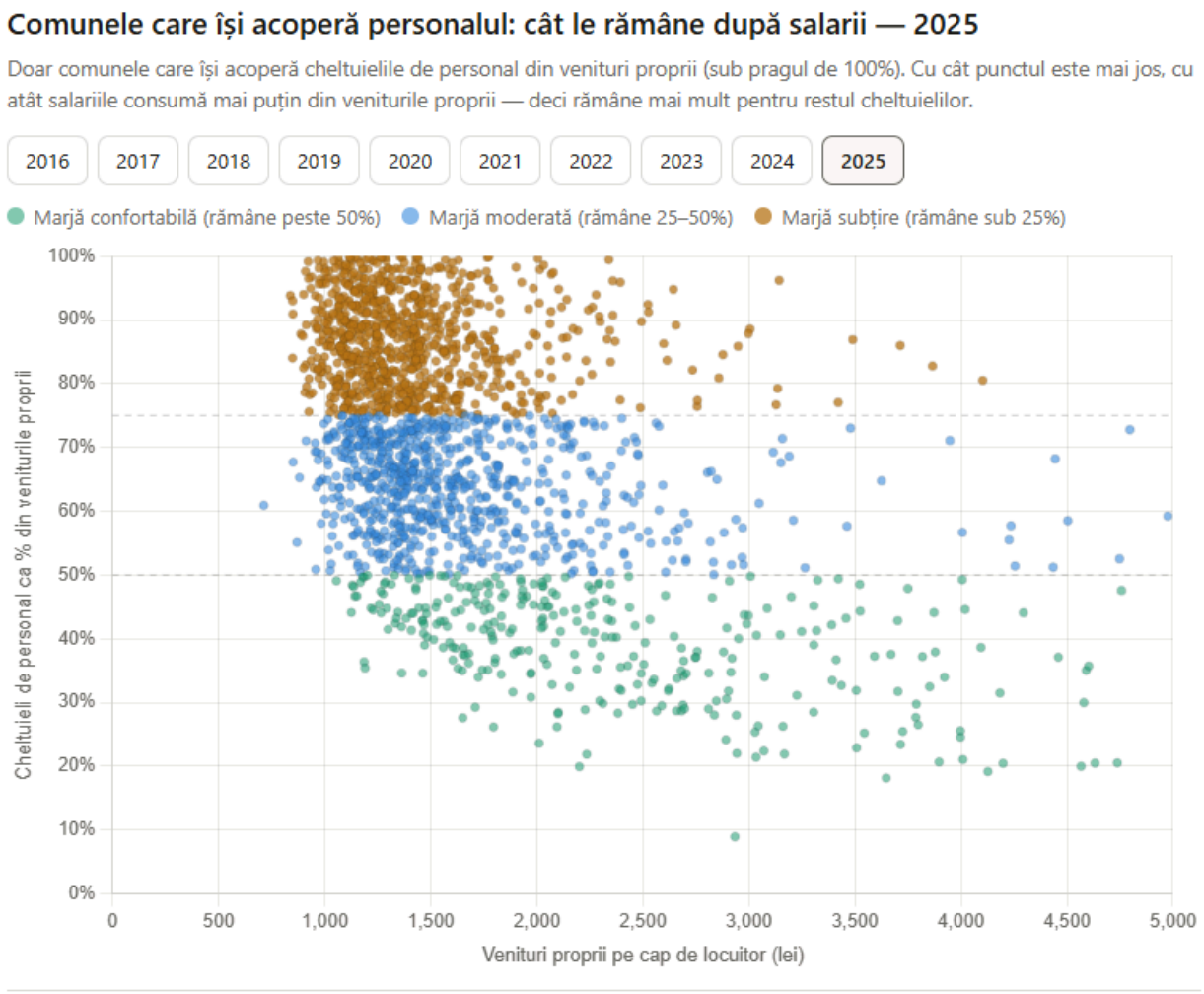
Cea mai mare parte a unităților administrativ-teritoriale din România sunt comune: 2.862 din cele 3.181 de UAT-uri (fără județe). Cu alte cuvinte, mediul rural reprezintă aproape 90% din totalul administrațiilor publice locale. Astfel, ponderea comunelor care își acoperă (cel puțin) cheltuielile de personal din venituri proprii nu doar că se apropie de situația la nivel național, ci practic o determină, ceea ce înseamnă că tendința la nivel național descrisă anterior este, în linii mari, tendința comunelor, cu diferențe mai mici de un punct procentual. Concret, în 2025, 70,3% dintre comune (2.011 din 2.862) își acopereau cheltuielile de personal din venituri proprii, în timp ce 29,7% (851 de comune) nu reușeau nici măcar atât. Similar situației de la nivel național, traiectoria în interiorul perioadei 2018-2025 este una de ușoară ameliorare, dar instabilă: ponderea comunelor sub prag coboară de la 42,6% în 2018 la 29,7% în 2025, însă cu reveniri notabile (55,3% în 2019, 49,5% în 2024).



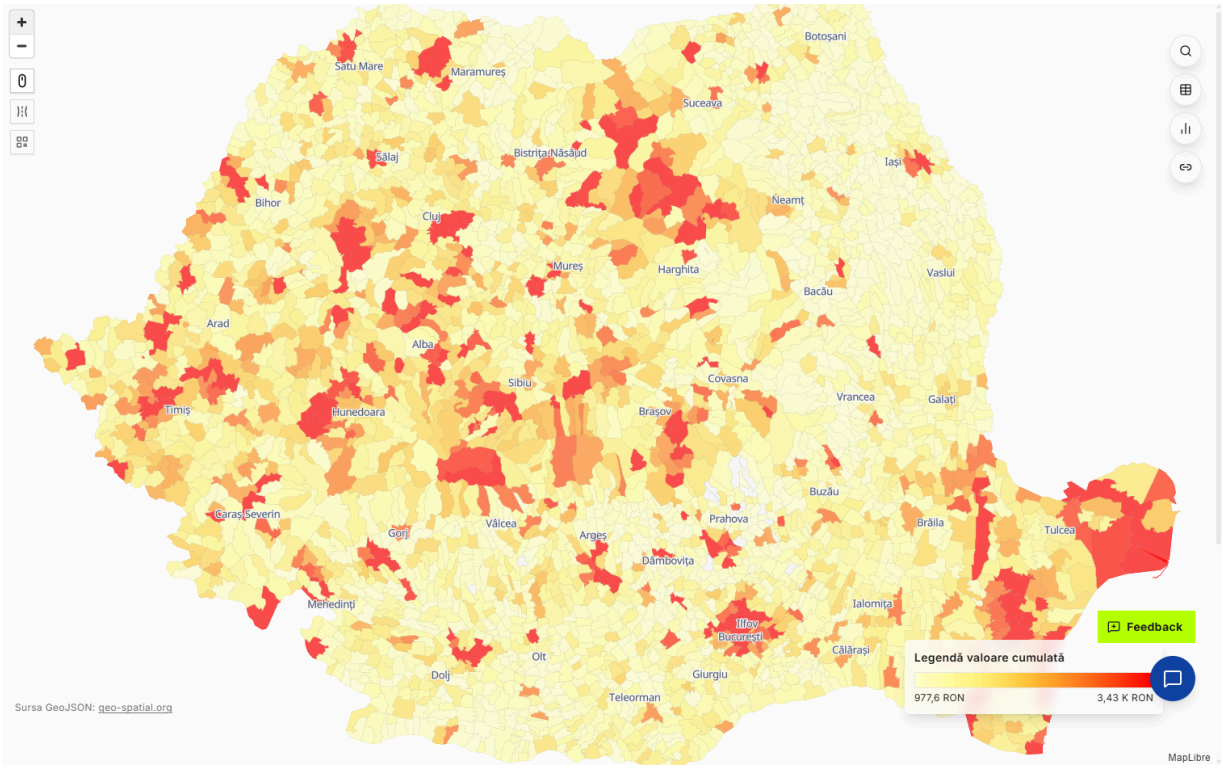
Această imagine relativ favorabilă comunelor ține însă strict de pragul minim de viabilitate: acoperirea salariilor. Ea se schimbă radical atunci când adăugăm și costurile de funcționare curentă (bunuri și servicii), așa cum o să arătăm în capitolele următoare, și diferă de situația orașelor și a municipiilor.

Dar ce presupune, de fapt, a acoperi cheltuielile de personal din venituri proprii? Trecerea pragului spune puțin și contează cât rămâne după.

Anul 2025 a fost cel mai bun din ultimul deceniu din perspectiva acoperirii cheltuielilor de personal din venituri proprii: peste 70% din comune reușeau să își acopere cel puțin aceste costuri din resurse proprii. A acoperi salariile nu înseamnă însă a rămâne cu resurse, iar raportul dintre veniturile proprii și suma cheltuită efectiv pe personal variază considerabil chiar și în interiorul categoriei viabile. Dintre comunele care își acopereau personalul în 2025, doar 17,7% mai păstrau cel puțin jumătate din veniturile proprii pentru alte categorii de cheltuieli. La polul opus, 43,5% (875 din 2.011 comune) treceau pragul doar la limită: salariile le consumau peste trei sferturi din veniturile proprii.



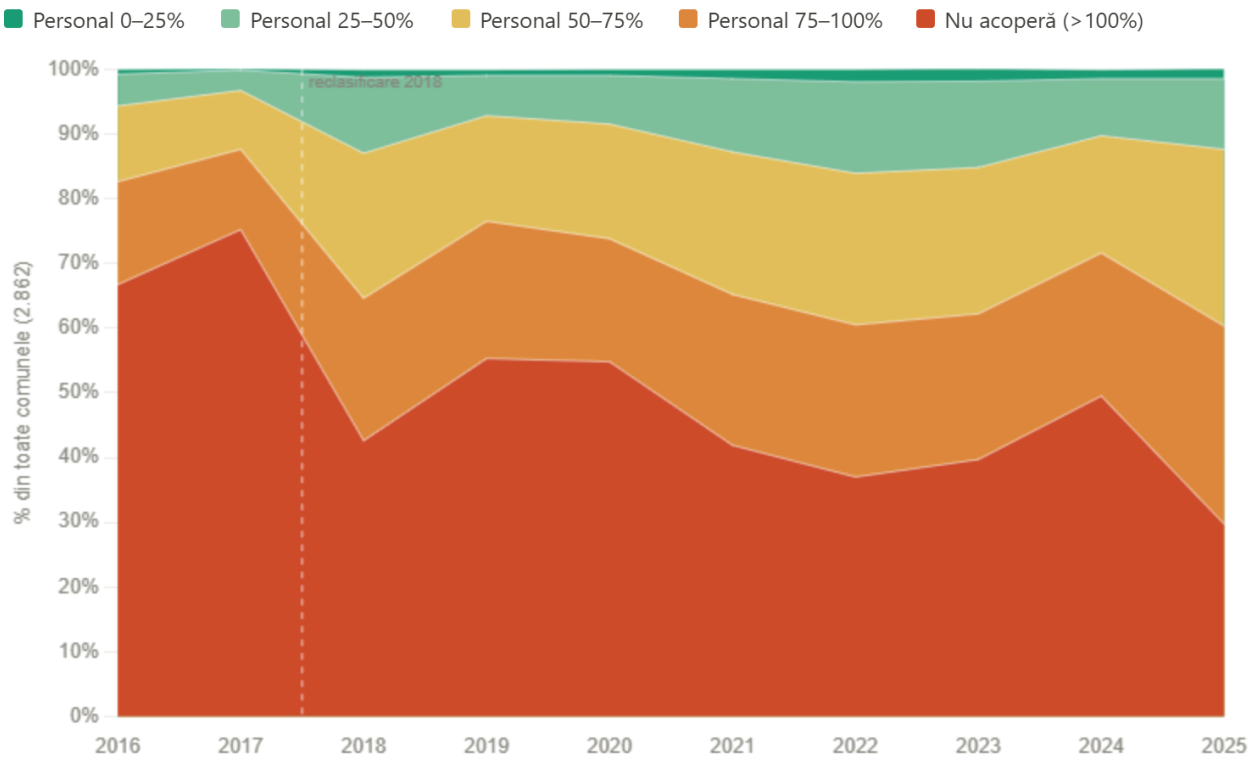
Mai mult decât atât, deși încadrate în același grad de ierarhizare administrativ-teritorială, bugetele celor 2.862 de comune variază considerabil. În 2025, Comuna Bătrâna (județul Hunedoara, costuri de personal de 0,6 milioane lei) se plasa la capătul de jos al listei, cu încasări 1,25 milioane lei din venituri proprii, în timp ce comuna Chiajna (județul Ilfov), prima în top, strângea 127,8 milioane lei și înregistra cheltuieli de personal de 11,44 milioane. La prima vedere, diferența de peste 100 de ori mai mare pare să arate că localitatea Chiajna este incomparabil mai bogată. În realitate, datele brute sunt înșelătoare pentru că ignoră un criteriu esențial: populația. Comuna Bătrâna are 88 de locuitori, iar Chiajna peste 43.500. Raportate la numărul de locuitori, cifrele își inversează sensul: Bătrâna, în aparență cea mai „săracă" din listă, încasează de fapt 14.238 lei per capita, de aproape cinci ori mai mult decât Chiajna (2.934 lei pe cap de locuitor - venituri proprii).



Harta veniturilor proprii/ per capita, defalcate pe unități administrativ-teritoriale, în anul 2025.

Diferența se vede și mai bine la costuri. Același set minim de funcții obligatorii (primar, secretar, contabil, consiliu local etc.) trebuie întreținut indiferent de populație, însă la Bătrâna munca prestată se împarte la 88 de oameni, iar la Chiajna la peste 43.500. În 2025, Bătrâna cheltuia pe personal 6.751 lei per capita, de circa 26 de ori mai mult decât Chiajna (262 lei pe cap de locuitor).

În 2025, plata cheltuielilor de personal din venituri proprii a însemnat, pentru majoritatea comunelor, o acoperire la „limită”. Dintre cele 2.011 comune care reușeau totuși să își acopere costurile de personal din această categorie de venituri, numai 45 de comune o făceau confortabil, reușind să rămână cu cel puțin trei sferturi din bani după plata salariilor. În același an, 311 dintre comunele viabile consumau între 25% și 50% din veniturile proprii pe personal. Pentru mai mult de o treime dintre comune (780) raportul dintre valoarea cheltuielilor de personal și sumele încasate din venituri proprii a fost relativ moderat: costurile de personal „mâncau” între 50% și 75% din venituri. Cel mai numeros grup (875) trecea însă pragul doar la limită, având cheltuieli de personal care înghițeau peste trei sferturi din veniturile proprii disponibile.



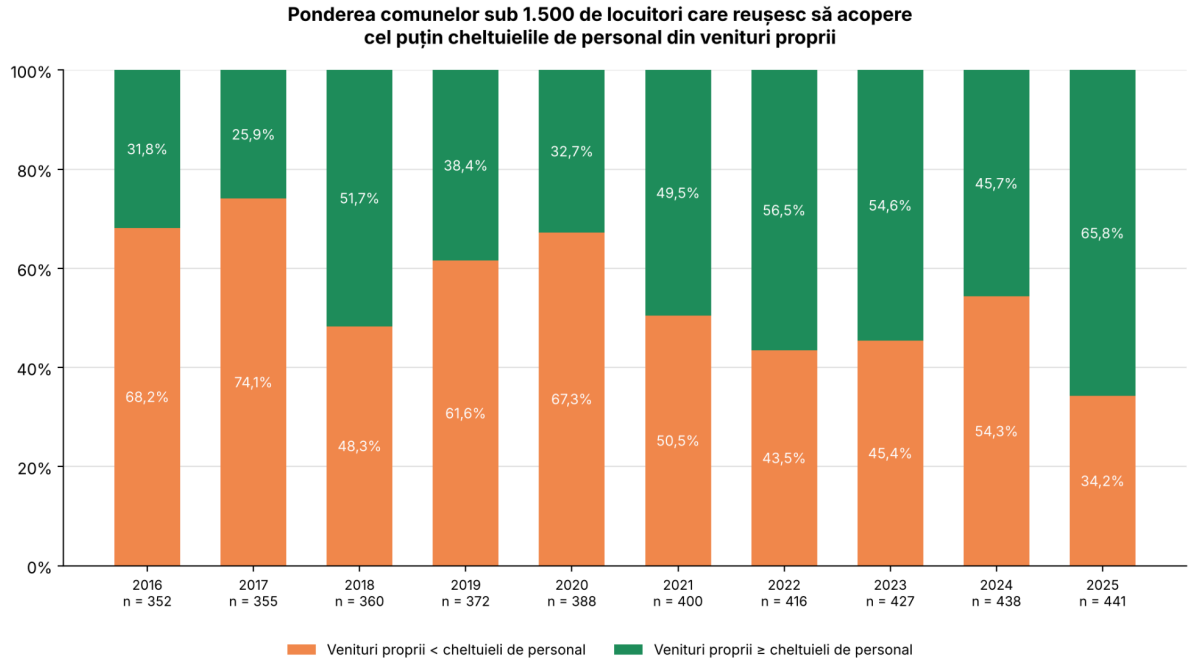
Deși, per total, evoluția comunelor este pozitivă, numărul celor care reușesc să rămână cu bani după plata salariilor este în scădere. De pildă, în anul 2022, când 63% dintre comune reușeau să acopere personalul din venituri proprii (al doilea cel mai bun an după 2025), 460 de comune (16,07%) rămâneau cu cel puțin jumătate din bani după plata salariilor. Numărul acestora a scăzut 2023 la 438 de comune (15,3%), iar în 2024 a coborât la 293 (10,23%). Ușoara creștere din 2025, la 356 (12,4%), e sub nivelul din anul 2022.

Cum se diferențiază comunele subpopulate de cele care reușesc să depășească pragul de 1.500 de locuitori?

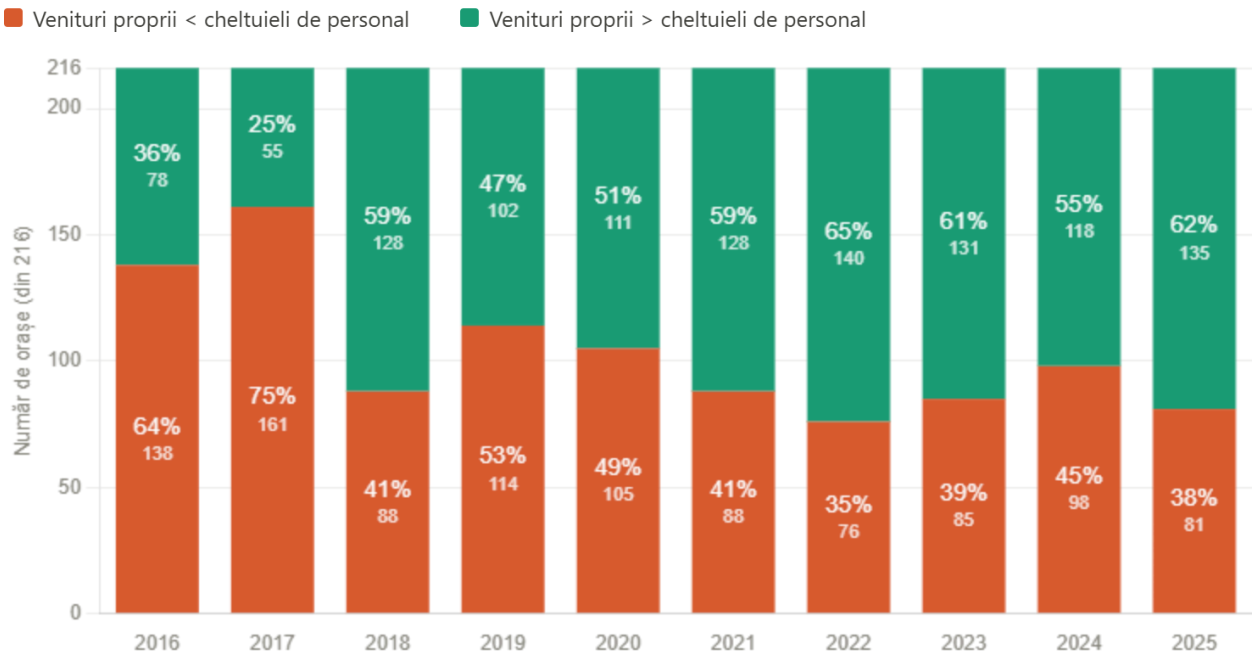
Ponderea comunelor subpopulate[25] care reușesc să acopere cel puțin cheltuielile de personal din venituri proprii se apropie de cifrele înregistrate la nivelul tuturor localităților rurale, cu diferențe de câteva puncte procentuale. „În anul 2025, 65,8% (290) dintre cele 441 de comune cu o populație mai mică de 1.500 de locuitori reușeau să își acopere cel puțin costurile de personal din

[25] Sub 1.500 locuitori - pragul minim legal pentru înființarea unei comune.

propriile venituri, comparativ cu 70,3% dintre toate comunele. Ponderea a crescut cu 20 de puncte procentuale față de 2024 (45,7%).”



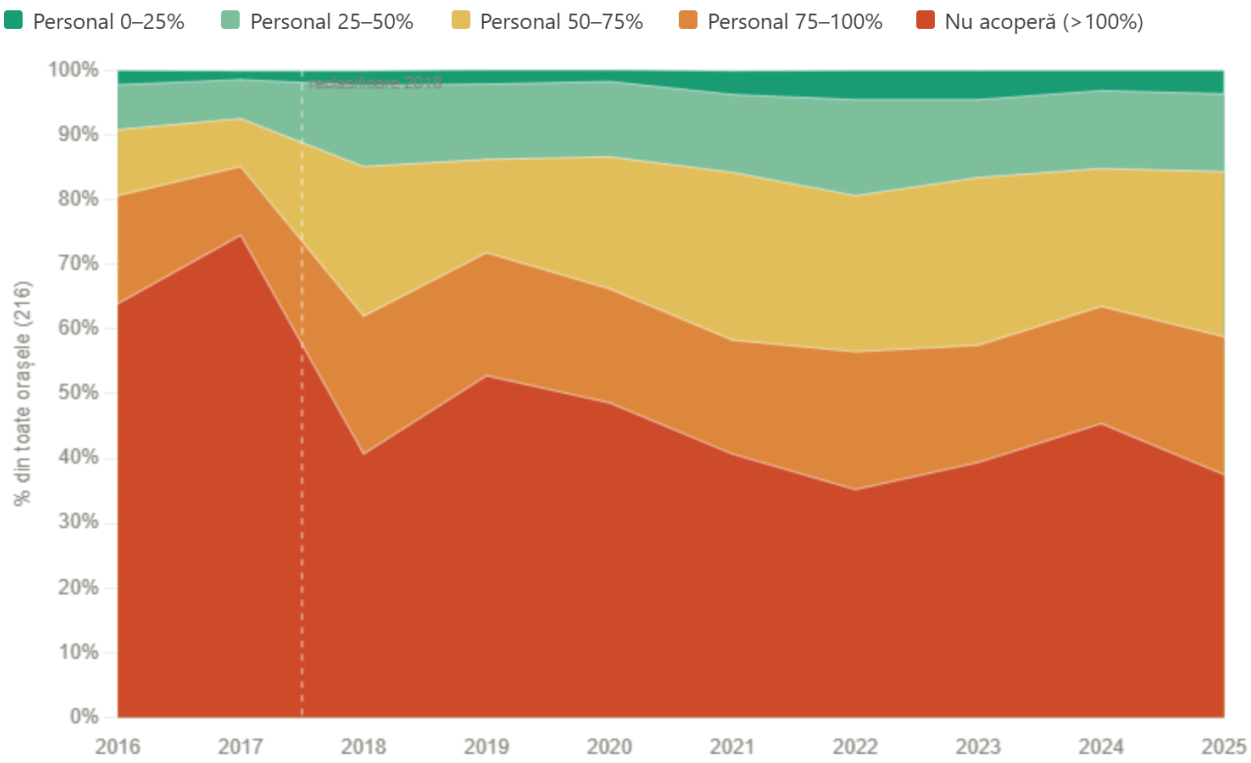
2.1.2.2. Cum arată evoluția orașelor care reușesc să își acopere cel puțin cheltuielile de personal din venituri proprii?



În ultimul deceniu, ponderea orașelor care își acopereau cheltuielile de personal din venituri proprii a variat între 25,5% (55 de orașe) în anul 2017 și 64,8% (140) în 2022. România are 216 orașe care nu sunt municipii, reprezentând sub 7% din numărul total al unităților administrativ-teritoriale. În 2016 - 2017, situația orașelor era apropiată de media națională și de cea a comunelor. Concret, acum un deceniu, numai 78 de orașe (36,1%) își acopereau personalul din venituri proprii, cu un minim în 2017, de 55 de orașe (25,5%).

Începând însă din 2018, orașele se desprind de media națională. În întreaga perioadă 2018 - 2024, ponderea celor care își acopereau personalul din resurse proprii s-a plasat constant atât peste media națională, cât și peste media comunelor. Cea mai mare diferență se remarcă în anul 2020, când 51,4% (111) dintre orașe acopereau cheltuielile de personal, un avans de 5,7 pp față de media națională de 45,7% și cu 6,2 puncte peste cea a comunelor. Spre deosebire de evoluția înregistrată la nivelul comunelor (și, deopotrivă, la nivel național), anul de vârf nu este 2025, ci 2022, când 140 de orașe (64,8%) reușeau să acopere costurile de personal. Totuși, acest maxim al orașelor rămâne sub valoarea de vârf înregistrată de comune în 2025 (70,3%) și sub media

națională a aceluiași an (69,1%). Anul 2025 este singurul în care ierarhia se inversează, cu o pondere a orașelor viabile (62,5%, respectiv 135 de orașe) care coboară cu 6,6 pp sub media națională și cu 7,8 pp sub nivelul comunelor.



Trecerea pragului prezintă, însă, doar o imagine parțială. Cel puțin la fel de important este cât le rămâne orașelor din veniturile proprii după plata salariilor, iar avantajul lor față de comune este mai consistent și se menține chiar și în 2025. La capătul fragil al distribuției, dintre cele 135 de orașe care își acopereau personalul din venituri proprii, 34,1% (46) o făceau „la limită" - consumând peste trei sferturi din veniturile proprii pentru plata personalului și rămânând cu sub un sfert pentru orice altceva - cu 9,4 puncte procentuale mai puțin decât comunele (43,5%). Astfel, chiar și în anul în care mai puține orașe decât comune treceau pragul viabilității, orașele care îl treceau dispuneau, în medie, de o rezervă mai consistentă.

Marja cu adevărat largă rămâne totuși o raritate și în cazul orașelor: ponderea celor care cheltuiesc pe personal cel mult un sfert din veniturile proprii a atins un maxim de doar 4,6% în

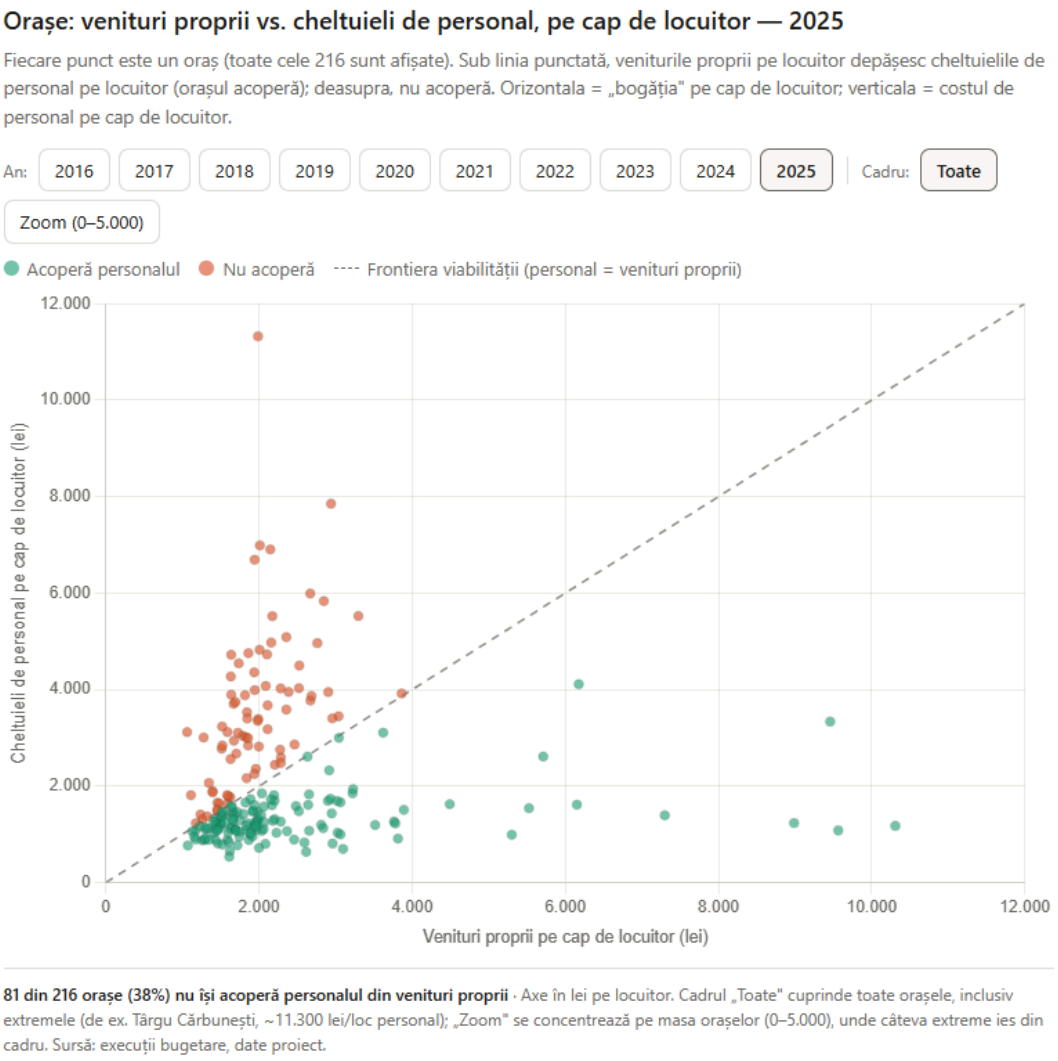
2022 și 2023, în timp ce comunele nu au depășit niciodată 2% în această categorie, în aceiași ani, cu o diferență constantă de circa 2,6 puncte procentuale în favoarea orașelor. Per ansamblu, pe tot intervalul 2016–2025, o pondere mai mare dintre orașe decât dintre comune reușește să rămână cu resurse proprii reale după plata personalului, chiar dacă, la pragul minim de acoperire, cele două categorii sunt foarte apropiate.

În ciuda performanței mai bune a orașelor față de comune, în fiecare an din ultimul deceniu, cel puțin o treime dintre orașe nu reușesc să acopere personalul din veniturile proprii. **Ce au în comun aceste orașe care nu reușesc să aducă suficienți bani la buget nici măcar pentru plata personalului?**

Pentru început, este important de menționat că incapacitatea de a depăși acest minim prag de viabilitate este cronică. În perioada 2018 - 2025, 66 de orașe (30,6% din cele 216) nu și-au acoperit personalul din venituri proprii în niciun an. Altfel spus, un oraș din trei a fost neviabil opt ani la rând.

Al doilea punct comun, și cel mai interesant, este că pragul de viabilitate nu este determinat de dimensiunea veniturilor proprii, ci de nivelul mai ridicat al cheltuielilor de personal. Raportat la populație, majoritatea orașelor (87%) au încasat în anul 2025 între 1.000 și 3.000 lei per capita din venituri proprii, interval în care se regăsesc deopotrivă orașe viabile și neviabile. Criteriul diferențiator devine costul personalului, cu valori mult mai dispersate, care variază de la 537 lei per capita (Dărmănești, județul Bacău) până la 11.323 lei per capita (Târgu Cărbunești, județul Gorj). Numai 62% dintre orașe plăteau între 1.000 și 3.000 lei per capita pentru personal, o diferență de 25 de puncte procentuale față de cele ale căror venituri proprii se încadrau în acest interval.

Acest contrast se vede cel mai bine la extreme. În 2025, aproape 95% dintre orașe (204 din 216) aveau atât venituri proprii, cât și cheltuieli de personal sub 6.000 lei pe cap de locuitor. Cele 12 excepții depășeau, fiecare, doar unul dintre cele două praguri - niciodată pe amândouă. Grupul celor cinci orașe care depășeau pragul de 6.000 lei per capita pentru costurile de personal sunt toate neviabile, în timp ce orașele care depășeau acest prag pentru venituri se încadra în grupul orașelor viabile.



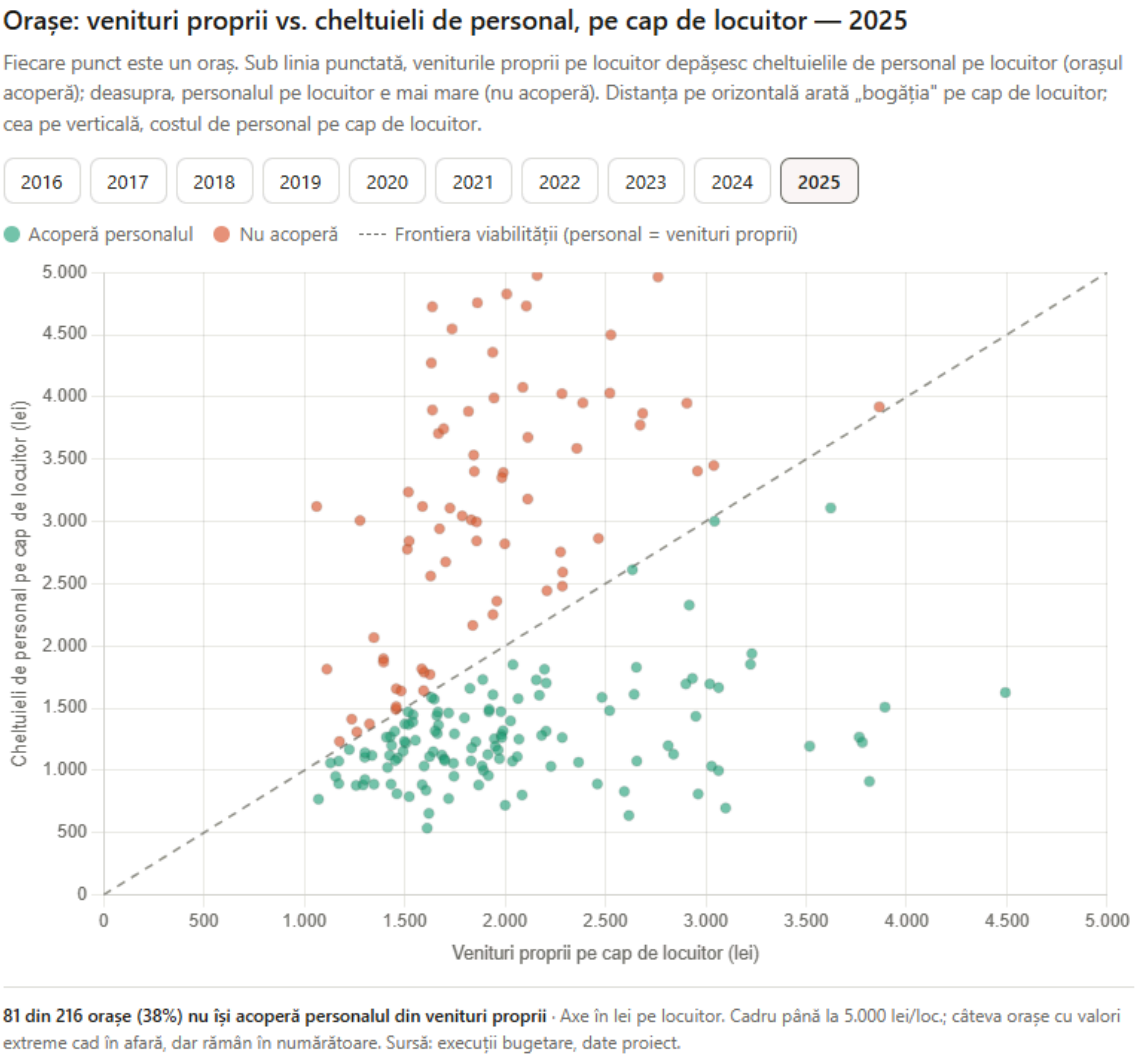
Orașele cu cheltuieli de personal mai mari de 6.000 lei per capita sunt:

1. Abrud, Alba — personal 6.693 lei/loc, venituri proprii 1.944 lei/loc;
2. Siret, Suceava — personal 6.906 lei/loc, venituri proprii 2.149 lei/loc;
3. Câmpeni, Alba — personal 6.989 lei/loc, venituri proprii 2.012 lei/loc;
4. Horezu, Vâlcea — personal 7.855 lei/loc, venituri proprii 2.942 lei/loc;
5. Târgu Cărbunești, Gorj — personal 11.323 lei/loc, venituri proprii 1.988 lei/loc.

Aceleași cinci orașe depășeau pragul și în 2024, iar Târgu Cărbunești a avut cheltuieli de personal peste 6.000 de lei pe cap de locuitor în fiecare an din 2018 încoace (în 2023, doar el și

Horezu se mai aflau în această situație). La polul opus, cele șapte orașe cu venituri proprii peste 6.000 de lei pe cap de locuitor sunt, fără excepție, viabile, iar cheltuielile lor de personal rămân sub 2.000 de lei pe cap de locuitor la cinci dintre ele (Voluntari, Borsec, Eforie, Otopeni, Ghimbav) și în jur de 4.000 la celelalte două (Sinaia, Cernavodă).

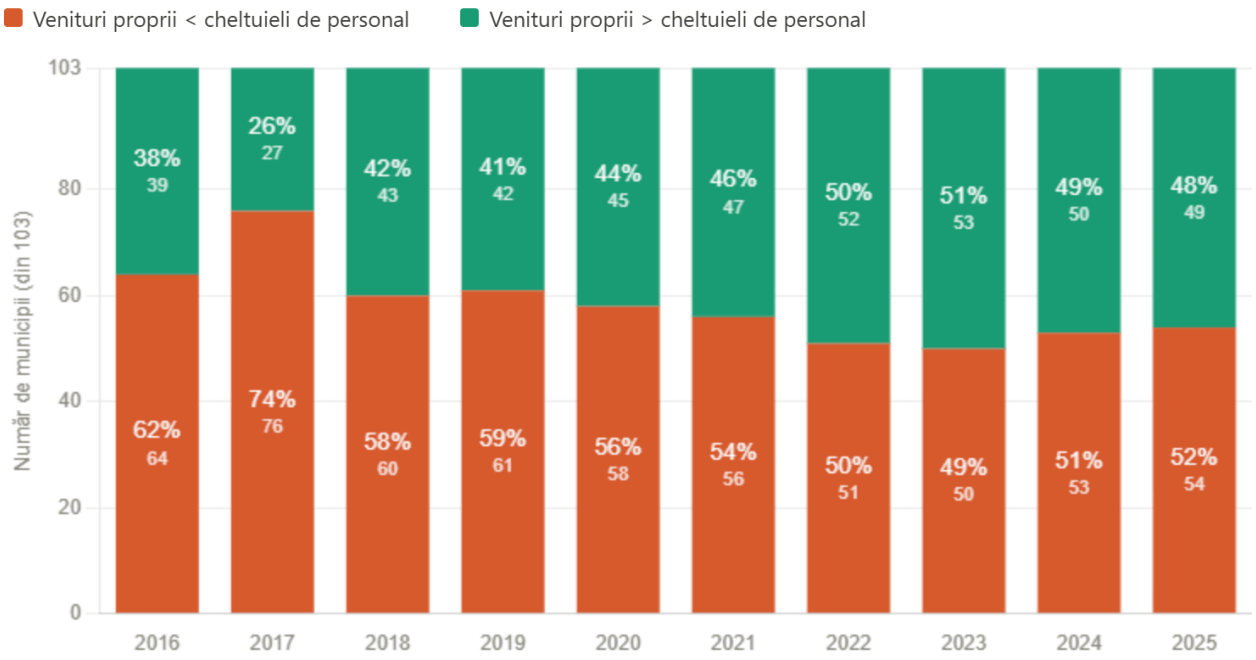
Această opoziție este, de fapt, miezul întregii analize, iar reprezentarea grafică a celor 216 orașe o face imediat vizibilă. Dacă așezăm fiecare oraș după veniturile proprii pe cap de locuitor (pe orizontală) și cheltuielile de personal pe cap de locuitor (pe verticală), orașele viabile și cele neviabile nu se separă pe axa veniturilor, ci pe cea a costurilor: cele două grupuri ocupă aproximativ aceeași bandă orizontală, dar cele neviabile sunt împinse vertical în sus, deasupra liniei unde personalul egalează veniturile proprii. Neviabilitatea, altfel spus, nu „se mută la stânga" (spre venituri mai mici), ci „urcă" (spre costuri mai mari). Cazurile extreme (Târgu Cărbunești, Horezu, orașele din Apuseni) nu sunt deplasate spre marginea săracă a graficului, ci proiectate aproape vertical spre vârf, semn că problema lor nu este lipsa banilor, ci povara aparatului raportată la o populație prea mică.



2.1.2.3. Pentru câte dintre municipii veniturile proprii sunt mai mari decât cheltuielile de personal?

România are 103 municipii (inclusiv Municipiul București), reprezentând puțin peste 3% din numărul total de UAT-uri (fără județe). Ponderea municipiilor care reușesc să acopere cheltuielile de personal din venituri proprii se plasează mult sub media națională, cât și sub media înregistrată de comune și de orașe. De exemplu, în anul 2025, numai 47,1% (48) dintre cele 102 municipii (fără București) erau viabile, o diferență de aproape 22 de puncte procentuale față de media națională și de peste 15 pp față de ponderea orașelor. În anul 2018, numai 41,2% dintre municipii acopereau personalul din venituri proprii, înregistrând o ușoară scădere în următorul an

(40,2%). În perioada 2019–2023, situația municipiilor s-a îmbunătățit constant, atingând maximul din ultimul deceniu în anul 2023, de 51,0% (52) viabile. Apoi, în următorii doi ani, numărul municipiilor viabile a început să scadă, la 49 în 2024 (48,0%) și la 48 (47,1%) în 2025.



An	% din unități care își acoperă costurile de personal din venituri proprii			
	Comune	Orașe	Municipii	Media națională
2016	33,3%	36,1%	37,3%	33,6%
2017	24,8%	25,5%	25,5%	24,9%
2018	57,4%	59,3%	41,2%	57%
2019	44,7%	47,2%	40,2%	44,7%
2020	45,2%	51,4%	43,1%	45,6%
2021	58,1%	59,3%	45,1%	57,7%
2022	63,0%	64,8%	50%	62,7%
2023	60,3%	60,6%	51%	60,1%
2024	50,5%	54,6%	48%	50,7%

2025	70,3%	62,5%	47,1%	69%
Procentele sunt calculate la cele 3.180 de UAT-uri (2.862 de comune, 216 orașe și 102 municipii), fără Municipiul București și sectoare.				

Municipiile nu sunt mai fragile fiscal decât comunele; ele duc un aparat mai scump. Veniturile proprii mediane ale unui municipiu se ridicau la circa 2.669/ locuitor în anul 2025, aproape dublu față de cei 1.372 lei per capita în cazul comunei mediane. Municipiile nu sunt mai sărace, ci au responsabilitatea unui cost de personal semnificativ mai mare. Mediana cheltuielilor de personal efectuate de municipii era, în anul 2025, de 2.847 lei per capita, de 2,4 ori mai mare față de comuna mediană (1.166 lei/ locuitor).

Paradoxul municipiilor arată că o capacitate fiscală mai mare nu se transformă automat în spațiu real pentru dezvoltare pentru că o parte din ea este absorbită de cheltuielile de personal. Secțiunea următoare arată cât din această povară vine din serviciile pe care municipiile le găzduiesc – spitale și școli –, nu din aparatul lor administrativ.

O parte dintre marile centre urbane își acoperă cu lejeritate costurile de personal din venituri proprii în anul 2025. Printre acestea se numără Constanța (20,2% personal din venituri proprii), Cluj-Napoca (25,9%), Brașov (26,8%) și Sibiu (33,7%). Municipiul care reușește însă să rămână cu cea mai mare pondere din veniturile proprii după plata personalului este Slatina, pentru care acest cost consumă 19,4% din bugetul propriu. La polul opus se plasează Turda (99,4%), Mangalia (96,1%) și Oradea (91,2%).

2.1.2.4. Cum arată datele dacă excludem cheltuielile de personal din sănătate și educație?

Datele folosite în capitolul 2 sunt extrase din execuțiile bugetare agregate la nivel de ordonator principal de credite. Acestea adună, pe lângă aparatul primăriei, și instituțiile subordonate acesteia: grădinițe, școli, spitale etc. Orașele Abrud, Câmpeni, Horezu, Siret și Târgu Cărbunești au, toate, spitale orășenești, iar Turda și Mangalia au spitale municipale. Spitalul Clinic Județean de Urgență Bihor, cu aproximativ 4.500 de angajați, este în subordinea Consiliului Local Oradea, iar acestea sunt doar câteva exemple. Salariile din spitale se plătesc din contractele cu Casa de Asigurări de Sănătate, nu din impozitele locale. Adunate peste veniturile proprii ale primăriei, ele

pot face dintr-un oraș cu spital un oraș „neviabil”. Pentru a separa costul administrației de cel al serviciilor publice găzduite, am refăcut testul din secțiunea anterioară, excluzând din cheltuielile de personal capitolele funcționale 65 (învățământ) și 66 (sănătate).

Definiția veniturilor proprii rămâne aceeași; se modifică doar cheltuielile de personal comparate cu ele. Comparația are sens pentru perioada 2018-2025; în 2016-2017, salariile profesorilor erau încă plătite prin bugetele locale: învățământul și sănătatea însemnau două treimi din cheltuielile de personal ale UAT-urilor, față de aproximativ o treime după 2018.

An	Acoperă tot personalul (nr./ %)	Trec pragul doar fără învățământ și sănătate (nr./ %)	Acoperă personalul fără învățământ și sănătate – total (nr./ %)	Nu acoperă nici personalul fără învățământ și sănătate (nr./ %)
2018	1.812/ 57,0%	189/ 5,9%	2.001/ 62,9%	1.179/ 37,1%
2019	1.421/ 44,7%	178/ 5,6%	1.599/ 50,3%	1.581/ 49,7%
2020	1.450/ 45,6%	188/ 5,9%	1.638/ 51,5%	1.542/ 48,5%
2021	1.836/ 57,7%	175/ 5,5%	2.011/ 63,2%	1.169/ 36,8%
2022	1.994/ 62,7%	191/ 6,0%	2.185/ 68,7%	995/ 31,3%
2023	1.910/ 60,1%	180/ 5,7%	2.090/ 65,7%	1.090/ 34,3%
2024	1.611/ 50,7%	190/ 6,0%	1.801/ 56,6%	1.379/ 43,4%
2025	2.194/ 69,0%	220/ 6,9%	2.414/ 75,9%	766/ 24,1%

Notă: Procentele sunt calculate din cele 3.180 de UAT-uri (comune, orașe și municipii, fără București și sectoare). Coloana 3 = coloana 1 + coloana 2, iar coloanele 3 și 4 însumează 100%. Cheltuielile din învățământ și sănătate

sunt cheltuielile de personal din capitolele funcționale 65 și 66. Sursa: execuții bugetare agregate la nivel de ordonator principal; calcule proprii.

La nivel național, imaginea se schimbă cu câteva puncte procentuale anual. În 2025, 75,9% dintre UAT-uri își acopereau din venituri proprii cheltuielile de personal fără învățământ și sănătate, față de 69% (o diferență de 6,9 puncte procentuale) pentru totalul cheltuielilor de personal. Diferența determinată de excluderea celor două capitole a fost relativ constantă în intervalul 2018-2025, între 5,5 (anul 2021) și 6,9 (anul 2025) puncte procentuale. Asta înseamnă că, anual, între 175 și 220 de UAT-uri trec pragul doar fără învățământ și sănătate. Chiar și fără aceste două capitole, aproape un sfert (24,1%, respectiv 766) dintre unitățile administrativ-teritoriale nu reușeau să acopere personalul din venituri proprii în 2025, iar procentul era și mai mare în anul 2019, când aproape jumătate (49,7%, respectiv 1.581) se aflau în această situație.

An	Comune (nr./ % din total comune)	Orașe (nr./ % din total orașe)	Municipii (nr./ % din total municipii)	Total (nr.)
2018	66/ 2,3%	63/ 29,2%	60/ 58,8%	189
2019	53/ 1,9%	66/ 30,6%	59/ 57,8%	178
2020	61/ 2,1%	70/ 32,4%	57/ 55,9%	188
2021	52/ 1,8%	67/ 31,0%	56/ 54,9%	175
2022	78/ 2,7%	62/ 28,7%	51/ 50,0%	191
2023	68/ 2,4%	62/ 28,7%	50/ 49,0%	180
2024	73/ 2,6%	64/ 29,6%	53/ 52,0%	190

2025	100/ 3,5%	66/ 30,6%	54/ 52,9%	220
Numărul de UAT-uri care trec pragul doar fără învățământ și sănătate, defalcate pe tip de UAT (comună, oraș, municipiu).				

Media națională ascunde însă diferențe mari între categoriile de UAT-uri. Ca număr, cele trei categorii contribuie aproape egal la cele 175–220 de UAT-uri care trec pragul doar fără învățământ și sănătate: în 2025, 100 de comune, 66 de orașe și 54 de municipii; în 2021, 52 de comune, 67 de orașe, 56 de municipii. Raportat la totalul fiecărei categorii, impactul este însă complet diferit. Pentru comune, excluderea schimbă situația pentru doar 2–3,5% dintre ele, pentru orașe pentru aproape o treime (28,7–32,4%), iar pentru municipii pentru jumătate sau mai mult (49,0–58,8%). Explicația ține de structura cheltuielilor de personal: învățământul și sănătatea reprezintă doar 3–4% din cheltuielile de personal ale comunelor, dar aproximativ 45% în cazul orașelor și peste jumătate în cazul municipiilor, care au în subordine spitale și unități de învățământ. Rezultatul este o ierarhie inversată. În 2025, cu toate cheltuielile de personal incluse, municipiile se aflau pe ultimul loc (47,1% își acopereau personalul din venituri proprii), după orașe (62,5%) și comune (70,3%). Fără învățământ și sănătate, toate municipiile își acoperă personalul (100%), orașele urcă la 93,1%, iar comunele rămân practic pe loc, la 73,8%.

Excluderea învățământului și a sănătății din cheltuielile de personal face o diferență pentru 397 de comune, dar grupul nu este unul stabil: aproape trei sferturi dintre ele (293) apar într-un singur an, iar doar 104 se regăsesc în această situație în cel puțin doi ani. Numai două comune, Smeeni (Buzău) și Alexandru cel Bun (Neamț), au trecut pragul doar fără învățământ și sănătate în fiecare an al intervalului. Ca profil demografic, aceste comune nu se deosebesc de restul: populația mediană este de aproximativ 2.700 de locuitori, iar doar 13% dintre ele au sub 1.500 de locuitori, o pondere apropiată de cea a tuturor comunelor (15%). Ce le definește este poziția la limită. Pentru marea majoritate (390 de comune), cheltuielile de personal depășesc veniturile proprii cu doar câteva procente (mediana este de 102%), iar învățământul și sănătatea reprezintă în jur de 5% din personal. Excluderea lor este suficientă pentru a trece pragul, dar nu lasă loc de

nimic altceva: chiar și fără cele două capitole, personalul consumă, în medie, 97–98% din veniturile proprii.

Poziția la limită explică și instabilitatea grupului. Dintre comunele aflate în această situație într-un an, 44% își acoperă tot personalul în anul următor, iar 39% nu mai reușesc să-l acopere nici fără învățământ și sănătate. Pentru aceste comune, a trece sau nu pragul depinde de variații mici ale încasărilor sau ale salariilor de la un an la altul, nu de o schimbare de structură.

Excepția o reprezintă un grup de șapte comune, printre care Alexandru cel Bun, Smeeni, Drajna și Florești, în care învățământul și sănătatea reprezintă între 44% și 89% din cheltuielile de personal. La Alexandru cel Bun, de exemplu, personalul total depășește de aproape patru ori veniturile proprii, iar fără cele două capitole coboară la 43% din acestea. Sunt singurele comune pentru care se aplică aceeași explicație ca pentru orașe și municipii: un serviciu public găzduit de comună, nu aparatul ei administrativ.

An	Acoperă tot personalul (nr./ %)	Trec pragul doar fără învățământ și sănătate (nr./ %)	Acoperă personalul fără învățământ și sănătate – total (nr./ %)	Nu acoperă nici personalul fără învățământ și sănătate (nr./ %)
2018	128/ 59,3%	63/ 29,2%	191/ 88,4%	25/ 11,6%
2019	102/ 47,2%	66/ 30,6%	168/ 77,8%	48/ 22,2%
2020	111/ 51,4%	70/ 32,4%	181/ 83,8%	35/ 16,2%
2021	128/ 59,3%	67/ 31,0%	195/ 90,3%	21/ 9,7%
2022	140/ 64,8%	62/ 28,7%	202/ 93,5%	14/ 6,5%
2023	131/ 60,6%	62/ 28,7%	193/ 89,4%	23/ 10,6%

2024	118/ 54,6%	64/ 29,6%	182/ 84,3%	34/ 15,7%
2025	135/ 62,5%	66/ 30,6%	201/ 93,1%	15/ 6,9%

Situația orașelor care reușesc sau nu să acopere cheltuielile de personal din venituri proprii (comparație între total cheltuieli de personal și cheltuieli de personal fără capitolele de învățământ și sănătate).

Pentru orașe, excluderea capitolelor 65 și 66 din costul de personal schimbă imaginea radical. Învățământul și sănătatea înseamnă aproape jumătate (44,5%) din cheltuielile de personal ale orașelor. Fără ele, 93,1% dintre orașe (201 din 216) își acopereau personalul din venituri proprii în 2025, față de 62,5% (135) în calculul inițial. Excluderea celor două capitole formează un grup stabil de orașe, 94 distincte, dintre care mai mult de jumătate (49) reușesc să treacă pragul în fiecare an din perioada 2018-2025.

Explicația este una structurală. Orașele se împart în două grupuri: în 2025, la 142 de orașe, învățământul și sănătatea reprezentau sub 20% din cheltuielile de personal, iar la 73 depășeau 40%. Primele sunt orașe fără instituții mari în subordine; celelalte sunt, în general, orașe cu spital. Pentru acestea din urmă, diferența poate fi uriașă: la Târgu Cărbunești, cheltuielile de personal depășeau în 2025 de aproape șase ori veniturile proprii, iar fără învățământ și sănătate coborau la 60% din acestea. Siret, Horezu, Vișeu de Sus, Pucioasa sau Novaci urmează același tipar, cu un personal total de două până la trei ori mai mare decât veniturile proprii și o pondere a celor două capitole de peste 70%.

Acest lucru schimbă și diagnosticul din secțiunea anterioară. Dintre cele 66 de orașe care nu și-au acoperit personalul în niciun an din perioada 2018–2025, 49 îl acoperă în fiecare an dacă excludem învățământul și sănătatea. Doar cinci (Baia de Arieș, în Alba; Anina în Caraș-Severin; Solca și Milisauti în Suceava; Murgeni în Vaslui) rămân sub prag în toți anii, chiar și fără cele două capitole. Neviabilitatea cronică a orașelor nu vine, așadar, în principal din aparatul administrativ, ci din serviciile pe care le găzduiesc.

Rămâne totuși un nucleu de orașe a căror problemă seamănă cu cea a comunelor. În 2025, 15 orașe nu își acopereau din venituri proprii nici personalul fără învățământ și sănătate. Aproape jumătate au sub 5.000 de locuitori, iar la majoritatea cele două capitole reprezintă o parte mică din personal: Baia de Arieș, Solca, Vașcău sau Dragomirești nu au o problemă de spital, ci de dimensiune. La polul opus, nici excluderea nu garantează o marjă confortabilă: aproape un sfert dintre orașele care trec pragul fără învățământ și sănătate (47 din 201) consumă în continuare peste trei sferturi din veniturile proprii pe personal, iar Abrud și Câmpeni ajung la 96%.

An	Acoperă tot personalul (nr./ %)	Trec pragul doar fără învățământ și sănătate (nr./ %)	Acoperă personalul fără învățământ și sănătate – total (nr./ %)	Nu acoperă nici personalul fără învățământ și sănătate (nr./ %)
2018	42/ 41,2%	60/ 58,8%	102/ 100,0%	0/ 0,0%
2019	41/ 40,2%	59/ 57,8%	100/ 98,0%	2/ 2,0%
2020	44/ 43,1%	57/ 55,9%	101/ 99,0%	1/ 1,0%
2021	46/ 45,1%	56/ 54,9%	102/ 100,0%	0/ 0,0%
2022	51/ 50,0%	51/ 50,0%	102/ 100,0%	0/ 0,0%
2023	52/ 51,0%	50/ 49,0%	102/ 100,0%	0/ 0,0%
2024	49/ 48,0%	53/ 52,0%	102/ 100,0%	0/ 0,0%
2025	48/ 47,1%	54/ 52,9%	102/ 100,0%	0/ 0,0%

Situația municipiilor care reușesc sau nu să acopere cheltuielile de personal din venituri proprii (comparație între total cheltuieli de personal și cheltuieli de personal fără capitolele de învățământ și sănătate).

Municipiile sunt categoria în care excluderea învățământului și sănătății schimbă cel mai mult imaginea. În calculul inițial, mai puțin de jumătate dintre municipii își acopereau personalul din venituri proprii; **fără cele două capitole, toate cele 102 municipii trec pragul în fiecare an din perioada 2018–2025**, cu două excepții în 2019 (Moreni, județul Dâmbovița, și Vulcan, județul Hunedoara) și o excepție în 2020 (același municipiu Moreni).

Schimbarea nu arată însă la fel pentru toate municipiile. În 2025, toate cele 40 de municipii reședință de județ își acopereau tot personalul din venituri proprii, fără excepție. Cele 54 de municipii care trec pragul doar fără învățământ și sănătate sunt municipii care nu sunt reședință de județ, precum Huși, Râmnicu Sărat, Calafat, Moinești sau Orșova. La aproape toate, învățământul și sănătatea depășesc 40% din cheltuielile de personal, iar la jumătate dintre ele două treimi. Oradea are cea mai mare pondere a învățământului și sănătății în personal (85%) și, fără ele, cea mai mare marjă dintre toate municipiile. Personalul fără învățământ și sănătate consumă doar 13% din veniturile proprii.

Polii de creștere ocupă, în mod constant, poziția cea mai bună. În 2025, personalul fără învățământ și sănătate consuma, în medie, puțin peste o cincime din veniturile lor proprii, față de 30% la polii de dezvoltare urbană, 41% la celelalte reședințe de județ și aproape jumătate la restul municipiilor. Ierarhia se păstrează în fiecare an din perioada analizată: cu cât un oraș este mai sus în rețeaua de localități, cu atât costul aparatului său administrativ cântărește mai puțin în veniturile pe care le colectează. La șase din cei șapte poli, ponderea a scăzut între 2018 și 2025, cel mai mult la Cluj-Napoca (de la 23% la 14%) și Constanța (de la 27% la 15%). Ploiești este singura excepție: ponderea a rămas în jur de 35%, cu un vârf de 42% în 2024.

Excluderea schimbă cel mai mult imaginea a doi poli. Timișoara și Craiova cheltuiau în 2018 pe personal mai mult decât încasau din venituri proprii (103%, respectiv 101%); fără învățământ și sănătate, ponderea coboară la o treime. În 2025, ea ajungea la 22–23%, la nivelul celorlalți poli.

2.1.2.5. Câte localități sunt minim viabile?

Analiza acoperirii cheltuielilor de personal din venituri proprii arată o îmbunătățire față de începutul perioadei analizate, însă nu suficientă pentru a indica o consolidare reală a autonomiei fiscale locale. În 2025, aproximativ 69% dintre UAT-uri reușeau să atingă acest prag minim, dar aproape o treime rămâneau dependente de alte surse de finanțare pentru acoperirea costurilor cu propriii angajați. Situația este puternic influențată de comune, care reprezintă cea mai mare parte a unităților administrativ-teritoriale, dar diferențele dintre tipurile de UAT arată că vulnerabilitatea nu ține doar de dimensiune sau de nivelul veniturilor, ci și de presiunea costurilor administrative.

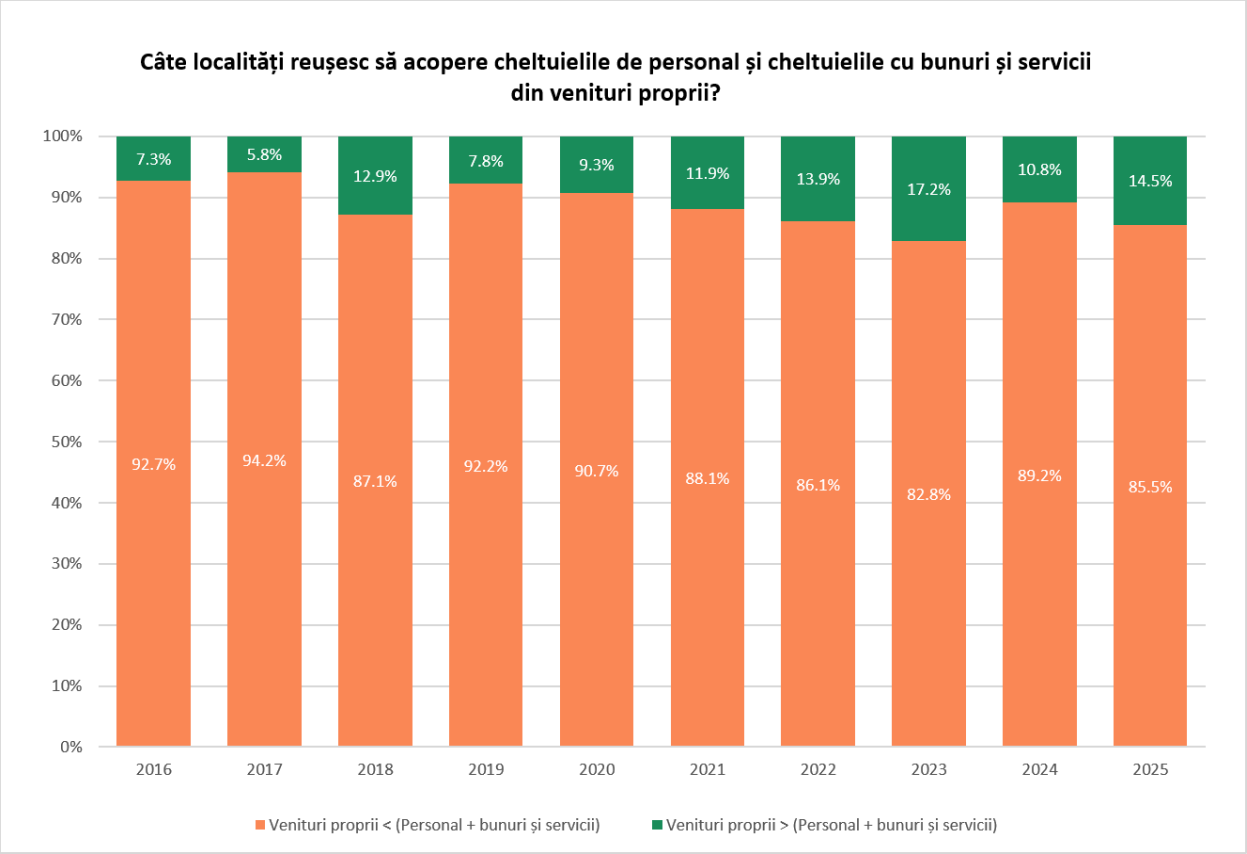
Prin urmare, acoperirea cheltuielilor de personal trebuie interpretată ca un prag minimal, nu ca o dovadă de viabilitate fiscală deplină. O administrație locală care își poate plăti personalul din venituri proprii nu dispune automat și de resurse suficiente pentru funcționarea curentă, investiții sau servicii publice locale. Din acest motiv, următorul nivel al analizei trebuie să includă și cheltuielile pentru bunuri și servicii, pentru a evalua mai realist câte UAT-uri pot susține costurile minime ale funcționării administrative.

2.1.3. Câte dintre localități își pot acoperi costurile de personal și cu bunuri și servicii din venituri proprii?

Așa cum am menționat anterior, acoperirea cheltuielilor de personal din venituri proprii reprezintă doar pragul minim al viabilității unei unități administrativ-teritoriale. Aceste date relevă o imagine mai puțin dramatică decât, de pildă, declinul demografic. Dacă în ultimul deceniu în jur de 80% dintre localități înregistrau un declin demografic, ponderea celor „neviabile", utilizând numai acest criteriu minimal[26], rămânea la aproximativ 30% în anul 2025, respectiv la 24,1% dacă excludem personalul din învățământ și sănătate. Funcționarea curentă a administrației presupune însă costuri mai mari decât cele de personal. Dacă raportăm viabilitatea la un cost de funcționare care să includă, pe lângă personal, și bunurile și serviciile, imaginea se schimbă radical. În anul 2025, mai puțin de 15% dintre localități (462) reușeau să-și acopere ambele categorii de costuri din venituri proprii, o ușoară îmbunătățire față de anul anterior, când ponderea era de 10,8%. Cu alte cuvinte, chiar și în anul cel mai favorabil al intervalului analizat,

[26] Acoperirea cheltuielilor de personal din venituri proprii.

peste opt din zece localități depindeau de resurse externe pentru a-și acoperi funcționarea curentă.



Această imagine agregată este determinată în principal de comune, care reprezintă aproape 90% din unitățile administrativ-teritoriale de bază (2.862). **În anul 2025, doar 382 de comune (13,3%) își acopereau atât personalul, cât și bunurile și serviciile din venituri proprii.** Ponderea a fluctuat considerabil de la un an la altul, între 5,6% (2017) și 16,0% (2023), dar s-a menținut, ca medie a perioadei 2018-2025, în jurul valorii de 11%. Ruralul concentrează, așadar, cea mai mare parte a deficitului de viabilitate, atât ca număr de unități, cât și ca proporție.

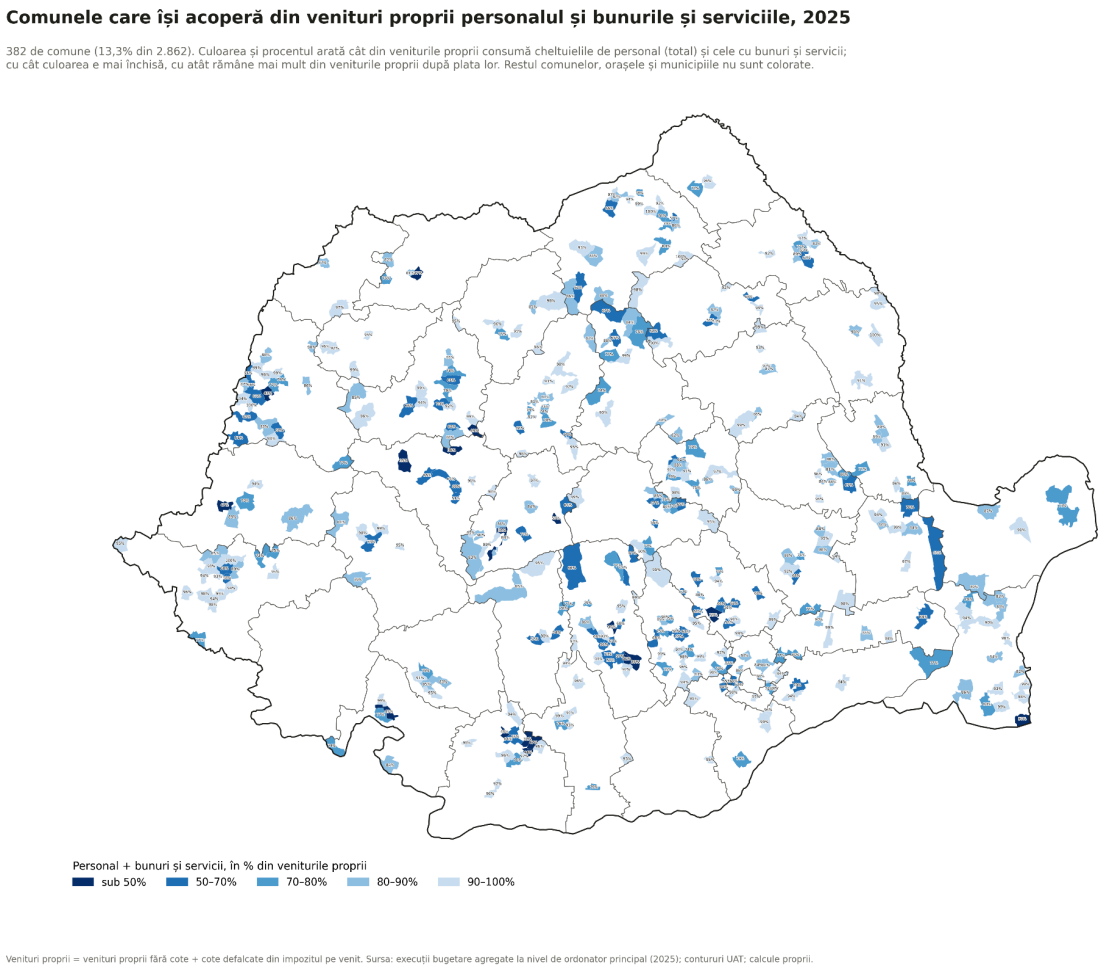
An	Acoperă tot personalul + bunuri și servicii (nr./ %)	Trec pragul doar fără învățământ și sănătate (excluse doar pentru cheltuielile de personal) (nr./ %)	Acoperă personalul fără învățământ și sănătate + bunuri și servicii – total (nr./ %)	Nu acoperă nici personalul fără învățământ și sănătate + bunuri și servicii (nr./ %)
2018	355/ 12,4%	21/ 0,7%	376/ 13,1%	2.486/ 86,9%
2019	194/ 6,8%	8/ 0,3%	202/ 7,1%	2.660/ 92,9%
2020	233/ 8,1%	14/ 0,5%	247/ 8,6%	2.615/ 91,4%
2021	308/ 10,8%	19/ 0,7%	327/ 11,4%	2.535/ 88,6%
2022	366/ 12,8%	17/ 0,6%	383/ 13,4%	2.479/ 86,6%
2023	459/ 16,0%	19/ 0,7%	478/ 16,7%	2.384/ 83,3%
2024	283/ 9,9%	24/ 0,8%	307/ 10,7%	2.555/ 89,3%
2025	382/ 13,3%	43/ 1,5%	425/ 14,8%	2.437/ 85,2%

Comune care își acoperă din venituri proprii cheltuielile de personal și cele cu bunuri și servicii, cu și fără cheltuielile de personal din învățământ și sănătate, 2018–2025

Viabilitatea comunelor este nu doar rară, ci și instabilă. În perioada 2018–2025, doar 101 comune și-au acoperit în fiecare an atât personalul, cât și bunurile și serviciile din venituri proprii, în timp ce aproape trei sferturi (2.115) nu au reușit acest lucru în niciun an. Comunele viabile sunt, în medie, mai mari, cu o populație mediană de aproximativ 4.250 de locuitori, față de 2.600 la celelalte, dar diferența decisivă ține de venituri: în 2025, ele încasau 2.031 de lei pe locuitor din venituri proprii, cu 60% mai mult decât restul comunelor (1.266 de lei). Pentru o

comună neviabilă tipică, funcționarea curentă costă de aproximativ 1,4 ori mai mult decât poate colecta.

Geografia viabilității urmează geografia orașelor. Dintre comunele aflate în coroanele celor 41 de zone urbane funcționale descrise în capitolul 3, mai mult de jumătate (54%) își acopereau în 2025 funcționarea curentă[27] din venituri proprii; în afara acestor zone, proporția scade la 11%. Diferențele dintre județe sunt la fel de mari: de la peste o treime dintre comune în Ilfov (37,5%) și aproape 30% în Dâmbovița, la nicio comună în Caraș-Severin și sub 3% în Teleorman și Botoșani. Viabilitatea fiscală a ruralului este, în primul rând, o funcție a apropierii de un pol urban.



[27] Cheltuieli de personal, cheltuieli cu bunuri și servicii

Orașele se situează într-o poziție intermediară. În anul 2025, 45 dintre cele 216 de orașe (20,8%) acopereau ambele categorii de cost din venituri proprii, iar media perioadei 2018-2025 se apropie de 16%. Deși raportul este mai bun decât în cazul comunelor, el rămâne net deficitar dacă ne raportăm la perioada 2018-2025: aproximativ patru din cinci orașe nu reușesc să-și susțină funcționarea curentă exclusiv din resurse proprii, cel mai bun an fiind 2023 (22,2%).

An	Acoperă tot personalul + bunuri și servicii (nr./ %)	Trec pragul doar fără învățământ și sănătate (excluse doar pentru cheltuielile de personal) (nr./ %)	Acoperă personalul fără învățământ și sănătate + bunuri și servicii – total (nr./ %)	Nu acoperă nici personalul fără învățământ și sănătate + bunuri și servicii (nr./ %)
2018	29/ 13,4%	9/ 4,2%	38/ 17,6%	178/ 82,4%
2019	24/ 11,1%	5/ 2,3%	29/ 13,4%	187/ 86,6%
2020	29/ 13,4%	16/ 7,4%	45/ 20,8%	171/ 79,2%
2021	34/ 15,7%	17/ 7,9%	51/ 23,6%	165/ 76,4%
2022	40/ 18,5%	14/ 6,5%	54/ 25,0%	162/ 75,0%
2023	48/ 22,2%	16/ 7,4%	64/ 29,6%	152/ 70,4%
2024	32/ 14,8%	10/ 4,6%	42/ 19,4%	174/ 80,6%
2025	45/ 20,8%	15/ 6,9%	60/ 27,8%	156/ 72,2%

Orașe care își acoperă din venituri proprii cheltuielile de personal și cele cu bunuri și servicii, cu și fără cheltuielile de personal din învățământ și sănătate, 2018–2025

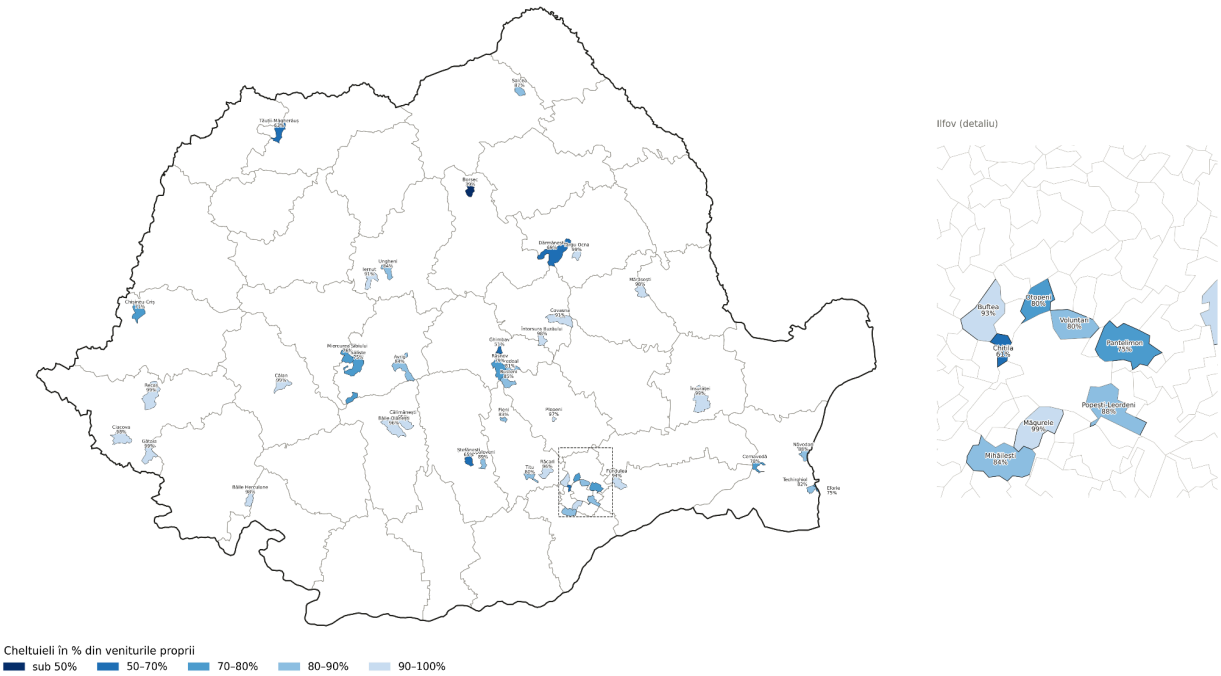
Ca și la comune, viabilitatea este concentrată într-un grup restrâns și stabil. Doar 16 orașe și-au acoperit în fiecare an din perioada 2018–2025 atât personalul, cât și bunurile și serviciile din venituri proprii, iar aproape toate se află în imediata vecinătate a unui mare oraș: Voluntari, Otopeni, Popești-Leordeni și Chitila în jurul Bucureștiului, Ghimbav și Râșnov lângă Brașov, Miercurea Sibiului și Sălișteă lângă Sibiu, Tăuții-Măgherăuș lângă Baia Mare. La polul opus, 153 de orașe (71%) nu au atins acest prag în niciun an. Diferența nu ține de mărime: orașele viabile au, în mediană, aproape aceeași populație ca celelalte (în jur de 9.000–9.500 de locuitori), dar încasează din venituri proprii cu 60% mai mult pe locuitor. Dintre cele 21 de orașe aflate în coroanele zonelor urbane funcționale, 15 erau viabile în 2025; în afara acestor zone, doar 30 din 195.

Pentru orașele cu spital, pragul funcționării curente rămâne aproape inaccesibil. Dintre cele 73 de orașe în care învățământul și sănătatea depășesc 40% din cheltuielile de personal, doar unul își acoperea în 2025 funcționarea curentă din venituri proprii. Chiar dacă excludem cheltuielile de personal din cele două domenii, alte 62 rămân sub prag. Iar pentru orașele care trec pragul, rezerva este mică: doar nouă orașe păstrau în 2025 cel puțin un sfert din veniturile proprii după plata personalului și a bunurilor și serviciilor.

FUNKY CITIZENS

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

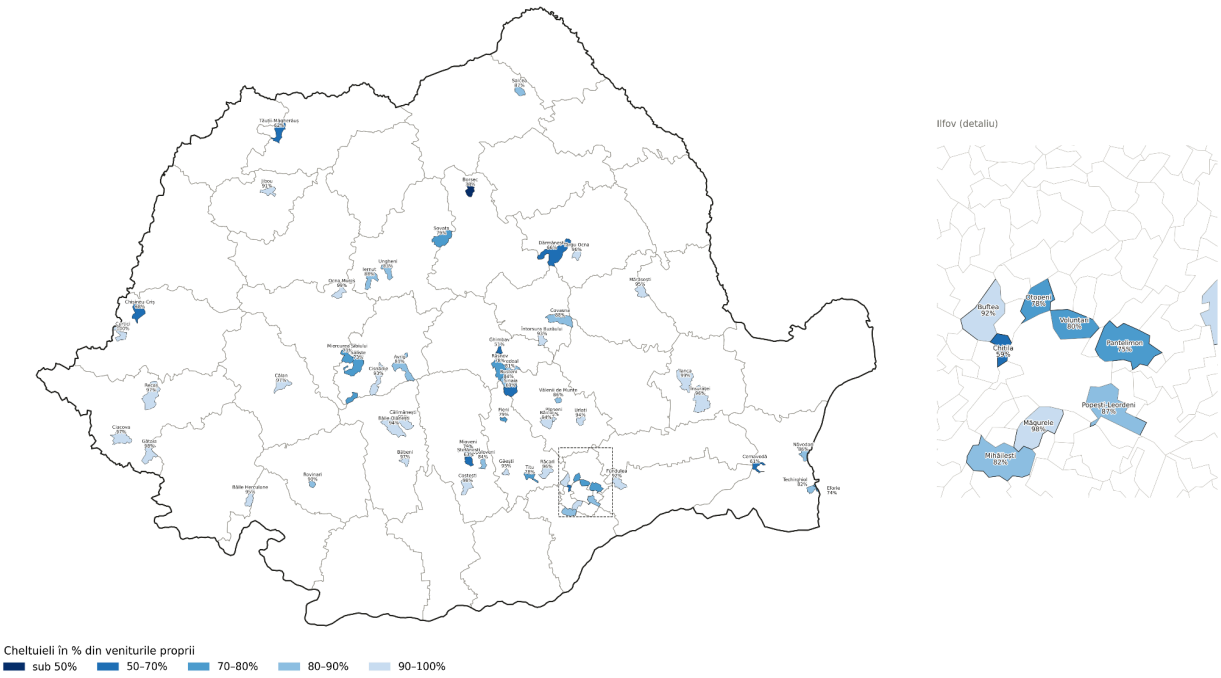
45 din 216 orașe (20,8%). Culoarea și procentul arată cât din veniturile proprii consumă cheltuielile de personal (total) și cele cu bunuri și servicii; cu cât culoarea e mai închisă, cu atât rămâne mai mult din veniturile proprii după plata lor. Celelalte orașe, comunele și municipiile nu sunt colorate.



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.

Orașele care își acoperă din venituri proprii personalul fără învățământ și sănătate și bunurile și serviciile, 2025

60 din 216 orașe (27,8%). Culoarea și procentul arată cât din veniturile proprii consumă cheltuielile de personal fără învățământ și sănătate (capitolele 65 și 66) și cele cu bunuri și servicii (integral); cu cât culoarea e mai închisă, cu atât rămâne mai mult din veniturile proprii după plata lor. Celelalte orașe, comunele 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.

Municipiile constituie rangul cu cea mai bună poziție, fără a inversa însă raportul. În anul 2025, 28 dintre cele 102 municipii (27,5%, fără București) își acopereau cheltuielile de personal și pe cele cu bunuri și servicii din venituri proprii, iar în cel mai favorabil an, 2023, ponderea atingea 33,3%. Chiar și așa, în perioada 2018–2025, cel puțin două treimi dintre municipii rămâneau, în fiecare an, sub acest prag.

An	Acoperă tot personalul + bunuri și servicii (nr./ %)	Trec pragul doar fără învățământ și sănătate (excluse doar pentru cheltuielile de personal) (nr./ %)	Acoperă personalul fără învățământ și sănătate + bunuri și servicii – total (nr./ %)	Nu acoperă nici personalul fără învățământ și sănătate + bunuri și servicii (nr./ %)
2018	20/ 19,6%	13/ 12,7%	33/ 32,4%	69/ 67,6%
2019	22/ 21,6%	13/ 12,7%	35/ 34,3%	67/ 65,7%
2020	26/ 25,5%	11/ 10,8%	37/ 36,3%	65/ 63,7%
2021	31/ 30,4%	12/ 11,8%	43/ 42,2%	59/ 57,8%
2022	29/ 28,4%	18/ 17,6%	47/ 46,1%	55/ 53,9%
2023	34/ 33,3%	15/ 14,7%	49/ 48,0%	53/ 52,0%
2024	21/ 20,6%	13/ 12,7%	34/ 33,3%	68/ 66,7%
2025	28/ 27,5%	18/ 17,6%	46/ 45,1%	56/ 54,9%

Municipii care își acoperă din venituri proprii cheltuielile de personal și cele cu bunuri și servicii, cu și fără cheltuielile de personal din învățământ și sănătate, 2018–2025

În realitate, viabilitatea municipiilor este aproape exclusiv o viabilitate a reședințelor de județ. Cele 15 municipii care și-au acoperit funcționarea curentă din venituri proprii în fiecare an din perioada 2018–2025 sunt toate reședințe de județ, de la Cluj-Napoca, Brașov și Constanța la Zalău, Slatina sau Miercurea Ciuc. În 2025, 26 dintre cele 28 de municipii viabile erau reședințe de județ; dintre celelalte 62 de municipii, doar două atingeau acest prag.

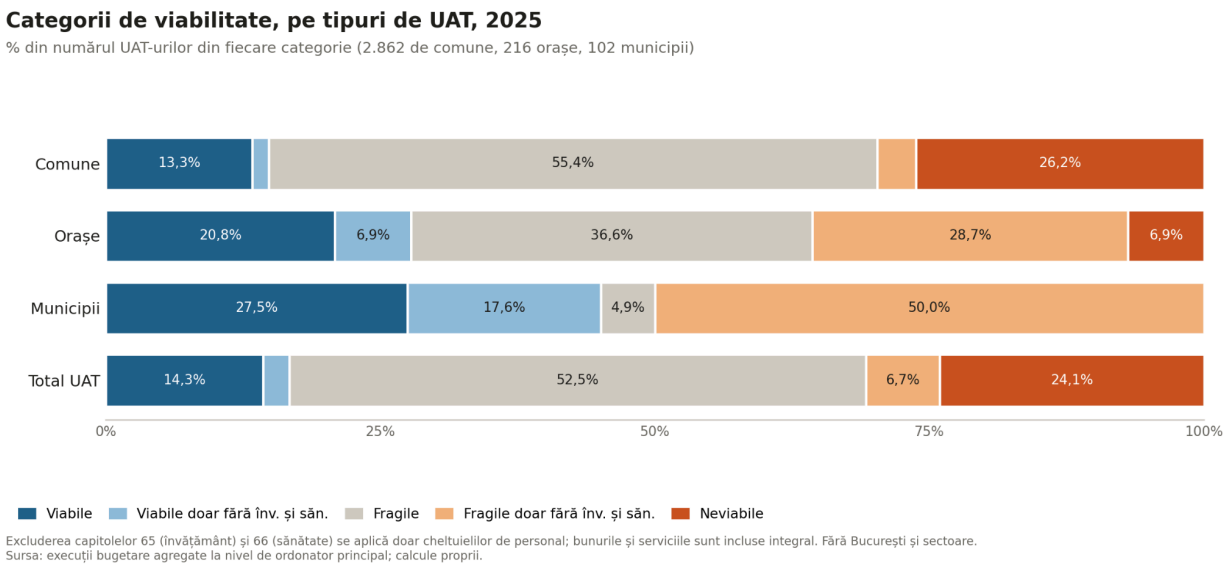
Nici statutul de pol de creștere nu garantează viabilitatea. Dintre cei șapte poli desemnați în 2008 (mai multe informații despre polii desemnați sunt la Capitolul 3 și Hotărârea de Guvern nr. 998/2008), doar Cluj-Napoca, Constanța și Brașov și-au acoperit funcționarea curentă din venituri proprii în fiecare an. Craiova și Timișoara nu au reușit acest lucru în niciun an, iar Iași și Ploiești doar o singură dată. În 2025, personalul și bunurile și serviciile reprezentau 142% din veniturile proprii ale Craiovei și 131% în cazul Timișoarei. Explicația este, din nou, sănătatea și învățământul: dacă le excludem din cheltuielile de personal, toți cei șapte poli devin viabili, iar Timișoara coboară la 82%. Marja rămâne totuși mică și pentru marile orașe: doar cinci municipii (Cluj-Napoca, Arad, Constanța, Slatina și Pitești) mai păstrau în 2025 cel puțin un sfert din veniturile proprii după acoperirea funcționării curente.

Chiar și pentru localitățile care trec acest prag, marja rămasă este de cele mai multe ori mică. În 2025, după plata personalului și a bunurilor și serviciilor, doar 125 de UAT-uri (3,9%) mai păstrau cel puțin un sfert din veniturile proprii pentru investiții sau alte cheltuieli: 111 comune, nouă orașe și cinci municipii. Ierarhia pe tipuri de UAT este stabilă în toți cei opt ani: municipiile au cea mai mare pondere de unități care își acoperă funcționarea curentă din venituri proprii, urmate de orașe și de comune. Pe de altă parte, nicio categorie nu depășește o treime în niciun an. Cu alte cuvinte, funcționarea curentă a administrației locale din România depinde, pentru marea majoritate a localităților, de transferuri de la bugetul de stat. Secțiunea următoare grupează aceste rezultate în trei categorii de viabilitate.

2.1.4. Categorii de viabilitate

Cele două praguri analizate în capitolele anterioare permit gruparea unităților administrativ-teritoriale în trei categorii: viabile (acoperă atât personalul, cât și bunurile și serviciile), fragile (acoperă doar personalul), neviabile (nu acoperă nici măcar cheltuielile de personal). La aceste trei categorii se mai adaugă două intermediare: viabile doar fără învățământ și sănătate, care exclude personalul din aceste domenii, și fragile fără învățământ și sănătate.

Ce acoperă din venituri proprii	Viabile	Viabile doar fără învățământ și sănătate	Fragile	Fragile doar fără învățământ și sănătate	Neviabile
Personal (total) + bunuri și servicii	✓	✘	✘	✘	✘
Personal fără înv. și săn. + bunuri și servicii	✓	✓	✘	✘	✘
Personal (total)	✓	✓/ ✘*	✓	✘	✘
Personal fără înv. și săn.	✓	✓	✓	✓	✘



În anul 2025, doar 455 de UAT-uri (14,3%; 462 dacă adăugăm Municipiul București și cele șase sectoare) erau viabile, 1.739 (54,7%) fragile și 986 (31%) neviabile. Este primul an din perioada

analizată în care mai mult de jumătate dintre localități se află în categoria fragilă; în 2019 și 2020, categoria cea mai numeroasă era cea a UAT-urilor neviabile: 1.759 (55,3%), respectiv 1.730 (54,4%). Imaginea dominantă este, așadar, una a unei viabilități minime: majoritatea localităților își plătesc angajații, dar nu și funcționarea.

În 2025, UAT-urile viabile concentrau 30% din populația țării (fără București), cele fragile 46%, iar cele neviabile aproape un sfert (23,7%). Dacă excludem cheltuielile de personal din învățământ și sănătate, ponderea populației care trăiește într-o localitate viabilă crește la 44,6%, iar a celei din localități neviabile scade la 10,4%.

Excluderea schimbă în principal granița dintre neviabil și fragil, nu pe cea dintre fragil și viabil. În 2025, 213 UAT-uri trec din categoria neviabilă în cea fragilă (100 de comune, 62 de orașe și 51 de municipii), iar doar 76 devin viabile. Efectul diferă mult între tipurile de UAT. La comune, distribuția rămâne aproape neschimbată. La orașe, categoria neviabilă aproape dispare (de la 37,5% la 6,9%), dar majoritatea orașelor devin fragile, nu viabile. La municipii, nicio unitate nu mai este neviabilă, iar ponderea celor viabile crește de la 27,5% la 45,1%.

Cel mai clar se vede efectul dacă grupăm localitățile după mărime. Cu toate cheltuielile de personal, neviabilitatea este ridicată la ambele capete ale distribuției: o treime dintre UAT-urile sub 1.500 de locuitori, dar și aproape 40% dintre cele cu peste 20.000 de locuitori. Fără învățământ și sănătate, al doilea vârf dispare complet: nicio localitate de peste 20.000 de locuitori nu mai este neviabilă, iar peste jumătate (53,7%) devin viabile. Ce rămâne este o relație clară între mărime și viabilitate: ponderea UAT-urilor viabile crește de la 8–11% sub 3.000 de locuitori la 30–34% între 5.000 și 20.000 de locuitori. Neviabilitatea marilor orașe este, așadar, una contabilă, dată de serviciile pe care le găzduiesc; neviabilitatea localităților mici este una structurală.

Categoriile nu sunt însă stabile. În perioada 2018–2025, doar 132 de UAT-uri au fost viabile în fiecare an, 427 au rămas permanent fragile, iar 715 permanent neviabile. Celelalte 1.906 și-au schimbat categoria cel puțin o dată, iar de la un an la altul circa una din cinci localități trece dintr-o categorie în alta. Doar între 2024 și 2025, 636 de UAT-uri au trecut din categoria

neviabilă în cea fragilă. Pentru cele mai multe localități, viabilitatea depinde de variații anuale ale încasărilor și ale salariilor, nu de o bază fiscală solidă.

FUNKY CITIZENS

3. Economia teritorială: unde se produce, unde se locuiește, unde se administrează

Primele două capitole au arătat unde scade populația și în ce măsură își acoperă fiecare UAT administrația din venituri proprii. Reiterăm că acesta nu este un criteriu legal de existență pentru o comună; dar este un test de dependență, cu reper în conceptul de autonomie financiară discutat de legea finanțelor publice locale și de Carta europeană a autonomiei locale; ea nu presupune absența transferurilor de echilibrare, dar presupune o oarecare autonomie.

Capitolul acesta pune peste ele harta economiei și pornește de la o constatare simplă: un pol de creștere nu este un oraș. Este o piață a muncii și a locuirii care se întinde peste zece, douăzeci sau treizeci de unități administrative, dintre care orașul este doar una. Cine planifică transportul acestei piețe, cine încasează impozitul pe venit produs în ea și cine ține școlile deschise la marginea ei sunt întrebări de organizare administrativă. De aceea capitolul acesta este într-un diagnostic despre reorganizare, și nu într-unul despre economie.

Capitolul răspunde la câteva întrebări fundamentale: ce înseamnă un „pol de creștere”; unde a recuperat România și unde nu; unde se formează, unde lucrează și de unde pleacă oamenii pregătiți; care orașe atrag efectiv oameni, locuri de muncă și bani, și cât de departe ajunge atracția lor; cât de fragilă este geografia aceasta la un șoc precum cel din industria auto; și cum se așază ea față de deceniul următor — bugetul european 2028–2034, coridoarele de securitate, proiecțiile demografice. La final spune ce înseamnă toate acestea pentru un posibil scenariu de reorganizare administrativ-teritorială care ar avea ca punct de plecare polii de creștere. Momentan însă nu este rolul acestui diagnostic să pună scenariul pe masă.

3.1. Polul de creștere: trei genealogii

În sens juridic, „pol de creștere” înseamnă exact șapte orașe. Hotărârea de Guvern nr. 998/2008 le-a desemnat pe Brașov, Cluj-Napoca, Constanța, Craiova, Iași, Ploiești și Timișoara drept „poli naționali de creștere în care se realizează cu prioritate investiții din programele cu finanțare comunitară și națională”. Câteva luni mai târziu, guvernul a adăugat 13 „poli de dezvoltare

urbană” — Arad, Baia Mare, Bacău, Brăila, Deva, Galați, Oradea, Pitești, Râmnicu Vâlcea, Satu Mare, Sibiu, Suceava și Târgu Mureș — cu rolul de „liant” între polii de creștere și orașele mici. Lista a fost un instrument de programare cerut pentru a putea cheltui fonduri europene, nu o ierarhie economică: Axa 1 a Programului Operațional Regional 2007–2013 a rezervat celor șapte 621 de milioane de euro, iar fiecare pol și-a constituit o asociație de dezvoltare intercomunitară și un plan integrat de dezvoltare — cea a Timișoarei, în 2009. În perioada 2014–2020 mecanismul a dispărut, banii pentru dezvoltare urbană mergând către toate reședințele de județ. Pentru 2021–2027, Banca Mondială a recomandat programe regionale pentru fiecare dintre cele opt regiuni și concentrarea pe zonele urbane funcționale, nu doar pe orașe; așa s-a și întâmplat. Din 2022 există legea zonelor metropolitane, cooperare voluntară în jurul reședințelor de județ, și Politica urbană a României, care nu vorbește despre poli, ci clasifică orașele după dinamica demografică — creștere urbană, creștere periurbană, declin — și după expansiunea spațială. Realitatea de astăzi a acestei genealogiei juridice este că desemnarea din 2008 nu garantează nicio finanțare, iar rolul ei bugetar trebuie distins de folosirea acestei etichete în discursul public.

În 2017, Banca Mondială a publicat „Orașe-magnet: migrație și navetism în România” (versiunea în engleză), care a descris țara ca pe o rețea de 41 de zone urbane funcționale — București și reședințele de județ, fiecare cu localitățile legate de ea prin navetă — și le-a ierarhizat după câți migranți atrag și de cât de departe: un pol național (București), trei poli regionali (Cluj-Napoca, Timișoara, Iași), nouă poli pan-județeni, 13 poli județeni și 15 poli locali (pp. 77-94). Un an mai târziu, în „Rethinking Lagging Regions”, aceeași echipă a formulat concluziile care contează pentru noi: zonele urbane funcționale ale Bucureștiului și ale reședințelor de județ generează 90% din veniturile firmelor din România (p. 92); cei șapte poli legali au în economia regiunii lor o pondere de regulă dublă față de ponderea în populație (p. 93); productivitatea crește cu mărimea orașului, deci nu orice oraș poate fi motor, iar multe regiuni rămase în urmă nu au un oraș cu potențial ridicat pe teritoriul lor (p. 94); creșterea zonelor funcționale vine din suburbanizare, orașele-nucleu scăzând, cu excepția Clujului și a Timișoarei (p. 98); iar dezvoltarea umană se îmbunătățește mai ales în localitățile din jurul orașelor (p. 95). Cazul Iași este exemplar: al 12-lea oraș după producție, dar al 4-lea după numărul de migranți atrași, cu 55.000 de studenți și al treilea cel mai complex profil economic din țară, după București și Cluj-Napoca (p. 120–121). Între 2019 și 2021, tot Banca Mondială a livrat, pentru

Politica urbană, instrumentele de care ne folosim mai jos: Indicele dezvoltării umane locale actualizat la 2018, pe fiecare UAT, și clasificarea orașelor după dinamica demografică, spațială și economică.

Zonă urbană funcțională. Un oraș plus comunele din care cel puțin 15% dintre ocupați merg zilnic la muncă în el: piața lui de muncă și de locuire, oricâte granițe administrative ar traversa. Când scriem „zonă" sau „zona Cluj-Napoca", înțelegem asta. Sunt 41 în studiu: București și cele 40 de reședințe de județ. Pentru opt reședințe care nu au zonă în lista Eurostat am folosit regula razei de 35 km.

Peste această genealogie se așază standardul european. Eurostat și OCDE definesc zona urbană funcțională ca oraș plus comunele din care cel puțin 15% dintre ocupați fac naveta în oraș și publică lista unităților administrative din fiecare zonă, ultima versiune fiind cea din 2021.

După această definiție, cele mai mari zone funcționale ale României în 2018 erau: București (2,48 milioane), Iași (500.668), Constanța (419.033), Brașov (401.516), Cluj-Napoca (396.339), Timișoara (364.325), Galați (323.953), Craiova (321.329), Ploiești (289.394), Oradea (239.926)[28].

ESPON a construit pe același schelet două instrumente pe care le folosim: FUORE, estimări de PIB, ocupare, migrație și sărăcie pentru fiecare zonă urbană funcțională din Europa, și PROFECY, delimitarea periferiilor interioare după timpul de acces rutier la servicii de bază — bănci, medici, spitale, farmacii, școli, magazine, gări, locuri de muncă.

A treia referință vine din datele acestui diagnostic. Harta din capitolul 1 a marcat orașele cu cel puțin zece localități în creștere de cel puțin 5% pe o rază de 35 km: Timișoara, Arad, Oradea, Cluj-Napoca, Baia Mare, Suceava, Botoșani, Iași, Târgu Mureș, Sibiu, Brașov, București, Craiova și Constanța. Dintre cei șapte poli legali, Ploiești lipsește; dintre cei 13 poli de

[28] Sursă date - EUROSTAT, seria urb_lpop1.

dezvoltare, lipsesc Bacău, Brăila, Deva, Galați, Pitești, Râmnicu Vâlcea și Satu Mare. Un caz trebuie citit cu grijă: creșterea din jurul Botoșaniului este, în parte, populație de hârtie (capitolul 1). Semnalul demografic este doar primul dintre cele patru pe care le folosim mai jos.

Ajungem astfel, aparent, la trei liste cu trei logici diferite, dar cu o singură concluzie: lista juridică are 18 ani, cea realizată de Banca Mondială nouă, iar datele s-au mișcat semnificativ între timp. Restul capitolului le compară cu o grilă nouă, ale cărei limite sunt explicate mai jos.

3.2. Convergență cu o singură locomotivă pe regiune

În 2016, PIB-ul pe locuitor al României, la paritatea puterii de cumpărare, era 58% din media Uniunii. În 2024 a ajuns la 77%. Recuperarea este reală și foarte inegal împărțită: regiunea București-Ilfov a ajuns la 188% din media UE, în vecinătatea Bruxelles-ului (190%) și a Pragăi (192%), în timp ce Nord-Estul a stat pe loc, la 43–47%, între 2020 și 2023. La nivel de județ, datele definitive pentru 2023 arată distanța și mai clar[29].

Regiune	% din media UE (2023)	Județul din față	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%

PIB pe locuitor la paritatea puterii de cumpărare, date definitive Eurostat pentru 2023 (seria nama_10r_3gdp).

Tabelul are o regularitate: cu excepția regiunii Centru, unde Brașovul și Sibiul merg împreună, fiecare regiune are un singur județ-locomotivă, iar acel județ are, de regulă, în mijloc un oraș

[29] Același set de date Eurostat (nama_10r_3gdp) publică și datele pentru anul 2024, însă acestea sunt provizorii. Datele provizorii din 2024 urcă ponderea cu 7 puncte procentuale pentru București-Ilfov (188%); cu câte 2 pp regiunile Nord-Vest (71%) și Sud-Est (59%); cu câte 1pp regiunile Vest (78%), Centru (71%), Sud-Vest Oltenia (60%), Sud-Muntenia (55%), Nord-Est (48%). Practic, regiunile Centru și Nord-Vest ajung la egalitate în noul clasament.

mare (excepția este Gorj, unde locomotiva este energia, vezi 3.6). Treisprezece județe sunt sub jumătate din media europeană; doar șase județe și Capitala ating media națională. Și există o legătură directă cu capitolul 1: Buzău, Teleorman și Olt, județele cu cel mai accentuat declin demografic, sunt la 49%, 45% și 44% din media europeană.

Cum arată deceniul următor, în cifrele statului: Comisia Națională de Strategie și Prognoză (CNSP) publică proiecția PIB-ului, a ocupării și a salariilor pe județe până în 2028, inclusiv indici de disparitate față de media națională și față de Regiunea Vest. În prognoza CNSP, București și alte patru județe pierd din ponderea în PIB-ul național: capitala scade cu 2,4 pp (de la 26,6% în 2023, la 24,2% în 2028), în timp ce județele Timiș, Bihor, Gorj și Galați pierd câte 0,1pp. Pentru toate celelalte județe, ponderea în PIB se mișcă cu cel mult 0,2 pp: harta economică din 2028 seamănă cu cea din 2023.

Produsul intern brut pe cap de locuitor va crește la nivel național, conform prognozei, de la aproximativ 17.000 euro în 2023, la aproape 24.000 euro în 2028. Majoritatea județelor (33) încep să se apropie de media națională a PIB-ului pe locuitor până în 2028, cu un câștig de 8–10 pp în cele mai bune șase cazuri. În București, deși se înregistrează cea mai drastică scădere față de media națională (-29 puncte procentuale), PIB-ul pe cap de locuitor este considerabil mai mare față de media pe țară (294% în 2023, la 265,2% în 2028).

Județ	PIB per capita (pondere din media națională)		Diferență pondere 2023 - 2028
	2023	Proiecție 2028	
Iași	80,7%	80,6%	-0,1 pp
Galați	60,4%	58,4%	-2 pp
Bihor	78,5%	75,7%	−2,8 pp
Ilfov	94,5%	87,1%	−7,4 pp
Brașov	112,3%	111,7%	−0,6 pp
Gorj	122,6%	120,9%	−1,7 pp
Cluj	146,7%	142,7%	−3,9 pp
Timiș	127,9%	120,9%	−7,0 pp

Media națională	17.014 euro/ locuitor	23.982 euro/ locuitor	/

Produsul Intern Brut pe locuitor, ponderea PIB-ului pe județ, calculată din media națională. Sursa: Comisia Națională de Prognoză, pagina 5.

Pe regiuni, București-Ilfov rămâne la peste dublul mediei naționale, deși înregistrează o scădere de 26,5 pp (o scădere față de 244,3% în 2023), iar regiunea Vest va depăși media până în 2028 (la 101,2%, de la 99,9% în anul 2023). Nord-Estul începe să se apropie ușor de Vest, dar rămâne cel mai departe: PIB-ul său pe locuitor ar ajunge la 61,5% din nivelul Vestului. Raportat la același reper, opt teritorii la nivel județean ar depăși Vestul în 2028 — București, Cluj, Timiș, Gorj, Prahova, Constanța, Brașov și Sibiu —, iar trei ar rămâne sub jumătate din nivelul lui: Vaslui (46%), Botoșani (46%) și Giurgiu (47%), aceleași trei ca în 2023. La salarii, imaginea este mai rigidă: doar București-Ilfov depășește media națională a câștigului salarial net (132,6% în 2028). Toate celelalte regiuni rămân sub medie.

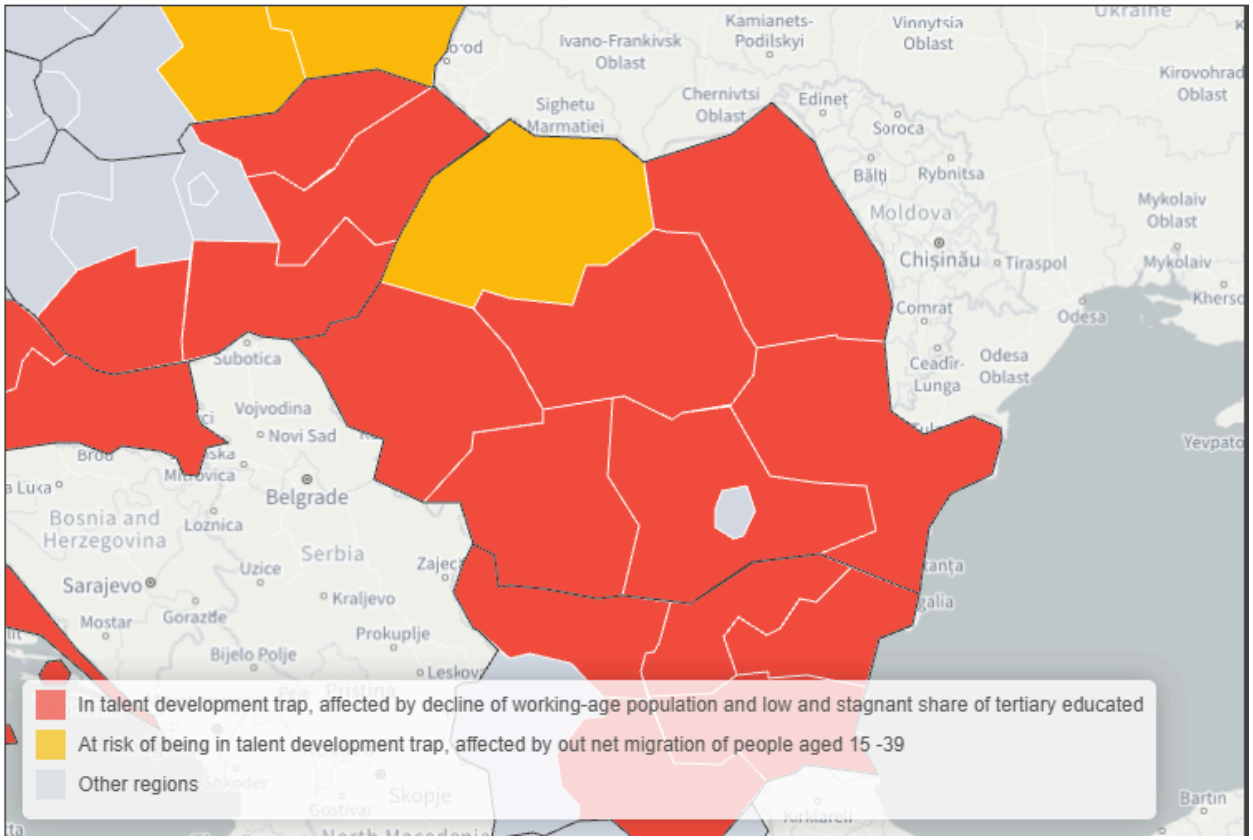
Prognoza nu vede nicio criză de ocupare în județele expuse industriei auto. Numărul mediu de salariați ar crește între 2023 și 2028 cu 5,6% la nivel național și aproape în același ritm acolo unde sunt fabricile: Iași +10,3%, Sibiu +8,3%, Argeș +7,2%, Brașov +7,1%, Timiș +6,4%, Dolj +5,5%, Arad +5,3%, Bihor +5,0%, Mehedinți +4,8%. Singura excepție este Satu Mare, cu +0,7%. Prognoza a fost făcută în august 2025, pe varianta de primăvară, și nu include nici măsurile fiscale din a doua jumătate a anului, nici disponibilizările din industria auto din 2025–2026. Pentru context, prognoza macroeconomică de toamnă 2025 vedea o industrie în contracție în 2024 și 2025 și o creștere economică sub 1% în 2025 și 2026.

Cea mai recentă prognoză a CNSP, cea de primăvară din mai 2026, este o prognoză doar la nivel național: nu are, deocamdată, o variantă în profil teritorial, așa că nu arată cum se împart cifrele pe județe. Ce arată la nivel național confirmă încetinirea și o prelungește. Creșterea economică coboară la 0,7% în 2025 și la 0,1% în 2026, înainte de o revenire la 2,2–2,4% pe an în 2027–2028. Industria scade doi ani la rând (−0,2% și −0,3% din valoarea adăugată), iar în interiorul ei ramurile de care depind județele din 3.6 se separă clar. Fabricarea autovehiculelor scade în fiecare an al orizontului de prognoză: −4,6% în 2025, −5,1% în 2026 și încă −2,4 până la −3,0% pe an până în 2029. Extracția cărbunelui se reduce cu aproape o cincime pe an, iar

prelucrarea țițeiului cu 28,1% numai în 2026. În sens opus cresc fabricarea de calculatoare și produse electronice (+14,6 până la +16,0% pe an), echipamentele electrice (circa +7% pe an) și fabricarea altor mijloace de transport, categorie în care intră navele și tehnica militară (+5,5 până la +6,7% pe an).

Pe piața muncii, cifrele naționale sunt mult mai slabe decât cele pe care se sprijinea proiecția teritorială din august 2025. Numărul mediu de salariați scade în 2026 cu 0,5%, la 5,44 milioane, și ajunge în 2028 la 5,56 milioane, cu doar circa 2% peste nivelul din 2024. Câștigul salarial real scade doi ani la rând (−1,1% în 2025 și −1,9% în 2026), iar rata șomajului BIM urcă de la 5,4% în 2024 la 6,3% în 2026. Fără o defalcare pe județe, nu putem spune cât din această încetinire revine Argeșului, Timișului, Aradului sau Satu Mare. Direcția este însă clară: creșterile de salariați pe județe din proiecția teritorială au fost calculate pentru o economie mai dinamică decât cea pe care o vede acum Comisia, iar ramurile în scădere sunt exact cele din județele cu „industrii cu termen”.

Lectura europeană a aceleiași hărți are un nume: „capcana dezvoltării talentelor” (*talent development trap*). Comisia Europeană a identificat în 2023 46 de regiuni, cu 16% din populația Uniunii, prinse într-o astfel de capcană — scădere accelerată a populației în vârstă de muncă și pondere mică, stagnantă, a absolvenților de învățământ superior — și alte 36 în risc, și le-a oferit un mecanism dedicat, *Talent Booster*. București-Ilfov este singura regiune care nu este inclusă în niciuna dintre cele două categorii ale Comisiei. Regiunea Nord-Vest este în risc de a intra într-o capcană a dezvoltării talentelor, iar toate celelalte șase regiuni (Vest, Centru, Nord-Est, Sud-Vest Oltenia, Sud-Muntenia și Sud-Est) sunt deja acolo, adică trei sferturi din populația țării. Este lectura oficială a „dreptului de a rămâne”: regiunile care își pierd oamenii în vârstă de muncă mai repede decât pot forma alții.



Sursa: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/communities-and-networks/harnessing-talent-platform/background_en

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

Secțiunile de până aici au numărat oameni, bani și locuri de muncă. Această secțiune întreabă ce știu să facă oamenii și unde. Într-un diagnostic despre reorganizare, întrebarea este una esențială: o administrație fără arhitect, auditor și jurist (cazul a jumătate dintre comune, după Curtea de Conturi) nu duce lipsă de voință, ci de oameni pentru că în raza ei nu locuiește nimeni care să le ocupe. Un pol de creștere fără universitate rămâne o fabrică; unul cu universitate, dar fără locuri de muncă pentru absolvenți, formează pentru alții. Iar „dreptul de a rămâne” din „Cuvânt înainte” se decide, concret, la un liceu.

Răspundem la patru întrebări, cu date care există și trebuie puse împreună: unde sunt absolvenții (stocul), unde se formează (producția), unde lucrează (folosirea) și cine formează pentru cine (balanța). La ele adăugăm punctul de plecare — adică școala — și plecările.

3.3.1. Stocul: unde sunt absolvenții

La recensământul din 2021, 16% din populația rezidentă avea studii superioare — trei milioane de oameni; 43,5% studii medii și 40,5% studii scăzute. Distribuția lor este cea mai concentrată dintre toate hărțile acestui raport: peste o treime dintre locuitorii Bucureștiului (35,2%) și un sfert dintre cei din Ilfov (25,2%) și din Cluj (24,6%) au studii superioare; în Vaslui (7,2%), Călărași (7,4%) și Botoșani (7,9%), sub unul din doisprezece. În Giurgiu și Vaslui, mai mult de jumătate dintre locuitori au cel mult gimnaziul. Între urban și rural, raportul este de cinci la unu: 24,8% față de 4,6% dintre persoanele de peste 16 ani. România are, în ansamblu, cea mai mică pondere de absolvenți de învățământ superior din Uniune în rândul tinerilor[30]: 23% din populația în vârstă de 25-34 de ani absolviseră, până în anul 2025, cel puțin un nivel de învățământ superior. Media europeană se află la 44,8%, pe care o depășesc douăsprezece țări, iar în zece dintre acestea mai mult de jumătate din populația de 25-34 de ani a absolvit un nivel de învățământ superior. Pe primul loc se află Irlanda, cu 66,8%. Alte paisprezece țări se plasează sub media europeană, dar peste nivelul României, cele mai apropiate de nivelul țării noastre fiind: Italia (31,1%, avans de 8,1pp față de România), Ungaria (32,6%) și Cehia (36%).

Harta stocului pe UAT nu se poate face din datele pe care le avem. Nivelul de educație din recensământul din 2021 este public pe județe, iar seriile anuale ale INS numără absolvenții fiecărui an, nu și pe cei de până atunci. Rămânem, de aceea, la județe.

3.3.2. Producția: unde se formează

În anul universitar 2024–2025, România avea 568.600 de studenți, cel mai mare număr din ultimii zece ani, în 86 de universități (cele mai puține din același deceniu). Studenții sunt foarte concentrați în câteva instituții: cele mai mari 20 de universități au între 10.400 și 41.300 de studenți și sunt în doar 12 orașe[31]. Cluj-Napoca (Babeș-Bolyai, 41.280; Tehnica, 19.706), Bucureștiul (Politehnica, 38.928; Universitatea din București, 35.359; ASE,24.562; Medicina, 14.047; Agronomia, 11.291), Iași (Cuza, 24.846; Tehnica, 13.869; Medicina, 10.397), Brașov (21.500), Craiova (17.751), Oradea (16.728), Timișoara (Universitatea de Vest, 15.996; Politehnica, 12.866), Constanța (14.989), Sibiu (14.586), Galați (13.569), Târgu Mureș (10.748) și

[30] Eurostat, seria de date sdg_04_20 „Persons aged 25-34 with tertiary educational attainment level". Prezintă procentul din populație care a absolvit cel puțin un nivel de învățământ superior, respectiv categoriile 5-8 din Clasificarea Internațională Standard a Educației (ISCED).

[31] CNFIS, *Numărul studenților cu finanțare de la buget și cu taxă, pe cicluri de studii și universități de stat, pentru anul universitar 2024–2025* (data de referință 1 ianuarie 2025; date raportate de universități în platforma ANS). Studenți fizici la licență, master și doctorat, inclusiv extensiile universității. Lista nu cuprinde universitățile private și pe cele militare.

Suceava (10.576). Cifrele includ extensiile fiecărei universități. Politehnica din București include și centrul universitar din Pitești.

Dacă numărăm toți studenții acolo unde învață — inclusiv pe cei de la universitățile private și militare și din extensii — harta rămâne la fel de concentrată. În anul universitar 2024-2025, cei 568.608 de studenți[32] (din învățământul public și privat) erau înscriși în doar 50 de localități din țară. Aproape o treime învață în București, iar Bucureștiul, Clujul, Iașiul și Timișoara reunesc împreună 62,2% din studenții țării. Cele 12 orașe cu peste 10.000 de studenți au aproape 88% din total. Celelalte 29 de localități au, de regulă, câteva sute de studenți fiecare.

Grup	Localități	Studenți	% din total
București	1	180.762	31,8%
Cluj-Napoca, Iași, Timișoara	3	172.939	30,4%
Alte orașe cu peste 10.000 de studenți: Brașov, Craiova, Constanța, Oradea, Galați, Sibiu, Târgu Mureș, Suceava	8	145.277	25,6%
Între 4.000 și 10.000 de studenți: Arad, Pitești, Bacău, Alba Iulia, Ploiești, Târgoviște, Baia Mare, Târgu Jiu, Petroșani	9	54.703	9,6%
Sub 4.000 de studenți (de la Drobeta-Turnu Severin, cu 1.729, la Roman, cu 6)	29	14.927	2,6%
Total	**50**	**568.608**	**100%**

Raportat la populație, diferențele cresc. Cele 41 de zone urbane funcționale aveau, în medie[33], 58,2 studenți la 1.000 de locuitori. Zona Cluj-Napoca avea 167,5, aproape de trei ori media, urmată de Timișoara (126,0) și Iași (106,4). Târgu Mureș, Oradea, Craiova, Sibiu, București și Suceava aveau între 70 și 80. Treisprezece zone aveau peste 50 de studenți la 1.000 de locuitori, iar șaptesprezece sub 10. Patru dintre acestea — Vaslui, Deva, Slobozia și Giurgiu — nu aveau niciun student. Printre zonele de jos sunt și unele mari: Brăila, cu 190.800 de locuitori și 935 de

[32]INS, TEMPO, tabelul SCL103D „Populația școlară pe niveluri de educație, județe și localități”, indicatorul „Studenți și cursanți înscriși în învățământul universitar (licență, master, cursuri postuniversitare, doctorat și programe postdoctorale de cercetare avansată)”.

[33] Medie ponderată cu populația, calculată astfel: totalul studenților din cele 41 de zone (561.431) împărțit la populația lor totală (9.647.010), înmulțit cu 1.000. Spre deosebire de media simplă (aritmetică) a celor 41 de zone (35,4), în care fiecare zonă are aceeași greutate, media ponderată dă fiecărei zone o greutate proporțională cu numărul locuitorilor ei. De aceea, este trasă în sus de zonele mari cu mulți studenți (București, Cluj-Napoca, Iași, Timișoara). Mediana, valoarea zonei aflate la mijlocul clasamentului (Reșița), este de 18,6.

studenți (4,9 la 1.000), Buzău (4,0), Botoșani (1,3) sau Piatra Neamț (0,8). Ploieștiul, a noua zonă a țării după populație, avea 21 de studenți la 1.000 de locuitori, iar Bacăul 29.

Creșterea numărului de studenți din ultimul deceniu (+7% între 2016/17 și 2024/25) nu a schimbat ierarhia orașelor: primele patru sunt aceleași și reuneau 62,2% din studenți, față de 62,5% în 2016-2017. Cel mai mult a câștigat Suceava (+40%), care a trecut pragul de 10.000, cel mai mult a pierdut Ploieștiul (−17%). Slobozia, Vatra Dornei și Târgu Secuiesc, care aveau extensii universitare în 2016/17, nu mai aveau deloc studenți în 2024/25.

Cele 12 orașe universitare mari sunt, pentru cei de 18 ani, cei mai puternici magneți din țară — Banca Mondială arăta că Iașul, al 12-lea oraș după producție, este al 4-lea după numărul de migranți atrași, iar facultățile lui, cu cei 55.000 de studenți, aduc un flux constant de tineri (Rethinking Lagging Regions, p. 120–121). Rezerva din care se recrutează scade însă: la Bacalaureatul din 2025 au fost prezenți 104.766 de candidați, cel mai mic număr din ultimii 12 ani, și au promovat 80.099, față de 101.731 în 2024.[34] Universitățile se vor bate, în deceniul următor, pentru cohorte tot mai mici; orașele fără universitate au mai puține instrumente de atragere a tinerilor, fără totuși ca aceasta să le excludă total din atragerea de absolvenți sau de investiții.

3.3.3. Folosirea: unde lucrează oamenii pregătiți

Absolvenții lucrează acolo unde există locuri de muncă pentru ei, iar acestea se pot număra din bilanțurile firmelor: salariații din serviciile informatice, din activitățile profesionale, științifice și tehnice, din finanțe, din cercetare-dezvoltare, pe UAT-ul sediului, cu avertismentul cunoscut privind sediile.[35]

În 2024, firmele din România aveau aproximativ 504.000 de salariați în aceste ramuri, înregistrați la sediile firmelor, cu 27% mai mulți decât în 2016 (396.000). Raportat la populația în vârstă de muncă, numărul a crescut de la 26 la 34 de locuri de muncă calificate la 1.000 de locuitori de 15–64 de ani. Creșterea vine aproape în întregime din serviciile informatice și

[34] Ministerul Educației, rezultatele după contestații la sesiunea din vară a examenului de Bacalaureat, date deschise (data.gov.ro), 2024 și 2025; candidați prezenți și promovați, toți candidații. Pentru promoția curentă, promovabilitatea după contestații a fost în 2025 de 81,9% (75.664 de promovați din 92.395 de prezenți; tabelul din 3.3.5). Dosarul de presă al Ministerului Educației dă cifre cu câteva unități mai mici (104.758 de prezenți și 80.092 de promovați), din cauza momentului extragerii; procentele nu se schimbă.

[35] Datele provin din bilanțurile depuse la Ministerul Finanțelor și numără salariații la UAT-ul sediului social. Rezultă trei limite. (1) Firmele cu centre în mai multe orașe apar integral la sediu. Accenture, IBM, Luxoft, Oracle și Ericsson sunt înregistrate în București, iar Endava, Cognizant și NTT Data la Cluj-Napoca, deși toate au centre și în alte orașe (Iași, Brașov, Timișoara, Sibiu, Târgu Mureș). Distribuția angajaților pe orașe nu este publică, așa că cifrele supraestimează Bucureștiul și Clujul și subestimează centrele secundare. (2) Băncile nu raportează numărul de salariați în aceste date. Sectorul bancar avea aproape 50.000 de angajați la mijlocul lui 2025 (BNR), cei mai mulți în rețeaua de sucursale din toată țara. Ramura financiară este reprezentată aici doar de asigurători, brokeri, fonduri de pensii și piața de capital. (3) Instituțiile publice (universități, institute de cercetare de stat) nu depun aceste bilanțuri. Companiile de stat care depun bilanț, cum sunt SRTv sau Registrul Auto Român, sunt incluse. Cifrele trebuie citite, așadar, ca ordine de mărime a concentrării, nu ca număr exact de locuri de muncă pe oraș.

comunicații, care au câștigat 78.000 de salariați (+46%, de la 169.000 la 247.000). Activitățile profesionale, științifice și tehnice (juridic, contabilitate, consultanță, arhitectură, inginerie) au crescut mai lent, cu 16% (de la 191.000 la 222.000). Finanțele au stagnat în jur de 35.000 de salariați, fără bănci. Cercetarea-dezvoltare din firme a scăzut chiar ușor, de la 13.400 la 13.000 de salariați. În ramurile observate, cea mai mare parte a creșterii salariaților vine din informatică și comunicații.

Aceste locuri de muncă sunt extrem de concentrate. Cele 41 de zone funcționale urbane adună 91% dintre ele, deși în ele trăiește mai puțin de jumătate din populația în vârstă de muncă.[36] Numai primele cinci zone (București, Cluj-Napoca, Timișoara, Iași și Brașov) au 74% din total, față de 72% în 2016, așa că concentrarea a crescut ușor. Bucureștiul rămâne cel mai mare pol, cu 267.000 de salariați în ramurile calificate, adică mai mult de jumătate din total (53%). Ponderea lui scade însă, pentru că polii regionali cresc mai repede.

Raportat la populație, ierarhia s-a schimbat. Cluj-Napoca a trecut pe primul loc, cu 161 de locuri de muncă calificate la 1.000 de locuitori de 15–64 de ani, înaintea Bucureștiului (155). În 2016 ordinea era inversă (102 față de 129). Timișoara este al treilea pol (115). Și-a dublat aproape numărul acestor locuri de muncă între 2016 și 2024 (+97%), cele din serviciile informatice s-au triplat (de la 6.500 la 19.500), iar după București are cea mai mare activitate de cercetare-dezvoltare din firme. Urmează, la mare distanță, Sibiu (62) și Iași (59), ambele cu creșteri de 60–70%, apoi Oradea, Brașov și Târgu Mureș (39–42). Polii au profiluri diferite. La Cluj, serviciile informatice cântăresc de aproape trei ori mai mult decât activitățile profesionale. La Brașov, cele două sunt aproape egale, ceea ce indică un profil mai degrabă de inginerie și servicii pentru industrie.

La celălalt capăt, jumătate dintre zonele funcționale (19 din 41) au sub 20 de locuri de muncă calificate la 1.000 de locuitori. Brăila, Botoșani, Drobeta-Turnu Severin, Reșița și Vaslui au între 4 și 11. Unele zone au pierdut teren față de 2016: Craiova (−30%), care în 2016 avea o intensitate comparabilă cu Iașiul și Brașovul, dar și Piatra Neamț, Brăila (−20% fiecare), Deva (−19%) și Ploiești (−18%). În afara zonelor funcționale, unde trăiește mai mult de jumătate din populația în vârstă de muncă, sunt doar 5 astfel de locuri de muncă la 1.000 de locuitori. Un absolvent dintr-un oraș mic sau dintr-o comună găsește, practic, de lucru în meseria lui doar dacă se mută sau face naveta într-unul dintre cei cinci-șase poli mari. Singura excepție notabilă printre orașele mici este Miercurea Ciuc (36 la 1.000), unde zeci de firme mici de software, media și consultanță au crescut numărul acestor locuri de muncă cu 65% din 2016.

[36] Calculul folosește cele 41 de zone urbane funcționale ale reședințelor de județ (secțiunea metodologică despre poli și zone funcționale). Eurostat mai delimitează două zone funcționale în jurul unor municipii care nu sunt reședințe de județ, Roman și Bârlad, pe care nu le-am inclus. Ambele au foarte puține locuri de muncă calificate: în 2024, Roman avea 479 (7,5 la 1.000 de locuitori de 15–64 de ani), iar Bârlad 375 (6,6 la 1.000).

Salariile spun același lucru dinspre cealaltă parte: potrivit proiecției în profil teritorial a Comisiei de Prognoză, câștigul salarial mediu net era estimat la 5.365 lei în 2025 și doar șapte județe depășeau această medie. Pe primul loc era estimat Bucureștiul, cu 7.368 lei, urmat, la o distanță de 873 lei, de Cluj (6.495 lei), apoi de Timiș (5.987 lei), Ilfov (5.734 lei) și Iași (5.547 lei). În județul Brașov, salariu mediu net era de 5.374 lei, iar în Sibiu de 5.368 lei. La celălalt capăt, cu cele mai mici salarii, sunt județele Vrancea (3.935 lei), Teleorman (4.072 lei), Botoșani (4.098 lei), Tulcea (4.107 lei) și Vaslui (4.111 lei). Salariul mediu net din capitală este aproape dublu (de 1,9 ori mai mare) față de salariul mediu net din județul Vrancea, iar diferența dintre Cluj și Vrancea - de 2.560 lei pe lună - este aproape cât un salariu minim net pe economie. Cele două hărți, a locurilor de muncă și a salariilor, aproape se suprapun. Corelația dintre numărul de locuri de muncă calificate la 1.000 de locuitori și câștigul salarial mediu net pe județe în 2024 este de 0,9. Județele cu cele mai multe astfel de locuri de muncă (București, Cluj, Timiș, Ilfov, Iași, Sibiu, Brașov) sunt exact cele cu salariile cele mai mari. Botoșani, Caraș-Severin, Teleorman, Mehedinți, Giurgiu și Ialomița, cu mai puțin de 6 locuri de muncă calificate la 1.000 de locuitori, se află printre județele cu cele mai mici salarii. Prognoza CNSP nu anticipează o apropiere: raportul de aproape 1,9 la 1 dintre București și Vrancea se menține până în 2028.

În județele cu sub 10% absolvenți, principalul angajator de oameni cu studii superioare este, de regulă, statul: școala, spitalul, primăria, instanța. Este o folosire reală, nu una reziduală, dar înseamnă că, acolo, capacitatea administrativă și oferta de absolvenți sunt același lucru, iar înghețarea posturilor publice din 2025–2026 lovește exact rezerva de competențe de care ar avea nevoie o reorganizare. Secțiunea despre reziliență (3.6) arată și partea cealaltă: în Cluj-Napoca, Iași, Timișoara și București, o parte din locurile de muncă pentru absolvenți sunt în serviciile informatice, expuse la automatizare și la schimbările fiscale; polii care par cel mai bine plasați pe harta talentului au propria fragilitate.

3.3.4. Balanța: cine formează pentru cine

Punem alături numărul absolvirilor cu diplomă dintr-un an și stocul salariaților din ramurile selectate. Raportul arată diferențe de structură între centrele universitare, cu toate acestea nu ajungem la o balanță a angajărilor fiecărui oraș: posturile existente nu sunt toate vacante, iar o persoană poate obține diplome la mai multe cicluri. Ipoteza că unele orașe rețin absolvenți și altele formează pentru alte teritorii poate fi explorată prin aceste date, dar nu demonstrată fără urmărirea absolvenților.

La nivel național, cei aproape 135.900 de absolvenți[37] cu diplomă din 2024 reprezintă 27 la fiecare 100 de locuri de muncă calificate din firme[38]. Între orașe, diferențele sunt de până la șase ori. Bucureștiul formează 17 absolvenți la 100 de astfel de locuri, Timișoara 35, Clujul 36, iar Sibiul și Brașovul 43–49: sunt orașe în care piața muncii calificate e mult mai mare decât ce produc propriile universități. La celălalt capăt, Suceava (108), Craiova (103) și Bacău (95) formează în fiecare an aproape câți absolvenți au locuri de muncă calificate cu totul, iar Aradul (84), Galațiul (80) și Constanța (74) nu sunt departe.

Unde pleacă acești absolvenți nu se poate urmări direct, dar migrația internă arată direcția. Între 2016 și 2024, județele Cluj (+101 la 1.000 de locuitori), Iași (+82), București împreună cu Ilfov (+81), Timiș (+80) și Brașov (+62) au cele mai mari solduri cumulate ale schimbărilor de domiciliu și de reședință, iar Sibiu, Bihor, Arad și Mureș au avut și ele un sold pozitiv. Județele Galați (−54), Argeș (−49), Bacău (−45) și Suceava (−32) au pierdut net populație în favoarea altor județe, iar Dolj și Constanța sunt aproape la echilibru.[39] Seria pe vârste arată un tipat al mutărilor: la nivel național, singurele grupe de vârstă care se mută net de la sat la oraș sunt cele de 20–24 și 25–29 de ani; de la 30 de ani în sus, sensul se inversează, spre comunele din jurul orașelor.[40]

Puse împreună, cele două măsuri confirmă ipoteza doar în parte. Există, într-adevăr, orașe care rețin: București, Cluj-Napoca și Timișoara au cele mai multe locuri de muncă calificate față de absolvenți și atrag cei mai mulți oameni din restul țării. Brașovul, Sibiul și Oradea fac parte din aceeași categorie, la altă scară. Există și orașe care formează pentru alții: Suceava, Bacăul, Galațiul și Piteștiul produc mulți absolvenți față de locurile pe care le au, iar județele lor pierd populație. Craiova și Constanța formează mult, dar nu pierd net locuitori, deci absolvenții care pleacă sunt înlocuiți de alții care vin. Iașul nu se potrivește ipotezei: formează mai mult decât poate angaja (56 de absolvenți la 100 de locuri), dar este al doilea județ ca atracție, pentru că adună tinerii din toată Moldova. Ce nu se vede în aceste date sunt plecările din Iași spre București, Cluj sau străinătate. Teritoriile care nici nu formează, nici nu rețin sunt cele fără universitate sau cu una mică. Vaslui, Gorj, Botoșani, Olt, Tulcea, Călărași, Teleorman și Brăila

[37] INS, TEMPO Online, SCL109D „Absolvenți pe niveluri de educație, județe și localități”, absolvenți cu diplomă ai învățământului universitar public și privat (licență, master, postuniversitar, doctorat), anul 2024.
[38] Locuri de muncă calificate: caseta C11 (salariații firmelor din CAEN 58–63, 64–66 și 69–75, în zona funcțională a orașului, 2024), cu limitele descrise anterior, în capitolul 3.3.3. Raportul compară absolvenții unui an cu toate locurile de muncă calificate existente; arată diferențele dintre orașe, nu rata de angajare a absolvenților.
[39] INS, TEMPO Online, POP303B (soldul schimbărilor de domiciliu) și POP306A (soldul schimbărilor de reședință), pe județe, însumate pentru 2016–2024 și raportate la populația după domiciliu de la 1 ianuarie 2024 (POP107D). București și Ilfov sunt tratate împreună, pentru ca mutările din capitală în comunele din jur să nu apară ca plecări. Datele cuprind doar migrația internă și toate vârstele; INS nu publică soldul pe județe și grupe de vârstă.
[40] INS, TEMPO Online, POP303A, soldul schimbărilor de domiciliu pe medii de rezidență și grupe de vârstă, 2016–2024. În această perioadă, orașele au câștigat net circa 16.200 de persoane de 20–24 de ani și 19.300 de 25–29 de ani din mediul rural și au pierdut la toate celelalte grupe de vârstă.

au pierdut între 59 și 90 de locuitori la 1.000 în favoarea altor județe în aceeași perioadă și au, toate, sub 20 de locuri de muncă calificate la 1.000 de locuitori în vârstă de muncă.

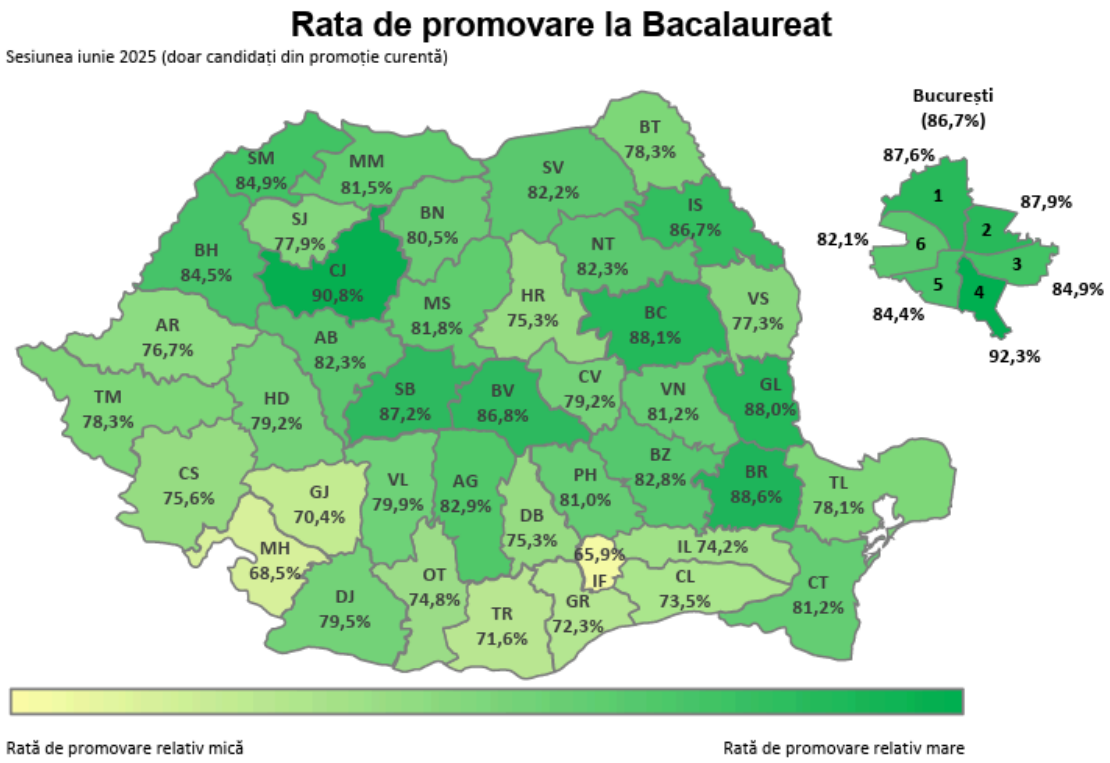
Fiecare are nevoie de altceva. Un oraș care formează și nu reține are nevoie de locuri de muncă și de infrastructura care le aduce; unul care reține și nu poate găzdui are nevoie de locuințe și de transport; un teritoriu care nu formează are nevoie de un liceu bun, cu profesori care vor să rămână în el, și de un microbuz, înainte de orice altceva.

Mai merită menționată o limită a datelor aici: studiul nu dispune de o urmărire națională, publică și comparabilă a absolvenților după absolvire. Registrul matricol unic există, dar nu este legat de datele de ocupare; nu putem stabili din aceste date, de exemplu, câți dintre absolvenții Universității din Craiova lucrează în Craiova după cinci ani, iar dacă știm este pentru că Universitatea respectivă a numărat din proprie inițiativă (România nu are o urmărire națională, publică și comparabilă a absolvenților după absolvire). Balanța de mai sus este, de aceea, o aproximare din stocuri și fluxuri, nu o măsurătoare. Aceasta ne duce la o recomandare pentru ceea ce urmează: legarea celor două registre ar fi un instrument util de politică a competențelor al cărui cadru de utilizare trebuie testat.

3.3.5. Punctul de plecare: școala

Drumul spre studiile superioare trece printr-un liceu și printr-un examen, iar harta acestuia seamănă, în bună parte, cu harta polilor. La Bacalaureatul din 2025, datele disponibile privind rata de promovare[41] ne indică un procent de 76,5% după contestații pentru toți candidații, respectiv de 81,9% pentru promoția curentă. Din promoția curentă, Clujul a avut 90,8%, Iașul și Bucureștiul câte 86,7%, iar Mehedinți 68,5%, Ilfov 65,9%, Gorj 70,4%, Giurgiu 72,3% și Teleorman 71,6% — Ilfovul și Mehedințiul fiind în coada clasamentului în patru din ultimii cinci ani. După Cluj, dar înainte de București și Iași, județele cu cea mai mare rată de promovabilitate pentru promoția curentă sunt: Brăila (88,6%), Bacău (88,1%), Galați (88%), Sibiu (87,2%) și Brașov (86,8%). Rata extinsă pentru toți candidații, nu doar pentru cei din promoția curentă, scade promovabilitatea Clujului la 87%, urcă județul Iași pe locul patru, cu 83,2%, și coboară Bucureștiul pe locul opt (81,4%). Mehedinți și Ilfov rămân pe ultimele două locuri, cu câte 58,5%, respectiv 58,8%. Ratele sunt calculate la candidații prezenți, nu la toți elevii din clasa a XII-a: într-un județ în care elevii slabi nu se mai înscriu sau nu se mai prezintă, rata arată mai bine decât este. Le citim, de aceea, ca rezultate ale candidaților prezenți, nu ca rată de reușită a întregii cohorte și nici ca măsură completă a calității școlii

[41] Toți candidații, nu doar promoția curentă. Dosar de presă 30 iunie 2025 - MEN.



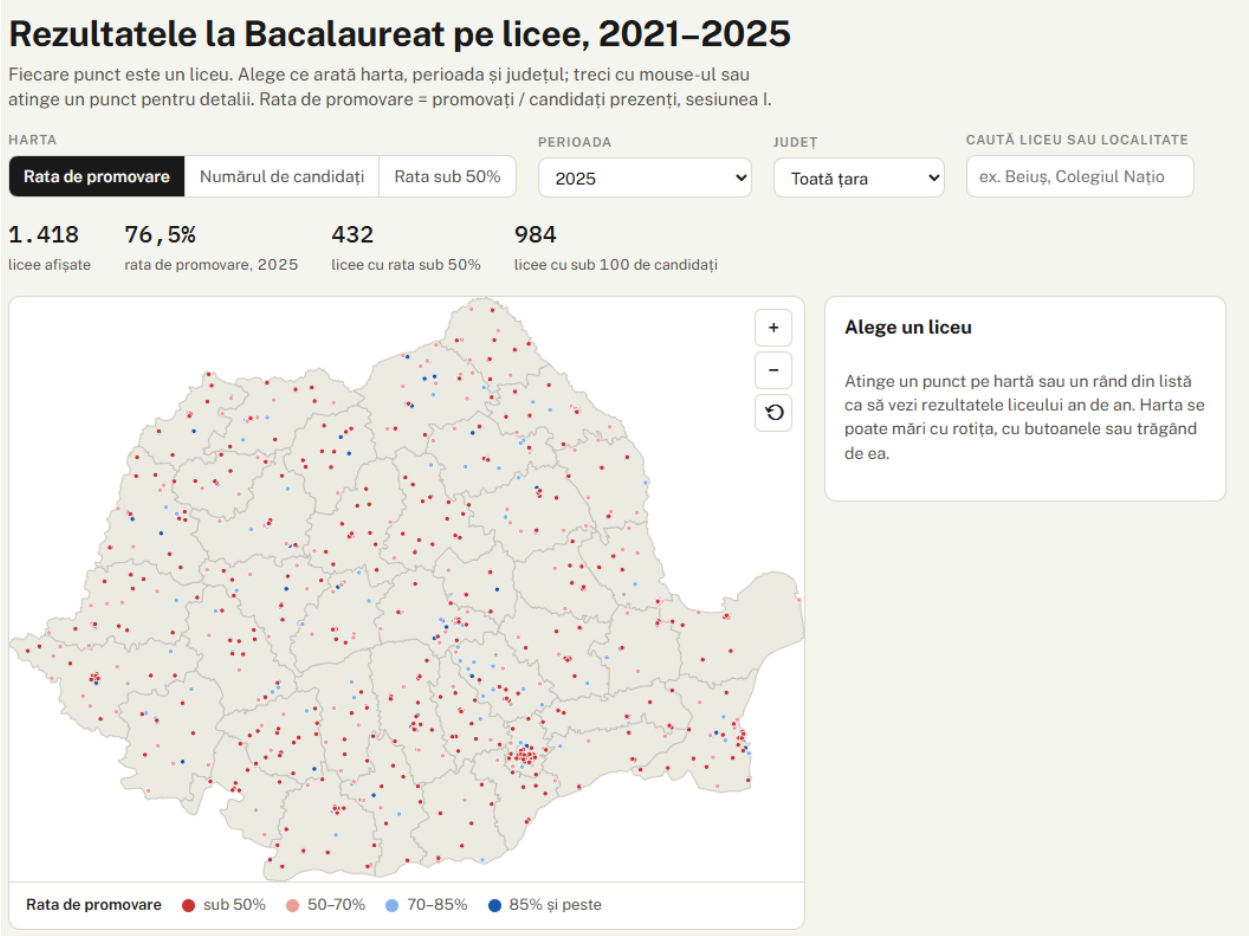
Sursa: Dosarul de presă publicat de Ministerul Educației, 30 iunie 2025, pagina 4.

Între urban (86,5%) și rural (73,2%), pentru promoția curentă, diferența a fost de 13,3 puncte procentuale (procente din candidații prezenți; tabelul de mai jos le raportează la cei înscriși, de aceea cifrele diferă); pentru promoțiile anterioare de 0,9 pp, în favoarea urbanului (36,2%). Din candidații înscriși la sesiunea din iunie 2025[42], ponderea absenților din rural a fost mai mare: 2,6% pentru promoția curentă (față de 1,4% pentru urban), respectiv 10,9% pentru promoțiile anterioare (10,6% în urban). Două lucruri ies în evidență. Ilfov, județul care crește cel mai repede din țară, are cele mai slabe rezultate la Bacalaureat. Ipoteza noastră: creșterea de populație nu a venit cu școli pe măsură. Iar Gorj și Mehedinți, județele cărbunelui și ale cablajelor, ale căror economii intră în tranziție, au printre cele mai slabe rezultate din țară.

[42] Rezultate Bacalaureat sesiunea iunie 2025

Promoție/ mediu candidat	Absenți		Eliminați		Nepromovați		Promovați		Candidați înscriși
Promoția curentă	**1.704**	**1.8%**	**23**	**0.0%**	**16.708**	**17.8%**	**75.664**	**80.4%**	**94.099**
RURAL	870	2.6%	7	0.0%	8.621	26.1%	23.554	71.3%	33.052
URBAN	834	1.4%	16	0.0%	8.087	13.2%	52.110	85.4%	61.047
Promoția anterioară	**1.491**	**10.8 %**	**41**	**0.3%**	**7.895**	**57.0%**	**4.435**	**32.0%**	**13.862**
RURAL	662	10.9%	17	0.3%	3.472	57.3%	1.908	31.5%	6.059
URBAN	829	10.6%	24	0.3%	4.423	56.7%	2.527	32.4%	7.803
Total	**3.195**		**64**		**24.603**		**80.099**		**107.961**

Datele din tabel arată numărul de candidați la sesiunea de vară a examenului de Bacalaureat din 2025, după contestații.



Mai jos de liceu, Curtea de Conturi a numărat că doar 16% dintre comunele sub 1.500 de locuitori au școală gimnazială, iar orașele sub 3.000 de locuitori nu au creșe și doar 60% au liceu (p. 22). Tot acolo, numărul de elevi pe cadru didactic în comunele sub 3.000 de locuitori este mai mare decât în orașe, semn al școlilor mici cu prea puțini profesori (p. 45–46). Rezultatele la Bacalaureat[43] arată același lucru dinspre liceu. Din cele 1.494 de licee cu candidați în 2021-2025, în 561 (37,6%) au promovat, în medie, mai puțin de jumătate dintre candidații prezenți și doar 410 licee au depășit 85%. Liceele slabe sunt, în general, mici și majoritar tehnologice; cele mai bune sunt mari, aproape toate în orașe și, în opt cazuri din zece, teoretice. Diferența dintre sat și oraș se vede de două ori: în locul în care se află liceele și în locul de unde vin candidații.

Privite după locul în care funcționează, liceele de la sate sunt puține, mici și au rezultate slabe. Din cele 1.494 de licee cu candidați la Bacalaureat în 2021–2025, doar 226 se află în mediul rural, iar acestea au avut, împreună, doar 4% dintre candidații țării (25.600 în cinci ani). Două treimi dintre ele (152) au promovat, în medie, sub jumătate dintre candidații prezenți. Rata medie

[43] Rezultatele după contestații, de la prima sesiune (de vară), date deschise descărcate de pe data.gov.ro, pentru: 2021, 2022, 2023, 2024 și 2025.

a liceelor de la sate a fost de 41%, față de 66% la cele din orașe. Doar 7 licee rurale se numără printre cele 410 cu rate de peste 85%.

Privite după locul de unde vin candidații, diferența rămâne, dar își schimbă natura. Aproape unul din trei candidați la Bacalaureat (34%) este din mediul rural, iar 88% dintre aceștia învață la licee din orașe, unde formează aproape o treime din clase. Candidații din mediul rural au promovat examenul în proporție de 67% în 2021–2025, față de 79% cei din mediul urban, o diferență de 12,6 puncte procentuale. Diferența s-a redus doar ușor: de la 14,6 puncte în 2021 la 13,5 la toți candidații în 2025. Absenteismul la examen este și el mai mare: 5% dintre candidații de la sate nu se prezintă, față de 3% dintre cei de la oraș.

Partea cea mai mare a acestei diferențe nu vine din clasă, ci din liceul în care ajung elevii. Candidații din mediul rural sunt mult mai des în liceele cu rezultate slabe și mult mai rar în cele bune. 28% dintre ei învață în licee cu rate sub 50% și 30% în licee cu rate de peste 85%; pentru candidații din orașe, proporțiile sunt 16%, respectiv 52%. Aproape jumătate dintre candidații de la sate (43%) sunt în filiera tehnologică, față de un sfert (26%) dintre cei de la oraș. În același tip de liceu, însă, diferențele sunt mici. În liceele cu rate de peste 85%, promovează 94% dintre candidații de la sate și 96% dintre cei de la oraș. În cele cu rate sub 50%, promovează 35%, respectiv 38%. Comparat liceu cu liceu, în cele 1.047 de licee cu cel puțin 20 de candidați prezenți din fiecare mediu, rezultatele elevilor de la sat și de la oraș diferă, la mediană, cu mai puțin de 2 puncte procentuale. Concluzia contează pentru politici: 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 a candidaților de la sate	**Diferența față de oraș (79,2%)**
Situația actuală	66,6%	-12,6 puncte procentuale
Dacă ar fi repartizați pe licee ca cei de la oraș (3 categorii: sub 50%, 50–85%, peste 85%)	76,3%	-2,9 pp

La fel, cu 10 categorii de licee (din 10 în 10 puncte)	77,2%	2,0 puncte

Rata de promovare la Bacalaureat a candidaților din mediul rural, reală și în ipoteza unei repartiții pe licee ca a celor din urban, 2021–2025

Notă: Ratele de promovare sunt calculate la candidații prezenți, cu rezultatele după contestații, adunați pe cei cinci ani (608.632 de candidați prezenți, din care 207.381 din mediul rural). Mediul este cel de domiciliu al candidatului, nu al liceului. Categoriile de licee sunt stabilite după rata medie de promovare a liceului în 2021–2025.

Aproape toată această diferență vine din liceul în care ajung elevii, nu din clasă: dacă elevii de la sate ar fi repartizați pe licee la fel ca cei de la oraș, diferența dintre ei ar scădea de la 12,6 la 2-3 puncte procentuale.[44]Candidații din mediul rural sunt mult mai des în liceele cu rezultate slabe și mult mai rar în cele bune: 26% dintre ei învață în licee cu rate sub 50% și 31% în licee cu rate de peste 85%; pentru candidații din orașe, proporțiile sunt 14%, respectiv 54%. Aproape jumătate dintre candidații de la sate (43%) sunt în filiera tehnologică, față de un sfert (26%) dintre cei de la oraș. În același tip de liceu, însă, diferențele sunt mici. În liceele cu rate de peste 85%, promovează 94% dintre candidații de la sate și 96% dintre cei de la oraș. În cele cu rate sub 50%, promovează 35%, respectiv 38%. Comparat liceu cu liceu, în cele 1.047 de licee cu cel puțin 20 de candidați prezenți din fiecare mediu, rezultatele elevilor de la sat și de la oraș diferă, la mediană, cu mai puțin de 2 puncte procentuale. Concluzia contează pentru politici: 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. Asta nu înseamnă că elevii sunt la fel de pregătiți, ci că selecția se face mai devreme, la admiterea în liceu: în liceele bune intră, de regulă, elevii cu note mari. Inegalitatea se mută, așadar, cu un pas mai jos, la gimnaziu și la drumul până la liceu.

[44] Calcul propriu pe datele deschise privind rezultatele examenului de Bacalaureat, sesiunea din vară, 2021–2025: candidații prezenți și promovați, adunați pe cei cinci ani, după mediul de domiciliu al candidatului. Am împărțit liceele în trei categorii, după rata lor medie de promovare în 2021–2025: sub 50%, 50–85% și peste 85%. Candidații din urban sunt repartizați 14% / 32% / 54% pe cele trei categorii, iar cei din rural 26% / 43% / 31%. Am păstrat rata de promovare a candidaților din rural în fiecare categorie (35%, 66%, respectiv 94%) și le-am aplicat repartiția celor din urban. Rata lor ar urca astfel de la 66,6% la 76,3%, iar diferența față de urban (79,2%) ar scădea de la 12,6 la 2,9 puncte procentuale. Cu zece categorii de licee (din 10 în 10 puncte), diferența scade la 2 puncte. Calculul este orientativ și nu ține cont de notele cu care elevii au intrat la liceu.

65 dintre cele 441 de comune sub prag[45] se află la o distanță mai mare de 45 de minute[46] de mers cu mașina de cel mai apropiat liceu cu o rată de promovabilitate peste 70%. În aceste comune, în anul 2025, trăiau 3.347 de tineri de 15-19 ani[47]. Alte șapte comune, în Delta Dunării și pe Insula Mare a Brăilei, nu au deloc legătură rutieră cu un astfel de liceu. Județele cu cele mai multe comune izolate sunt Caraș-Severin (13), Mehedinți (10), Dolj și Arad (câte 7). Timpii sunt calculați pentru condiții rutiere fără trafic, pentru autoturisme: nu includ aglomerația, așteptarea transportului public sau programul microbuzelor. Pentru un elev fără mașină, timpul real este mai mare.

În comunele aflate la distanță mai mare de 1h de cel mai apropiat liceu cu promovabilitate de minimum 70% (17 comune) locuiesc, în anul 2025, 896 de tineri (15-19 ani). Majoritatea acestor comune sunt în județul Caraș-Severin, iar timpul poate urca până la 115,6 minute (comuna Gârnic).

Distanță (minute) până la cel mai apropiat liceu cu promovabilitate peste 70%	**Număr comune** (aflate sub pragul de 1.500 locuitori)	**Populație 15-19 ani** (anul 2025)
Sub 15	56	3.302
15-30	194	11.061
30-45	119	6.637
45-60	48	2.451
Peste 60	17	896
Acces pe apă	7	249

La nivelul tuturor comunelor, 35.047 de tineri de 15–19 ani trăiesc la peste 45 de minute de un liceu cu o rată de promovare peste 70%; doar unul din zece dintre ei se află într-o comună sub prag. Distanța până la un liceu bun este, prin urmare, o problemă a teritoriului, nu doar a comunelor mici.

Aceasta este, în termeni concreți, harta dreptului de a rămâne: unde un copil poate ajunge, dimineața, la o școală din care se poate pleca oriunde.

[45] Aflate sub pragul de 1.500 de locuitori, așa cum am arătat în primul capitol.
[46] Timpul este calculat folosind datele OpenStreetMap și coordonatele geografice ale unităților de învățământ și poate să difere în funcție de satul de reședință, trafic și mijlocul de transport. Limitări: 1) Punctul de plecare este calculat din satul reședință de comună. 2) Timpul = cel mai scurt drum pe rețeaua rutieră, cu vitezele corespunzătoare tipului de drum.
[47] INS, Tempo Online - POP107D

3.3.6. Plecările și întoarcerile

Ce se formează nu rămâne neapărat în țară. Anul 2024 a fost un record al plecărilor definitive, iar migrația externă explică 63% din declinul populației din ultimii 35 de ani. Întoarcerile există și se așază în mare parte pe harta polilor: Bucureștiul și nouă județe au câștigat împreună aproximativ 73.000 de locuitori din migrația externă temporară între 2020 și 2024. Comisia Europeană a dat fenomenului un nume și un instrument: regiunile prinse în „capcana dezvoltării talentelor" (a se vedea secțiunea 3.2) . Capitolul 1 a dat și proxy-ul local: diferența dintre populația din acte și cea de la recensământ, care arată, cu excepția „populației de hârtie", de unde s-a plecat spre alte localități din țară sau din străinătate.

3.4. Magneții, măsurați: 2016–2025

Desemnarea unui pol de creștere trebuie susținută de măsurători publice și nu doar de înscrierea ca atare într-un act. Întrebarea este simplă: care sunt, azi, orașele care trag după ele un teritoriu întreg (oameni, locuri de muncă, școli) și până unde ajunge tragerea lor? În 2017, Banca Mondială a răspuns ordonând cele 41 de zone urbane funcționale după migranții pe care îi atrăgeau (fluxurile din 2001–2011) și după distanța de la care veneau acești migranți: cinci niveluri, de la polul național la cel local. De la finalul perioadei analizate au trecut opt ani și un recensământ. Refacem măsurătoarea cu date din 2016–2025, pe aceeași unitate (zona urbană funcțională, nu orașul și nu cele 3.181 de UAT-uri), dar cu mai mult de un criteriu.

Măsurăm patru lucruri. Masă: cât de mare este zona (oameni, salariați, cifră de afaceri). Impuls: cât a crescut în ultimul deceniu. Atracție: cât aduce din afara orașului propriu-zis, adică locuri de muncă la suta de locuitori în vârstă de muncă și ponderea coroanei (comunele din jur) în salariații zonei. Talent: câți studenți are, câte locuri de muncă calificate oferă și dacă oferă destule pentru cei pe care îi formează. Mai măsurăm un lucru, riscul de expunere (secțiunea 3.6), dar nu îl punem în scor: el nu spune cât de puternică este atracția, ci de ce depinde.

Cele două ierarhii, a Băncii Mondiale din 2017 și a noastră, nu sunt identice, deci nu se compară ca două rezultate la același test. Diferența dintre niveluri poate veni atât din evoluția datelor, cât și din alegerea indicatorilor, deci nu o putem interpreta ca pe o măsură a evoluției în timp. Le punem una lângă cealaltă doar ca să vedem două imagini ale aceleiași hărți, la nouă ani distanță.

Tabelul următor arată ce intră în fiecare dimensiune (doi-trei indicatori pentru fiecare) și de unde vin datele. Cele 41 de zone sunt București și cele 40 de reședințe de județ, cu comunele din lista Eurostat 2021. Riscul de expunere stă deoparte pentru că răspunde la altă întrebare: primele patru dimensiuni arată cât de puternic atrage o zonă, iar reziliența arată cât de fragilă este această atracție. Pusă în aceeași medie, riscul de expunere ar fi schimbat scorul: zonele cu puțini salariați în sectoarele cu risc, precum Brăila, Slobozia sau Giurgiu, ar fi părut solide, iar Timișoara și Brașovul ar fi coborât tocmai din cauza fabricilor care le fac atractive. De aceea, reziliența rămâne o dimensiune separată, ca semnal de risc. În tabelul cu rezultate o raportăm, de aceea, ca risc de expunere: un scor mare înseamnă o zonă mai fragilă, nu una mai rezistentă.

Dimensiune	Ce măsurăm	Sursa
Masă	Populația zonei funcționale (2025); salariații firmelor cu sediul în zonă (2024); cifra de afaceri (2024)	INS, populația după domiciliu; bilanțurile firmelor, agregate pe UAT-ul sediului
Impuls (2016–2025)	Variația populației zonei; variația salariaților și a cifrei de afaceri (în termeni reali); locuințe terminate în coroană	INS; bilanțuri; INS, locuințe terminate pe localități
Atracție	Locuri de muncă la 100 de locuitori în vârstă de muncă; ponderea coroanei în salariații zonei; numărul de comune din zonă	Bilanțuri și INS; lista Eurostat FUA–LAU
Talent	Studenți la 1.000 de locuitori ai zonei; locuri de muncă calificate din sectorul privat la 1.000 de locuitori în vârstă de muncă; balanța dintre absolvenții formați și locurile calificate oferite	Secțiunea 3.3, casetele C10–C12
Reziliență (dimensiune separată)	Concentrarea ocupării pe diviziuni CAEN (indice Herfindahl); ponderea celui mai mare angajator; ponderea sectoarelor cu termen (auto, cărbune, siderurgie, rafinare); ponderea angajatorilor publici; numărul de studenți	Bilanțuri (cu marcarea efectului dat de locația sediului, caseta C6); INS, salariați pe CAEN și județe; universități

Fiecare indicator se transformă în rang (1–41), rangurile se mediază pe dimensiune, iar media celor patru dimensiuni dă scorul. Poziția este locul fiecărei zone, de la 1 la 41, în ordinea scorului; nivelul se atribuie după poziție. Un scor mic este un scor bun: 4,17 înseamnă că Cluj-Napoca stă, în medie, în jurul locului patru, cu poziții între 1 (talent) și 10,8 (atracție). Din poziție rezultă nivelul. Nivelurile sunt cinci, după cum urmează: A, pol național (Bucureștiul); B, pol regional (pozițiile 1-6); C, pol interjudețean, cu atracție peste granița județului (pozițiile 7-17); D, pol județean (pozițiile 18-34); E, pol local (pozițiile 35-41). Grila trebuie să permită

fiecărei zone să își vadă poziția și contribuția indicatorilor. Denumirile nivelurilor sunt etichete analitice: scorul nu măsoară direct de la ce distanță vin navetiștii sau migranții.

Zona urbană funcțională	Masă	Impuls	Atracție	Talent	Scor magnet	Poziție 2025	Nivel 2025	Nivel WB 2017	Risc de expunere[48]
Scorul pe dimensiuni arată locul mediu al zonei în clasamentul celor 41 de zone funcționale (1 = cel mai sus în clasament; 41 = cel mai jos)									
Cluj-Napoca	2,3	2,5	10,8	1,0	4,17	1	Pol regional	Pol regional	16,0 (mediu)
București	1,0	6,8	6,0	5,0	4,69	2	Pol național	Pol național	12,0 (scăzut)
Iași	4,3	4,0	11,3	4,0	5,92	3	Pol regional	Pol regional	14,0 (scăzut)
Timișoara	4,0	9,8	13,3	2,5	7,40	4	Pol regional	Pol regional	31,3 (ridicat)
Brașov	4,3	17,5	5,0	8,5	8,83	5	Pol regional	Pol interjudețean	32,3 (ridicat)
Sibiu	11,3	12,5	7,8	5,5	9,29	6	Pol regional	Pol interjudețean	13,0 (scăzut)
Constanța	5,0	14,5	11,0	13,0	10,88	7	Pol interjudețean	Pol interjudețean	10,7 (scăzut)
… celelalte 34 de zone: tabelul complet în anexă (caseta C2)									

Datele brute anunță deja o parte din rezultat. După masă, Iași, Constanța, Brașov, Cluj-Napoca și Timișoara au zone funcționale de 360.000–500.000 de locuitori, iar Galați, Craiova și Ploiești de 290.000–325.000; după impuls demografic, coroanele care au crescut cel mai mult în ultimul deceniu sunt cele ale Timișoarei (Dumbrăvița +171%, Moșnița Nouă +168%, Giroc +145%), Iașului (Valea Lupului +171%, Miroslava +115%), Clujului (Florești +98%), Brașovului (Sânpetru +138%), Sibiului (Șelimbăr +112%) și Bucureștiului (Ilfov, +140.740 de locuitori). Galați și Ploiești, orașe cu industrie grea din comunism, au masă, dar nu au semnal de impuls;

[48] Riscul de expunere este media rangurilor (1–41) la trei indicatori: concentrarea economiei zonei pe puține ramuri, ponderea celui mai mare angajator și ponderea sectoarelor cu termen (auto, cărbune și energie, siderurgie). Un scor mare înseamnă o zonă mai expusă la șocuri. Eticheta arată locul în clasament: ridicat = ultima treime (pozițiile 28–41), mediu = pozițiile 14–27, scăzut = prima treime. Riscul nu intră în scorul magnet.

Sibiu și Oradea au impuls, dar sunt sub masa celor mari. Exact acest tip de nepotrivire face necesară grila cu patru dimensiuni, în locul unei singure liste. Talentul o completează: Cluj-Napoca și Iași formează cei mai mulți studenți din afara Capitalei (3.3.2), dar raportul din 3.3.4 este doar un reper despre structura universitară și economică, fără să poată măsura până la capăt retenția absolvenților.

Nivel	Zone	Număr	Număr 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

În vârful listei, cele patru dimensiuni din scor confirmă clasamentele anterioare și adaugă două nume. Cluj-Napoca are cel mai bun scor din țară, înaintea Bucureștiului. Capitala e fără rival la masă și îl devansează pe Cluj la atracție (rang mediu 6,0 față de 10,8), dar e întrecută clar la impuls (6,8 față de 2,5) și la talent (5,0 față de 1,0). Clasificarea noastră cuprinde 5 poli regionali, față de 3 identificați în 2017 de Banca Mondială (după migranții atrași în 2001–2011), după ce Brașovul și Sibiul au urcat un nivel. Brașovul urcă prin masă și prin atracție, unde are cel mai bun rang din țară: în coroană lucrează 30% din salariații zonei. Sibiul urcă prin talent, cu a patra cea mai mare densitate de locuri de muncă calificate, și prin construcția de locuințe: 215 locuințe noi la 1.000 de locuitori ai coroanei, a treia valoare din țară.

Nivelul C reunește zonele încadrate analitic drept poli interjudețeni. Patru dintre ei erau, în 2017, poli județeni: Suceava, Alba Iulia, Bacău și Baia Mare. Saltul cel mai mare îl face Suceava[49], de pe locul 25 pe locul 11 între cele 40 de reședințe. Populația zonei a crescut cu 5,6%, salariații cu 14%, iar coroana are a doua cea mai mare pondere din salariații zonei (33%) și a patra cea mai mare rată de construcție de locuințe. Zona Alba Iulia cuprinde municipiul, comuna Ciugud și municipiul Sebeș[50] . Zona are cea mai mare creștere reală a cifrei de afaceri dintre cele 41 de zone (+115% între 2016 și 2024) și cea mai puternică coroană din țară: 41% din salariații zonei lucrează în afara municipiului Alba Iulia. Ponderea coroanei vine aproape în întregime din Sebeș, nu din comunele din jurul reședinței de județ: la Sebeș se află Star Assembly (Mercedes-Benz), cea mai mare companie din județ, cu o cifră de afaceri de circa 10 miliarde de lei în 2023, alături de Kronospan și, la Petrești, Pehart și Elis Pavaje.

Bacăul trebuie citit cu o rezervă: o parte din creștere vine de la Dedeman, care are sediul la Bacău și angajați în toată țara[51].

Față de lista din 2008, diferențele cresc: dintre cei 7 poli de creștere, 4 sunt poli regionali (Cluj-Napoca, Iași, Timișoara, Brașov), iar 3 interjudețeni (Constanța, Craiova, Ploiești). Dintre cei 13 poli de dezvoltare urbană, unul a urcat la nivel regional (Sibiu, peste trei poli de creștere) și 7 sunt interjudețeni; ceilalți cinci poli de dezvoltare urbană nu mai atrag dincolo de propriul județ: Galați, Râmnicu Vâlcea, Satu Mare și Brăila sunt poli județeni, iar Deva este pol local. Alba Iulia, nedesemnată în 2008, este azi pol interjudețean.

3.5. România de dincolo de magnet

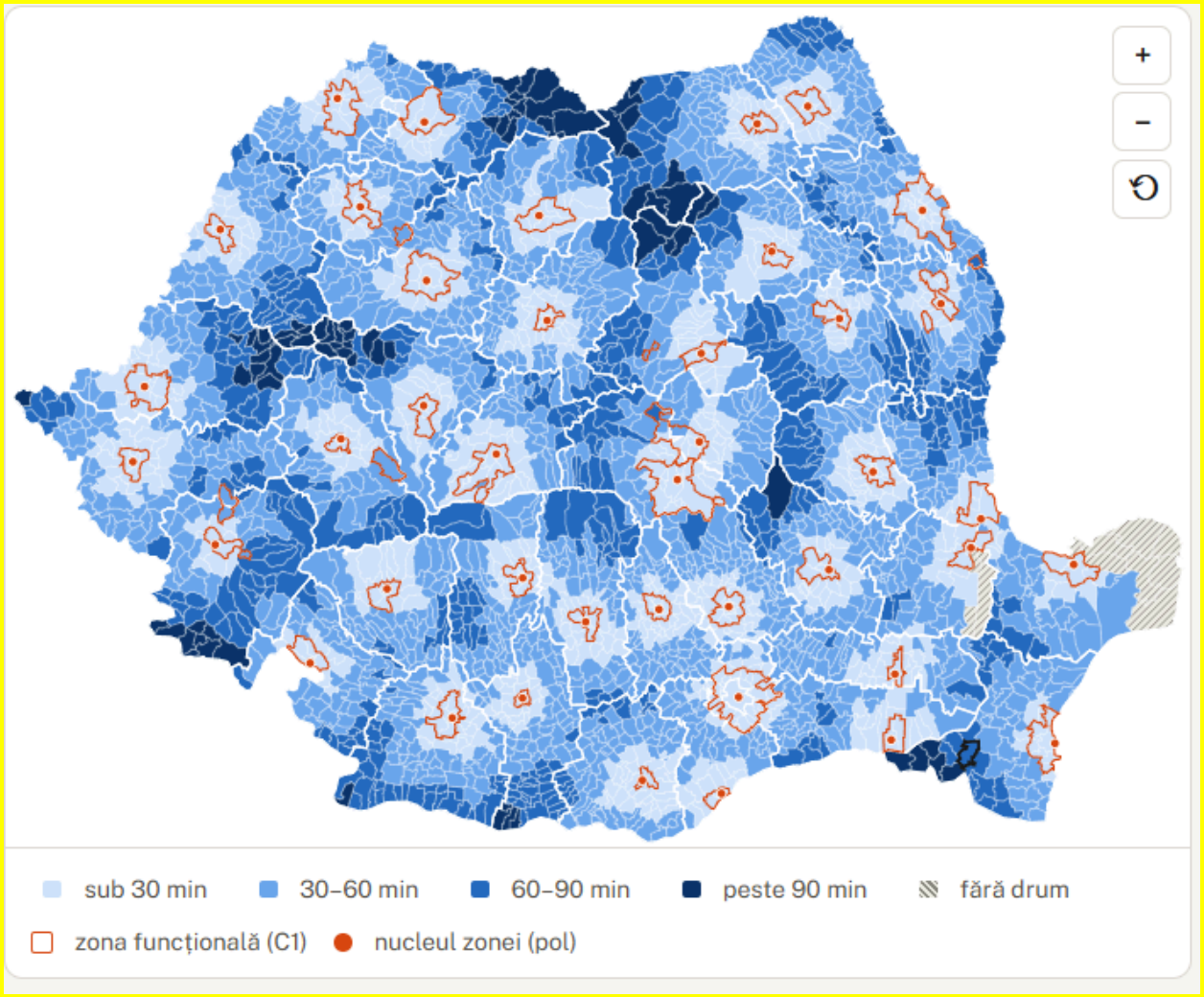
În 2011, jumătate dintre navetiști lucrau în cele 41 de nuclee și două treimi în zonele lor funcționale; în afara acestor zone rămâne o Românie pentru care magnetul e prea departe ca să conteze. Câți oameni sunt acolo și cât de departe sunt de un pol nu am găsit un calcul public. Am făcut-o în trei pași (caseta C5): populația din interiorul și din afara celor 41 de zone funcționale, în 2011 și în 2025; timpul de deplasare rutieră de la fiecare UAT la cel mai apropiat nucleu; și populația pe benzi — sub 30, 30–60, 60–90, peste 90 de minute. Rezultatul: 2,25 milioane de oameni, unul din zece locuitori, figurează cu domiciliul în UAT-uri aflate, prin punctul de plecare ales pentru calcul, la peste o oră de cel mai apropiat nucleu; alți 13.000, în Deltă și pe Insula Mare a Brăilei, nu au deloc legătură rutieră cu unul. Punctele locale de atracție sunt cele 41 de nuclee: orașele mijlocii care nu sunt reședințe de județ nu sunt numărate ca poli, deci rezultatul

[49] Populația după domiciliu este umflată în județele cu mulți cetățeni moldoveni care și-au stabilit domiciliul în România. Cel mai puternic, la Vaslui, unde populația municipiului crește în acte de la 99.086 la 138.761 de locuitori între 2016 și 2025; pentru această zonă, variația populației nu a fost inclusă în calculul impulsului. Efectul există, mai slab, și la Iași și Suceava.

[50] Eurostat, FAU-LAU 2021

[51] Dedeman avea 8.421 de salariați în 2016 și 12.313 în 2024, toți înregistrați la sediul din Bacău. Fără Dedeman, salariații zonei cresc cu 17,7%, nu cu 22,6%. Și cifra de afaceri a zonei e umflată de Dedeman, dar efectul nu poate fi scos din datele publice. În general, salariații sunt numărați la sediul social al firmei, ceea ce favorizează orașele cu sedii de rețele naționale.

nu măsoară accesul la toate centrele economice sau de servicii. În Maramureș, ponderea ajunge la 41%, iar în Hunedoara, Harghita și Caraș-Severin trece de 30%. Față de 2011, numărul lor a scăzut cu aproape un sfert de milion, dar nu pentru că polii s-au apropiat: rețeaua de drumuri e aceeași în ambele calcule, iar diferența vine din scăderea populației: din plecări și din deficitul natural.



Rularea este aceeaşi cu cea din capitolul 5, despre nivelul intermediar (caseta C16), cu alte noduri. Iar pentru tipologia acestor teritorii nu trebuie inventat nimic: ESCAPE, cercetarea ESPON despre regiunile rurale în declin, le-a clasificat în toată Europa după felul contracției — simplă sau complexă, moștenită sau activă — și a cartografiat enclavele de contracție la nivel de localitate; delimitarea se poate prelua ca atare pentru România.

Trei repere există deja. Legea rețelei de localități a identificat în 2001 452 de comune, grupate în 17 zone rurale fără niciun centru urban pe o rază de 25–30 km; statul a declarat 13 orașe noi în nouă dintre ele, iar Curtea de Conturi a constatat că statutul de oraș nu a fost suficient pentru a influența dezvoltarea zonei (p. 18). Banca Mondială a arătat că multe regiuni rămase în urmă nu au niciun oraș cu potențial ridicat pe teritoriul lor și că dezvoltarea umană scade cu distanța față de oraș, cu viteze diferite de la un pol la altul (Rethinking Lagging Regions, p. 94–98). Iar ESPON a delimitat, pentru toată Europa, periferiile interioare după timpul de acces la servicii de bază.

Cea mai apropiată experiență utilă vine din Polonia,unde toată țara a fost împărțită în zone funcționale (2.477 de comune în 413 zone, după fluxurile de navetă și de migrație), iar zonele au fost clasificate după nouă dimensiuni ale periferiei; cele două tipuri periferice, periferiile interioare, au fost studiate pe teren în 2023, după pandemie și după începutul războiului din Ucraina. Concluzia autorilor pentru politica de coeziune de după 2027: accesibilitatea, în ambele ei dimensiuni, spre exterior și în interiorul zonei, este deosebit de importantă pentru funcționarea periferiilor interioare (Churski et al., 2024, p. 83 și urm.). Asta înseamnă pentru reorganizare că în teritoriile de dincolo de magnet, 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, și cum se ajunge acolo. Ministerul Dezvoltării a numit aceste locuri „poli rurali” (Curtea de Conturi, p. 18).

3.6. Reziliența: de ce depinde fiecare loc

Un oraș poate avea o economie în creștere, mii de locuri de muncă și venituri importante, dar să depindă de o singură fabrică. O comună poate să nu aibă niciun angajator dominant, dar nici suficiente activități economice care să ofere alternative locuitorilor. Iar un județ poate avea un produs intern brut ridicat, susținut de o industrie care se pregătește să se transforme radical în următorul deceniu.

Datele despre concentrarea economică și forța de atracție a polilor, prezentate în secțiunile anterioare, nu ne spun și cât de bine ar putea rezista aceste teritorii la schimbare. Pentru aceasta trebuie să analizăm structura economiei locale, dependența de angajatori și sectoare, resursele administrației și expunerea la transformări economice sau de mediu care pot modifica activitatea unui teritoriu.

Am considerat, prin urmare, necesar să ne uităm la diversele tipuri de expuneri economice, folosind datele din bilanțurile firmelor pentru 2024. Analiza urmărește concentrarea salariaților la nivelul principalilor angajatori și al diviziunilor CAEN, pe unități administrativ-teritoriale, județe și cele 41 de zone urbane funcționale definite în secțiunea 3.4. Am adăugat date privind dependența de finanțarea publică și informațiile disponibile despre transformările industriale, energetice și climatice cu efecte teritoriale.

O precizare metodologică este necesară de la început. Bilanțurile firmelor înregistrează salariații la sediul social al companiei, chiar și atunci când activitatea se desfășoară în mai multe localități. Datele măsoară, așadar, concentrarea ocupării în firmele înregistrate într-un teritoriu, nu întotdeauna distribuția exactă a locurilor de muncă. Pentru companiile mari, cu mai multe fabrici sau cu rețele naționale, aceste diferențe pot fi importante. Atlasul identifică situațiile în care este probabil un efect de sediu, dar nu îl corectează: bilanțurile nu dau salariații pe punct de lucru.

În plus, **expunerea economică nu este echivalentă cu lipsa rezilienței**. Un teritoriu cu o industrie puternică poate fi vulnerabil la transformarea acelei industrii, dar poate dispune și de infrastructură, forța de muncă și instituțiile necesare pentru a se adapta. Invers, absența unei industrii dominante poate indica o economie diversificată sau, dimpotrivă, una în care există foarte puține alternative de angajare.

Industria auto este exemplul (și șocul) vizibil al anului 2026, nu singurul. O hartă administrativă care trebuie să reziste un deceniu se testează pe tot profilul de expunere al fiecărui teritoriu, adică pe trei întrebări: de ce depinde locul acesta, cât de probabil este ca acel lucru să se schimbe și cine ar putea răspunde. Reținem expunerile care îndeplinesc trei condiții — au un termen sau o tendință cunoscută, sunt concentrate teritorial și se pot măsura din date publice — și le grupăm în șase familii. Lor li se adaugă șocurile „fără adresă” (inflația, dobânzile, cursul), care afectează întreaga țară și rămân în afara analizei, pentru că dimensiunea lor teritorială este greu de determinat.

3.6.1. Un singur angajator poate susține economia mai multor localități

Prima formă de expunere este concentrarea locurilor de muncă la un număr redus de angajatori. Am identificat UAT-urile cu peste 2.000 de salariați în firme, în care un singur angajator sau o singură diviziune CAEN reprezintă mai mult de 25% din total. Pragul de 25% este unul analitic: permite identificarea unor concentrări economice importante, fără să însemne că toate localitățile care îl depășesc sunt automat monoindustriale sau vulnerabile.

Sunt 68 de astfel de UAT-uri. În 14 dintre ele atlasul semnalează un efect de sediu: la Ștefăneștii de Jos, REWE are 60% din salariații înregistrați, la Mogoșoaia Dr. Max 57%, la Bacău Dedeman 22%, dar sunt magazine, farmacii și depozite răspândite în toată țara. Atlasul le marchează separat, ca să nu confunde un sediu cu o dependență. Rămân 54 de cazuri de concentrare fără efect de sediu marcat; nici ele nu sunt automat monoindustrii reale, pentru că datele rămân la sediu: în 41 un singur angajator are peste un sfert din salariații firmelor din UAT, iar în 11 diviziunea dominantă este auto. În alte 13 nu domină un angajator, ci o industrie: încălțăminte la Valea lui Mihai (63%), confecții la Târgu Secuiesc (38%) și Turnu Măgurele (34%), turism la Sinaia, Sânmartin și Sovata (30–36%).

Tabel. Localități cu cea mai mare concentrare a salariaților la un singur angajator, 2024

UAT	Județ	Salariați în firmele din UAT	Principalul angajator	Pondere din salariații firmelor din UAT
Dumbrăvița	Maramureș	2.958	Universal Alloy Corporation Europe	90,8%
Sântimbru	Alba	2.524	Transavia	88,7%
Buchin	Caraș-Severin	4.480	SE Bordnetze	88,4%
Borsec	Harghita	2.567	Romaqua Group	85,4%
Jucu	Cluj	5.413	De'Longhi România	71,0%
Cătească	Argeș	3.419	Faurecia România	65,6%
Găești	Dâmbovița	6.089	Beko România	64,9%
Sânpaul	Mureș	2.909	Hirschmann Automotive	62,6%
Sântana	Arad	2.623	EKR-Elektrokontakt România	62,3%
Cristian	Brașov	7.576	Schaeffler România	57,6%
Mioveni	Argeș	20.378	Dacia	53,9%
Ghiroda	Timiș	10.817	Hella România	51,5%

Sursa: calcule proprii pe baza bilanțurilor firmelor, 2024, caseta C6. Ponderile se raportează la salariații înregistrați în firmele cu sediul în UAT, nu la populația ocupată și nu neapărat la locurile de muncă din localitate. Sunt excluse cele 14 UAT-uri cu efect de sediu.

La Dumbrăvița, Sântimbru sau Buchin, un angajator înseamnă aproape nouă din zece salariați înregistrați; la Jucu și Găești, peste 60%. Cifrele nu spun că toți angajații locuiesc acolo. O fabrică ca cea de la Mioveni sau de la Ghiroda își ia oamenii și din comunele din jur, iar furnizorii, transportul și serviciile ei sunt în alte UAT-uri. Un șoc nu se oprește la limita primăriei: piața muncii are altă graniță decât harta administrativă, iar aceasta este și lecția zonelor funcționale din 3.4. Nu am repartizat încă salariații firmelor cu mai multe fabrici pe locurile de muncă efective; bilanțurile nu dau salariații pe punct de lucru, iar datele ar trebui luate din rapoartele anuale ale celor mai mari angajatori. Pentru cel mai mare angajator fără rețea națională avem cifra la sediu, pe județe și pe zone: Gorj 19,7% (Complexul Energetic Oltenia), Caraș-Severin 15,0% (SE Bordnetze), Tulcea 13,2% (Vard), Olt 9,4% (Pirelli), Argeș 7,8% (Dacia).

3.6.2. Industria auto: o transformare cu efecte teritoriale inegale

Concentrarea la nivelul unui angajator este doar o parte a vulnerabilității economice. Mai multe fabrici din același teritoriu pot aparține unor companii diferite, dar pot depinde de aceeași industrie și de aceiași clienți externi. În această situație, diversitatea angajatorilor nu înseamnă neapărat diversificarea riscului.

Industria auto este unul dintre cele mai importante exemple. Sectorul a crescut de la aproximativ 113.000 de salariați în 2010 la un maxim de 206.300 în 2018, înainte de a coborî la aproximativ 132.800 în aprilie 2026. Reducerea de peste 73.000 de locuri de muncă față de vârful din 2018 arată amploarea transformărilor din industrie. Numai între ianuarie 2025 și aprilie 2026, scăderea a fost de aproximativ 18.100 de salariați.

Producția de automobile și componente este influențată de cererea externă, costurile energiei, schimbările tehnologice și restructurările constructorilor europeni. Aceste transformări se transmit către teritoriile în care sunt amplasate fabricile și furnizorii.

Datele din caseta C6 arată diferențe semnificative între județe. În 2024, activitățile încadrate în diviziunea CAEN 29 (Fabricarea autovehiculelor de transport rutier, a remorcilor și semiremorcilior) și clasa 22.11 (Fabricarea anvelopelor și a camerelor de aer; reșaparea și refacerea anvelopelor) reprezentau aproximativ 22,1% dintre salariații firmelor înregistrate în Argeș, 15,3% în Timiș și 13,8% în Arad. Concentrarea este importantă și în Brașov, Sibiu, Dolj și Bistrița-Năsăud.

Aceste valori subestimează, probabil, dependența de industria auto, deoarece numeroși furnizori de echipamente electrice, componente electronice sau produse metalice sunt clasificați în alte diviziuni CAEN. În același timp, înregistrarea salariaților la sediile firmelor poate modifica distribuția teritorială aparentă.

Transformările sectorului sunt deja vizibile în cazuri concrete.[52] Dacia, Ford Otosan, Autoliv, Leoni și Continental sunt angajatori importanți în mai multe centre industriale ale țării. Reducerile de personal anunțate la unele fabrici și modificarea producției au efecte potențiale asupra unei rețele mult mai largi de furnizori și comunități.

În Arad, restructurările din industria cablajelor auto ilustrează expunerea la deciziile unor grupuri internaționale. În Mioveni, industria auto are o importanță economică ce depășește orașul propriu-zis. La Craiova, producția Ford Otosan este o componentă majoră a economiei locale și a relațiilor sale cu localitățile din jur.

Aceste teritorii nu au aceeași capacitate de adaptare și nici aceeași structură economică. Pentru unele, industria auto reprezintă una dintre mai multe activități importante. Pentru altele, un angajator sau un grup restrâns de furnizori poate susține o parte foarte mare a ocupării. Evaluarea rezilienței trebuie, prin urmare, să țină cont atât de dependența sectorială, cât și de existența alternativelor economice.

[52] https://adevarul.ro/economie/analiza-industria-de-piese-auto-magnetul-de-1617082.html

3.6.3. Dincolo de industria auto: siderurgie, energie, chimie și servicii

Celelalte industrii au propriile geografii ale expunerii. În Galați, combinatul siderurgic Liberty a fost unul dintre cei mai importanți angajatori industriali ai județului. Dificultățile de producție și reducerea numărului de salariați, de la aproximativ 4.900 în martie 2025 la circa 2.000 în octombrie 2026, arată cât de puternic poate fi afectată economia unui oraș de situația unei singure companii.

În datele din 2024, siderurgia reprezenta aproximativ 6,4% din salariații firmelor înregistrate în județul Galați. Această pondere trebuie interpretată împreună cu importanța combinatului pentru furnizori și serviciile locale, care nu poate fi dedusă doar din numărul salariaților direcți.

Siderurgia are o prezență importantă și în alte centre industriale, precum Hunedoara, Călărași și Târgoviște. Industria chimică și cea petrochimică au concentrări teritoriale distincte, inclusiv în Târgu Mureș, Onești, Râmnicu Vâlcea și Slatina, unde costul energiei și condițiile de pe piețele internaționale pot influența competitivitatea producției.

O altă categorie o reprezintă activitățile industriale și serviciile aflate sub presiunea schimbărilor tehnologice. Sectorul IT din Cluj-Napoca, Iași și Timișoara este expus transformărilor legate de automatizare, inteligență artificială și evoluția cererii externe. Aceste riscuri nu sunt de aceeași natură cu cele ale siderurgiei sau industriei auto și nu pot fi măsurate prin aceiași indicatori. Ele arată însă că expunerea la schimbare nu este limitată la industriile tradiționale.

Atlasul C6 permite compararea ponderii unor familii de sectoare în totalul salariaților firmelor, dar nu oferă încă o măsură unică și comparabilă a probabilității ca fiecare industrie să fie afectată de un șoc. Concentrarea economică identifică teritoriile în care o transformare sectorială poate avea efecte importante; nu prezice momentul sau amploarea acesteia.

3.6.4. Tranziția energetică: un risc cu teritorii și termene cunoscute

Spre deosebire de transformările industriale a căror amploare este dificil de anticipat, reducerea utilizării cărbunelui face obiectul unor angajamente și calendare de restructurare.

Teritoriile afectate sunt cunoscute: Rovinari, Turceni, Motru, Mătăsari și localitățile din jurul exploatărilor de lignit din Gorj, Valea Jiului în Hunedoara și Işalnița în Dolj. În aceste zone, extracția cărbunelui și producția de energie au susținut timp de decenii ocuparea și activitatea economică.

Datele C6 arată că, în 2024, categoria care include extracția cărbunelui, rafinarea și producția de energie electrică reprezenta aproximativ 19,9% dintre salariații firmelor înregistrate în Gorj. Complexul Energetic Oltenia, cu peste 8.500 de salariați în bilanțurile din 2024, explică cea mai mare parte a acestei concentrări. Salariații sunt însă distribuiți între exploatări, cariere, centrale și

alte unități, astfel încât cifra nu poate fi atribuită integral municipiului Târgu Jiu, unde este înregistrat sediul companiei.

Planul de restructurare a Complexului Energetic Oltenia și obiectivele de decarbonizare stabilesc un orizont de transformare până în 2030. Pentru localitățile dependente de activitățile miniere și energetice, problema privește atât locurile de muncă directe, cât și posibilitatea apariției unor activități alternative.

Uniunea Europeană a identificat șase județe pentru intervenții prin Programul Tranziție Justă: Gorj, Hunedoara, Dolj, Galați, Prahova și Mureș. Finanțarea totală de aproximativ 2,53 miliarde de euro urmărește să susțină diversificarea economică, ocuparea și adaptarea acestor teritorii la transformările industriale și energetice.

Existența unui program de finanțare nu înseamnă însă că tranziția este rezolvată. Efectele sale depind de proiectele care vor fi efectiv realizate, de noile activități economice atrase și de capacitatea instituțiilor de a coordona investițiile, ceea ce până acum s-a dovedit problematic.

Tranziția energetică ilustrează o problemă importantă pentru reorganizare: activitatea economică și piața muncii sunt organizate pe un teritoriu mai larg decât cel al unei singure localități, în timp ce responsabilitățile administrative și resursele necesare pentru intervenție sunt împărțite între numeroase autorități.

3.6.5. Când statul este principalul sprijin economic

Există și teritorii în care vulnerabilitatea economică are o altă origine: dependența de finanțarea publică și de locurile de muncă din sectorul public.

În special în unele orașe mici și reședințe de județ din sudul și estul țării, spitalele, școlile și instituțiile publice reprezintă angajatori importanți. Reducerile bugetare, înghețarea angajărilor sau reorganizarea serviciilor publice pot influența veniturile populației și activitatea economică locală.

Capitolul 2 a arătat că, în 2025, 30,9% dintre UAT-uri nu își acopereau nici cheltuielile de personal din venituri proprii. Am măsurat dependența pe execuțiile bugetare 2016–2025 ale celor 3.186 de UAT-uri (fără consiliile județene și fără bugetul Municipiului București): partea din venituri care vine din sumele defalcate din TVA și din sumele pentru echilibrare (**dependența structurală**) și, separat, aceeași parte cu subvențiile incluse (**dependența totală**). Mediile pe 2019–2023 ordonează clar județele. Teleorman (34,9%), Vaslui (34,1%), Giurgiu (33,1%), Botoșani (32,7%) și Vrancea (32,4%) sunt la vârf; Timiș (14,8%), Bihor (15,6%), Sibiu (15,9%), Brașov (16,0%) și Cluj (17,6%), la coadă. Pe ansamblul UAT, media este 27,8%.

Nivelul se rupe însă în 2024, rangul nu. Subvențiile[53] trec de la 8,4 miliarde de lei în 2023 la 22,8 miliarde în 2024, iar dependența totală pe țară sare de la 34,8% la 46,7%; creșterea e largă (960 de UAT-uri cu cel puțin 5 milioane de lei în plus) și are un vârf la Cluj-Napoca, de la 57 de milioane de lei la 1,48 miliarde. Fișierul nu spune ce conțin aceste subvenții. Pe județe, ordinea rămâne aceeași (corelația rangurilor dintre media 2019–2023 și 2024 este 0,91 pentru dependența structurală); pe UAT individuale, nu (0,56 între 2023 și 2024). De aceea folosim clasamentul și media 2019–2023, nu procentele din 2024, și nu numim UAT-uri pe baza lor.

Două dintre hărți se suprapun. Șapte dintre primele zece județe după ponderea statului ca angajator sunt și în primele zece după dependența bugetară: Vaslui, Botoșani, Giurgiu, Teleorman, Suceava, Vrancea și Olt. Pe cele 41 de județe, corelația rangurilor dintre ponderea statului (2024) și dependența structurală (media 2019–2023) este 0,73. În aceleași locuri, deci, statul este și angajator important, și o sursă importantă de bani pentru primărie: o decizie bugetară la București lovește de două ori.

Tabel. Județele din primele zece și la statul ca angajator, și la dependența bugetară

Județ	Stat angajator, 2024 (loc din 41)	Dependență structurală, media 2019–2023 (loc din 41)	Populație la domiciliu / rezidentă
Vaslui	32,2% (1)	34,1% (2)	1,36
Botoșani	30,0% (2)	32,7% (4)	1,16
Giurgiu	25,6% (5)	33,1% (3)	1,00
Teleorman	25,3% (6)	34,9% (1)	1,09
Suceava	24,9% (7)	30,4% (10)	1,19
Vrancea	24,4% (9)	32,4% (5)	1,12
Olt	23,4% (10)	31,4% (8)	1,10
România	**18,8%**	**27,8%**	**1,16**

Sursa: INS (Tempo, FOM104F, salariați pe secțiuni CAEN, 2024; POP107D, populația la domiciliu la 1 ianuarie 2022; recensământul 2021); execuții bugetare ale UAT, 2019–2023; calcule proprii, caseta C6. Locurile sunt între cele 41 de județe, fără București. Pentru România, dependența este media pe ansamblul UAT.

Dependența nu înseamnă administrare proastă: sistemul este construit ca transferurile să egalizeze capacitatea fiscală dintre comunități. Dar un buget local care primește o treime din venituri de la centru are puțin spațiu pentru o investiție proprie sau pentru un șoc neprevăzut. Reorganizarea singură nu rezolvă această problemă, pentru că o parte importantă din distorsiuni sunt generate de legea finanțelor publice (locale)[54], o dimensiune care ar trebui să meargă mână în mână cu aceste măsuri.

[53] Capitolul 42 din lista clasificațiilor funcționale („Anexa I”, Venituri).
[54] Legea 273/2006

3.6.6. Clima poate afecta o economie locală indiferent de structura ei industrială

Unele dintre cele mai importante riscuri teritoriale nu provin din decizii economice. Seceta, inundațiile și alte evenimente extreme pot afecta simultan infrastructura, activitatea firmelor, veniturile populației și bugetele locale.

Seceta din 2024 a afectat puternic zonele agricole din Dobrogea, Bărăgan și sudul Moldovei. Inundațiile din septembrie 2024 din județul Galați au produs pierderi importante în 12 localități, afectând peste 5.500 de gospodării. În iulie 2025, inundațiile din Suceava au afectat sute de locuințe.

Un exemplu relevant este Praid, în județul Harghita. În mai 2025, inundarea salinei a afectat principala atracție economică a localității, vizitată în 2024 de aproximativ 470.000 de turiști. Activitățile turistice și serviciile dezvoltate în jurul acesteia au fost afectate de un eveniment care nu a avut legătură cu evoluția cererii sau cu competitivitatea companiilor.

Până la sfârșitul anului 2025, 135 de firme din Praid și împrejurimi își încetaseră activitatea, iar numărul șomerilor înregistrați în comună crescuse de la 69 la 121. Cazul ilustrează vulnerabilitatea unei economii locale concentrate în jurul unei singure resurse, chiar și atunci când acea activitate aparține sectorului serviciilor.

Pentru o evaluare comparabilă la nivel național, expunerea economică ar trebui corelată cu hărțile de hazard la inundații, datele despre secetă și structura ocupării în agricultură și turism.

În prezent, aceste informații nu sunt disponibile într-un format suficient de complet și comparabil la nivel de UAT pentru a fi integrate în atlasul C6. Prin urmare, exemplele prezentate identifică riscuri și teritorii afectate, dar nu constituie un clasament național al vulnerabilității climatice.

3.6.7. Granița și noile investiții: riscuri, dar și oportunități

Geografia economică a României poate fi modificată și de investițiile în infrastructură, energie, logistică și apărare. Spre deosebire de celelalte expuneri, acestea nu reprezintă neapărat vulnerabilități existente, ci oportunități potențiale de diversificare economică.

Porturile maritime și dunărene, inclusiv Constanța, Galați și Tulcea, sunt conectate la fluxuri comerciale internaționale influențate de războiul din Ucraina și de schimbările din transportul european de mărfuri. Județele de la granița cu Ucraina și Republica Moldova au căpătat o importanță strategică mai mare, inclusiv din perspectiva reconstrucției Ucrainei și a conectivității regionale.

Programul european SAFE include proiecte de infrastructură și investiții în capacități de apărare, ale căror efecte vor depinde de calendarul implementării și de localizarea efectivă a activităților economice. Din cele 16,68 miliarde de euro, pagina Ministerului Apărării numește un loc de producție pentru patru proiecte de echipamente, de unde vedem că ele vizează centre industriale

precum Cugir, Bumbești-Jiu, Plopeni, Mediaș și Victoria. Acestea sunt relevante mai ales pentru orașele mici și mijlocii, unde o investiție industrială importantă poate influența semnificativ ocuparea și economia locală.

Proiectul Neptun Deep, cu infrastructura de preluare a gazelor din Marea Neagră în zona Tuzla, reprezintă o altă investiție care poate modifica activitatea economică și relațiile dintre teritorii.

Aceste proiecte nu trebuie însă contabilizate ca locuri de muncă deja create sau ca dovezi ale unei diversificări economice realizate. O investiție anunțată nu este un loc de muncă creat și pentru moment nu se vede în ocupare. Filialele Romarm care apar în bilanțuri (cele cu peste circa 400 de salariați) au pierdut oameni în ultimul deceniu: Sadu a coborât de la 882 de salariați în 2016 la 537 în 2025, Uzina Mecanică Cugir de la 1.135 la 949, Fabrica de Arme Cugir de la 898 la 769 (2024); Mija (542 la 545) și Tohan Zărnești (436 la 402) au rămas pe loc. Mediașul, cu 20.298 de salariați în firmele sale, are deja ca prim angajator Romgaz (26%): blindatele vin într-un oraș care stă pe gaze.

Pentru evaluarea viitoarelor scenarii, ele pot fi analizate prin localizarea investițiilor, valoarea lor, termenele de realizare și efectele economice estimate, acolo unde există date verificabile.

Distincția este importantă: un teritoriu cu o economie vulnerabilă astăzi poate avea oportunități de dezvoltare în următorul deceniu, fără ca acestea să fie garantate. Capacitatea administrației de a valorifica investițiile va influența rezultatul.

3.6.8. Ce ne spun aceste expuneri despre reorganizare

Analiza identifică mai multe tipuri de dependență teritorială: concentrarea într-un singur angajator, specializarea într-o industrie, transformările energetice, dependența de finanțarea publică și expunerea la riscuri climatice. Unele pot fi măsurate prin indicatori comparabili la nivel național, în timp ce pentru altele datele permit, deocamdată, doar identificarea unor situații și teritorii relevante.

Pentru reorganizarea administrativ-teritorială, o constatare importantă privește scara la care apar efectele economice. O fabrică poate avea sediul într-un oraș, angajați din mai multe comune și furnizori din alte județe. O exploatare minieră poate susține o piață a muncii întinsă peste numeroase UAT-uri. O inundație poate afecta simultan infrastructura și economia mai multor localități.

Răspunsul administrativ la aceste situații presupune adesea coordonarea unor investiții și servicii care depășesc granița unei singure unități administrativ-teritoriale: transport, formare profesională, infrastructură, pregătirea terenurilor pentru investiții, promovare economică și managementul riscurilor.

Comasarea unor localități nu garantează apariția unor industrii noi și nici nu elimină dependența de un angajator. O administrație mai mare nu devine automat mai competentă sau mai eficientă. Însă organizarea teritorială poate influența resursele disponibile pentru planificare și capacitatea de coordonare a intervențiilor.

De aceea, scenariile de reorganizare trebuie evaluate și după felul în care reunesc sau conectează teritoriile care funcționează deja împreună economic, după accesul la centre cu activități diversificate și după capacitatea administrativă de a răspunde unor transformări sectoriale sau unor șocuri externe.

Atlasul C6 reprezintă un prim pas în această evaluare. Datele identifică principalele concentrări de ocupare și expuneri sectoriale la nivel de UAT, județ și zonă funcțională. Pentru un profil complet de reziliență rămân necesare corectarea distribuției salariaților pe locurile efective de muncă, integrarea riscurilor climatice, analiza alternativelor de ocupare și evaluarea capacității instituționale.

O reorganizare bună trebuie să țină cont nu doar de unde se produce astăzi, ci și de cât de dependent este fiecare teritoriu de ceea ce produce și de cine poate interveni atunci când economia locală se schimbă.

3.7. Geografia următoare: 2028, 2034, 2050

Trei procese decid în ce peisaj va ateriza orice hartă administrativă. Primul este bugetul european: Comisia a propus ca 865 de miliarde de euro să fie cheltuite prin câte un plan de parteneriat național și regional pentru fiecare stat, cu reforme, jaloane și plăți la rezultat; României i-ar reveni 60,2 miliarde, iar acordul politic este țintit pentru sfârșitul lui 2026. Pentru poli, asta înseamnă că zonele funcționale nu mai au programe garantate prin arhitectura fondurilor, cum au avut în 2007–2013 și, parțial, în 2021–2027; își vor găsi locul în plan doar dacă îl negociază acum, ca reformă cu investiții atașate.

Al doilea este securitatea devenită infrastructură. Prin instrumentul SAFE, România are 16,7 miliarde de euro, dintre care 4,2 miliarde pentru capetele autostrăzilor A7 (Pașcani–Suceava–Siret) și A8 (Târgu Neamț–Iași–Ungheni), cu termen în 2030. Traseele trec prin regiunea cea mai săracă a țării și leagă între ele trei dintre zonele funcționale ale Moldovei — Bacău, Iași, Suceava — și pe acestea de graniță. Întrebarea este dacă administrațiile de pe traseu vor fi în stare să transforme un nod logistic în locuri de muncă.

Al treilea este demografia pe termen lung, și el spune cel mai limpede cine sunt magneții. În proiecțiile INS până în 2070, toate județele pierd populație, cu excepția Ilfovului (+42,7%); Teleormanul pierde 73%, Brașovul 4,5%, iar județele cu cele mai mici pierderi sunt Brașov,

Bistrița-Năsăud, Cluj, Covasna, Harghita, Iași, Sălaj, Sibiu, Suceava și Timiș. Eurostat vede același lucru la orizontul 2050: în România, majoritatea regiunilor pierd cel puțin 20%, iar una singură crește. Județele care rezistă demografic sunt, cu două-trei excepții, județele magneților.

Până în 2070, județele celor cinci poli regionali (Brașov, Iași, Sibiu, Timiș și Cluj) pierd în medie 9% din populație în proiecția INS[55] și 13% în cea Eurostat[56], și sunt, alături de Ilfov și Suceava, cele mai rezistente din țară. Județele polilor interjudețeni pierd în medie 30–34%, cele ale polilor județeni 39–45%, iar cele ale polilor locali 41–53%. Cele două surse folosesc ipoteze diferite, dar dau aceeași ordine. Excepțiile sunt trei. Suceava, pol interjudețean, pierde cât un pol regional (−9% până la −12%). Bistrița-Năsăud, pol județean, pierde mai puțin decât majoritatea județelor cu poli mai mari (−19%). Iar Bucureștiul pierde populație, mult mai mult în proiecția Eurostat (−37%) decât în cea a INS (−13%), în timp ce Ilfovul crește cu 43–52%: în proiecția INS, capitala nu slăbește, ci se mută în coroană; în cea a Eurostat, regiunea București-Ilfov pierde totuși în total

3.8. Lista se schimbă? Da. Cum, și ce urmează

Răspunsul scurt la întrebarea din titlu este da, din trei motive. Lista din 2008 a fost un instrument pentru un singur exercițiu bugetar și nu mai are efect juridic. Ierarhia BM din 2017 se baza pe migrația din 2001–2011, adică pe date de dinaintea unui deceniu în care coroanele Timișoarei, Clujului, Iașului, Brașovului, Sibiului și Oradiei s-au umplut, iar cele ale Ploieștiului, Galațiului sau Brăilei, nu. Și criteriile s-au schimbat: nimeni nu ar mai desemna azi un pol fără să întrebe câți angajatori are, câți absolvenți formează și reține, și cum se așază față de un coridor.

Răspunsul lung este că lista nu trebuie „actualizată”, ci înlocuită cu o metodă. Un pol nu se decretează; se măsoară, pe patru dimensiuni (masă, impuls, atracție și talent), cu date publice, cu reziliența alături ca semnal de risc, și se remăsoară la fiecare recensământ.

Grila din capitolul 3.4 a făcut prima măsurătoare. Bucureștiul rămâne singur în categoria lui, deși la scor îl întrece Cluj-Napoca: e primul la masă și înaintea Clujului la atracție, dar rămâne în urmă la impuls și la talent. Cluj-Napoca, Timișoara și Iași rămân poli regionali, iar Iașul trece și condiția care i se punea: balanța din 3.3.4 arată că județul reține absolvenții, nu doar că îi formează. Brașovul li se alătură, iar al cincilea pol regional este Sibiul, care urcă prin talent și locuire. Constanța și Oradea, candidate la același nivel, ies primele în nivelul interjudețean. Aradul nu urcă în ierarhia atracției, ci coboară cel mai mult dintre marii poli, de pe locul 5 pe 16 față de 2017: pierde populație și salariați.

[55] INS - „Proiectarea populației României, pe regiuni de dezvoltare și județe, la orizontul anului 2070”, tabelul 3.2., pagina 22
[56] Eurostat, EUROPOP2019, proj_19rp3

Dintre orașele care aveau de dovedit că mai atrag, nu doar că sunt mari, Ploieștiul și Bacăul rămân poli interjudețeni (Bacăul cu rezerva efectului de sediu al Dedeman), iar Galați și Brăila nu. Galațiul are a șaptea populație dintre zone, dar o economie care aproape nu a crescut în termeni reali în opt ani; Brăila coboară până aproape de polii locali. Suceava face cel mai mare salt, de pe locul 25 pe 11, iar Baia Mare și Târgu Mureș își păstrează locurile.

Atracția județului Suceava are însă o limită pe care grila nu o prinde: județul pierde oameni în schimburile cu restul țării, iar balanța din 3.3.4 îl așează printre cele care formează absolvenți pentru alții. Riscul nu urmează ierarhia: șapte dintre cei 16 poli regionali și interjudețeni, între ei Timișoara și Brașovul, depind în mare măsură de o industrie sau de un angajator.

Un al patrulea nivel — polii locali, orașele de 30.000–60.000 de locuitori din Moldova, Oltenia și Muntenia — nu este o categorie de rangul doi: este singurul loc în care „dreptul de a rămâne” se poate materializa pentru câteva milioane de oameni. Perechile de orașe — Timișoara–Arad, Brașov–Sibiu, Cluj-Napoca–Oradea, Galați–Brăila — și răspunsul cercetării europene la întrebarea „o capitală sau o rețea” sunt tratate în capitolul următor, despre nivelul intermediar.

Ce înseamnă asta dacă am luat în calcul un scenariu de reorganizare administrativ-teritorială bazat pe polii de creștere? Întâi, că unitatea lui nu este orașul, ci zona funcțională și că un pol regional cu douăzeci de comune în coroană are nevoie de un nivel de guvernare al zonei (planificare comună, o autoritate de transport, buget și finanțare), nu doar de o hartă cu granițe mutate.

Apoi, că intervențiile diferă pe niveluri: pentru polii regionali, tren metropolitan sau transport rapid, parcări de transfer, locuințe accesibile în nucleu, ca naveta să nu fie singura opțiune; pentru polii județeni, rețele de autobuz și drumuri județene care aduc coroana la 30 de minute de nucleu; pentru teritoriile de dincolo de magnet, centre de servicii și mobilitate la cerere, adică scenariul serviciilor, nu cel al polilor. În sfârșit, că fiecare pol desemnat vine cu contractul lui de investiții, scris în planul pe 2028–2034: lista, costul, sursa. Grila din capitolul final cere exact acest lucru de la orice scenariu; pentru scenariul polilor, el este chiar conținutul.

Dinspre oamenii pregătiți, trei lucruri. Întâi, harta competențelor este harta capacității administrative: județele cu sub 8% absolvenți sunt cele în care comunele nu găsesc auditor, arhitect sau secretar; Indicele de capacitate administrativă pornește de aici. Orice scenariu care creează unități noi în aceste teritorii trebuie să spună de unde vin oamenii care le vor conduce.

Apoi, polii se măsoară și după talent, nu doar după masă: dimensiunea „talent” intră în grila din 3.4 cu studenți la 1.000 de locuitori, locuri de muncă calificate și balanța dintre ele. În sfârșit, cele 12-13 orașe universitare mari sunt, indiferent de scenariu, singurele locuri în care un nivel intermediar ar putea găsi oamenii care să-l facă să funcționeze; capitolul următor pornește de la ele.

Ce nu facem: un clasament al orașelor după talent. Ar fi titlul de presă și ar fi fals — un oraș cu 40.000 de studenți și fără locuri de muncă pentru ei nu este „mai bun” decât unul cu 10.000 și cu o industrie care îi angajează pe toți.

FUNKY CITIZENS

4. Capacitatea administrativă: cine poate duce un cluster

Primul capitol al studiului a analizat unde locuiesc oamenii și care sunt localitățile în care populația se află în declin; al doilea capitol a analizat nivelul minim de viabilitate fiscală a fiecărui UAT, iar capitolul trei a adus o nouă dimensiune - cea economică.

În capitolul patru prezentăm capacitatea administrativă locală, pornind de la câteva calcule, realizate folosind numai date publice. Am numit acest set de calcule **„Indicele de Capacitate Administrativă (ICA)”**, astfel încât să poată fi reprodus și folosit ca instrument comparativ și în următorii ani.

4.1. De ce măsurăm capacitatea

Orice scenariu de reorganizare teritorială pune aceeași întrebare, chiar dacă nu o spune: cine duce greul? Un cluster are nevoie de un centru care să poată strânge proiecte, să plătească furnizori și să gestioneze bani europeni și bani de la buget pentru mai multe localități decât cele pe care le gestionează azi. Dacă centrul nu poate, harta arată bine pe hârtie și nu funcționează.

Indicele de Capacitate Administrativă (ICA) răspunde la întrebarea asta și la nimic altceva. Nu spune dacă o comasare e dorită, nu alege o unitate-părinte și nu favorizează niciun scenariu. Funky Citizens susține reforma, dar rămâne strict neutră între scenariile RAAR. Indicele verifică fezabilitatea, nu oportunitatea: pentru fiecare scenariu, întreabă dacă centrul poate duce restul.

Ce nu este. Nu e un clasament de primării și nu judecă oameni. Citește urmele capacității în date publice: bugete, execuții, achiziții. Un UAT care a mers bine la 3.000 de locuitori nu are garanția că merge la 15.000, iar indicele privește în trecut. Ca instrument de fezabilitate e util; ca predicție e slab, și trebuie citit așa.

4.2 Cum funcționează, în trei pași

ICA funcționează ca o sită prin care trece fiecare scenariu RAAR. Măsurătoarea e făcută o singură dată, pentru toate cele 3.180 de UAT-uri, fără să știe ce scenarii există. Fiecare scenariu primește aceeași măsurătoare.

Pasul 1: un scor între 0 și 100. Scorul pune UAT-urile în ordine pe patru lucruri: cât se întreține din venituri proprii, cât investesc, cât din fondurile europene atrag și cât de competitiv cumpără. Ordonează, dar nu decide. Un UAT cu scor mic poate trece toate testele, iar unul cu scor mare poate pica.

Pasul 2: cinci teste. Fiecare UAT răspunde la cinci întrebări, pe datele din 2023–2025.

- Se întreține singur? Acoperă cheltuielile de funcționare din veniturile proprii.
- Investește? Plătește lucrări în fiecare an, din orice sursă: buget local, fonduri europene, PNRR, PNDL sau Anghel Saligny. Un centru trebuie să poată gestiona bani, indiferent de unde vin.
- Și duce proiectele la capăt? Raportul dintre ce a plătit și ce avea bugetat pentru dezvoltare.
- Cumpără competitiv? Ce parte din valoarea achizițiilor trece prin proceduri competitive.
- Plătește la timp? Plățile restante, ca pondere din cheltuieli.

UAT-ul care trece toate cele cinci este **capabil**. Cel care pică la unul este **marginal**. Cel care pică la două sau mai multe este **sub prag**. Pragurile sunt valori de lucru, nu adevăruri: le publicăm împreună cu harta și cu felul în care aceasta se schimbă când le mutăm (anexă).

Pasul 3: un verdict pe cluster. Centrul unui cluster nu e UAT-ul cu cifrele cele mai bune, ci locul înspre care graviteză deja oamenii: naveta, serviciile, accesul și, cu pondere mică, populația. Verdictul se uită la capacitatea acelui centru.

Verdict	Când	Ce înseamnă
Verde	Centrul este capabil	Comasarea este fezabilă așa cum a fost desenată
Galben	Centrul este marginal; sau pică testele, dar alt membru al clusterului este capabil; sau centrul este contestabil	Fezabilă cu sprijin de tranziție, cu motivul notat

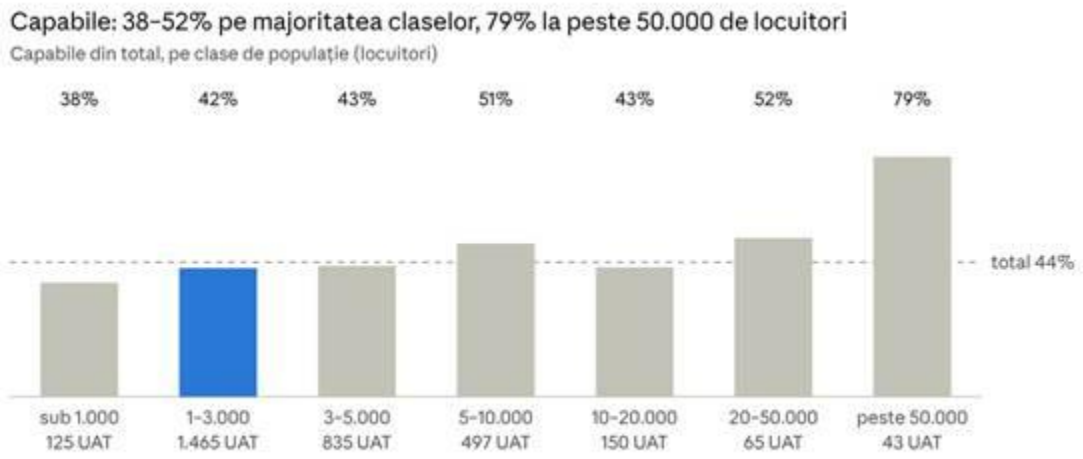
Roșu	Niciun membru al clusterului nu este capabil	Nu produce o administrație funcțională fără intervenție în plus

Clusterele roșii nu sunt un eșec al analizei, ci produsul ei principal. Ele arată unde o reorganizare pe hârtie nu rezolvă nimic fără altceva în plus.

4.3 Ce arată datele

Cu setul de lucru, din cele 3.180 de UAT-uri, 1.411 (44%) sunt capabile, 1.091 (34%) marginale și 678 (21%) sub prag. Cum UAT-urile mari trec mai des, în populație proporțiile se schimbă: 56% dintre locuitori trăiesc într-un UAT capabil, 27% într-unul marginal și 16% într-unul sub prag.

Capacitatea nu urmează mărimea.



Calcul ICA pe datele 2023–2025 (execuții bugetare, SICAP, INS), 3.180 UAT

Cele mai multe UAT-uri sunt comune de 1.000–3.000 de locuitori (46% din total), iar 42% dintre ele sunt capabile. Diferența apare abia la orașele de peste 50.000, unde 34 din 43 trec. Mediana populației e aproape aceeași în cele trei categorii (circa 2.800–3.200 de locuitori), deci categoria nu se explică prin mărime. Cele 108 UAT-uri de 20.000+ se împart astfel: 68 capabile, 24 marginale, 16 sub prag.

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. Un grup de 142 de UAT-uri pică la trei teste sau mai multe; ele sunt cazul cel mai clar de UAT care nu poate fi centru. Execuția e testul care taie cel mai des printre cele marginale: 337 din 1.091 pică exact acolo.

Peste jumătate dintre UAT-uri (56%, marginale și sub prag) nu ar putea fi centrul unui cluster fără sprijin. Ele cuprind 44% din populație, pentru că UAT-urile mari trec mai des.

4.4 Patru exemple și cazul Ciugud

Patru UAT-uri arată cum se comportă instrumentul în practică. Nu sunt un clasament; au fost alese pentru că fiecare arată altceva.

UAT	Locuitori	Verdict	Ce se vede în date
Socodor (AR)	2.275	capabil	85 mil. lei fonduri europene în 2016–2025 cu 21 de angajați, adică 4,1 mil. lei pe angajat; mediana UAT-urilor mici cu fonduri europene e de 0,5 mil.
Oradea (BH)	213.622	capabil	Plăți de dezvoltare de 3.567–5.147 lei pe locuitor în fiecare an din 2023–2025, de peste trei ori pragul; 99% din valoarea achizițiilor, prin proceduri competitive
Eforie (CT)	10.563	marginal	Pică un singur test: execuție de 29,2% față de 30% cerut. Autofinanțare 122%, investiții peste prag în toți cei trei ani
Iana (VS)	4.134	sub prag	Autofinanțare de 29% și plăți restante de 17% din cheltuieli: pică două teste

Trei lucruri se văd de aici.

- **Scorul nu e verdict.** Eforie are scor 87 și iese marginală, iar Ibănești (BT), cu scor 21, iese capabilă: trece toate cele cinci teste, deși scorul ei e în coada distribuției. De aceea pragurile califică, iar scorul doar ordonează.

- **La limită, un prag decide singur prea mult.** Eforie pică execuția la 29,2% față de 30%, iar Buzău (120.138 de locuitori) la 29,1%. De aceea cele 108 UAT-uri de 20.000+ se verifică individual, nu doar prin praguri.
- **Capacitatea la scară mică e reală.** Socodor are rezultate, dar fonduri multe pe angajat nu spun nimic despre restul. Tot ce știm e că rezultatul există. Cum îl obține e subiectul studiilor de caz.

4.4.1 Studiu de caz: Ciugud

Ciugud (AB), cu 3.381 de locuitori, arată ce nu se vede dintr-un singur număr: a atrage bani și a-i gestiona sunt două lucruri diferite, iar ambele contează pentru un centru de cluster.

An	Credite de dezvoltare (mil. lei)	Plăți de dezvoltare (mil. lei)	Execuție	Plăți pe locuitor (lei)
2023	37,5	8,2	21,9%	2.505
2024	83,2	9,0	10,8%	2.721
2025	97,0	19,3	19,9%	5.722

Comuna trece patru teste din cinci. Se întreține singură (autofinanțare de 169%), investește de două până la cinci ori peste prag, cumpără competitiv (75% din valoare) și nu are restanțe. Pică execuția, cu 17,5% față de 30%. Motivul se vede în tabel. În 2024 creditele de dezvoltare au crescut de 2,2 ori, de la 37,5 la 83,2 mil. lei, iar plățile au crescut cu 10%. În 2025 plățile s-au dublat, dar creditele au mai crescut și ele: comuna a plătit 19,3 mil. din 97. Pentru 30% ar fi trebuit să plătească 29 mil. lei într-un an, cu venituri proprii (fără cote) de 9,8 mil.

Asta înseamnă că investițiile au o limită, iar limita nu stă în banii obținuți. Un portofoliu care crește mai repede decât poate fi executat nu devine lucrări; devine credit neutilizat. Pentru un centru de cluster, care va trebui să gestioneze și proiectele vecinilor, această limită este chiar întrebarea.

Datele nu spun de ce execuția e scăzută. Poate fi calendarul lucrărilor, contractarea, plățile amânate între ani sau echipa; asta se află doar în teren, și tocmai pentru asta există studiile de caz. Nu judecăm primăria, ci arătăm unde se oprește fluxul.

4.5 Ce înseamnă pentru RAAT

Pentru fiecare scenariu RAAT raportăm câte clustere ies verzi, galbene și roșii, ce parte din populație ar trăi în clustere roșii și cum se distribuie pe județe. Pentru fiecare cluster roșu arătăm cel mai apropiat UAT capabil din afara lui, ca material pentru discuție. Funky nu propune o hartă. Scenariile vor fi publicate în lunile care urmează.

Indicele are un loc și o limită. Spune dacă o hartă are un centru care poate duce ce i se pune în spate; nu spune dacă harta e bună. Roșu nu înseamnă că reforma e greșită, ci că pe acel loc ea nu funcționează fără altceva în plus: sprijin de tranziție, un alt centru, alt desen. Un UAT marginal sau sub prag nu este un UAT prost administrat, ci unul care, pe datele publice, nu a arătat încă capacitatea de a duce un cluster.

Metoda completă, pragurile, felul în care harta se schimbă când le mutăm, limitele datelor și fișa fiecărui indicator sunt în anexă.

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

Reorganizarea nu se discută doar la nivelul comunelor și orașelor. Proiectele de lege din 2023 și 2024 țineau de numărul județelor și de regiuni, iar scenariul regional al acestui proiect va avea nevoie de aceeași bază de date ca celelalte. Capitolul nu desenează regiuni — ar fi deja un scenariu —, ci descrie nivelul intermediar pe care România îl are: județele, singurul nivel ales între comună și stat, și regiunile pe care statul le folosește deja, fără să le fi valorificat vreodată până la capăt altfel decât pentru programarea solicitată de fondurile europene.

5.1. Județul din 1968

Legea din 1968 a trasat 39 de județe. În 1981, prin Decretul Consiliului de Stat nr. 15, județele Ilfov și Ialomița au fost reorganizate: au apărut Giurgiu și Călărași, iar Ilfovul a devenit Sectorul Agricol Ilfov, subordonat Capitalei. A redevenit județ abia în 1997, prin Legea nr. 50/1997, și atunci doar „până la noua organizare administrativ-teritorială a țării” — care nu a mai venit. Cu 41 de județe și Capitala, România are în medie circa 422.000 de rezidenți pe județ (fără București), cu extreme de la Tulcea (pe ultimul loc cu 193.355) și Covasna (200.042), la Iași (pe primul loc cu 760.774) și Prahova (peste 695.000 rezidenți). Județul este singurul nivel intermediar cu autoritate aleasă și buget propriu, și este, în același timp, 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 pe care analiza Curții de Conturi le-a arătat lipsind din comune. Capitolul 3 a arătat și inegalitatea din interiorul lui: fiecare regiune are un județ-locomotivă și periferii, iar între județele aceleiași regiuni decalajele sunt cel puțin la fel de mari ca între regiuni.

5.2. Regiunile pe care statul le are deja

Deși nu are regiuni ca unități administrative, statul român lucrează de decenii cu hărți regionale — mai multe deodată, trasate de instituții diferite, cu sedii diferite. Inventarul lor este cea mai ieftină bucată de diagnostic din acest raport și una dintre cele mai grăitoare.

Nr	Harta	Câte	Sedii	Ce decide
1	Regiunile de dezvoltare (Legea 315/2004; fără personalitate juridică)[57]	8	Piatra Neamț, Brăila, Călărași, Craiova, Timișoara, Cluj-Napoca, Alba Iulia, București	Programele regionale 2021–2027, statistica NUTS 2, agențiile de dezvoltare regională
2	Curțile de apel (legea 304/2022).	15	Alba Iulia, Bacău, Brașov, București, Cluj-Napoca, Constanța, Craiova, Galați, Iași, Oradea, Pitești, Ploiești, Suceava, Târgu Mureș, Timișoara	Justiția de apel; parchetele
3	Direcțiile generale regionale ale finanțelor publice (DGRFP ANAF) (HG nr. 520/2013).	8	București, Brașov, Cluj-Napoca, Craiova, Galați, Iași, Ploiești, Timișoara	Administrarea fiscală
4	Direcțiile regionale de drumuri și poduri (CNAIR)	7	București, Brașov, Cluj-Napoca, Constanța, Craiova, Iași, Timișoara	Drumurile naționale
5	Administrațiile bazinale de apă (OUG 107/2002, Anexa 1, pct. 1-11)	11	Pitești[58], Buzău[59], Oradea[60], Constanța[61], Craiova[62], Târgu-Mureș[63], Râmnicu Vâlcea[64], Iași[65], Bacău[66], Cluj-Napoca[67], Timișoara[68]	Apele, inundațiile
6	Centrele regionale de urgență (Ordinul ministrului sănătății nr. 1765/2006)	8	Iași, Constanța, București, Craiova, Timișoara, Cluj-Napoca, Târgu Mureș, Brașov	Transferul pacienților în stare critică

[57] **(1) Regiunea Nord-Est** (Bacău, Botoșani, Iași, Neamț, Suceava, Vaslui); **(2) Regiunea Sud-Est** (județele Brăila, Buzău, Constanța, Galați, Vrancea, Tulcea); **(3) Sud-Muntenia** (Argeș, Călărași, Dâmbovița, Giurgiu, Ialomița, Prahova și Teleorman); **(4) Sud-Vest Oltenia** (Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt și Vâlcea); **(5) Vest** (Arad, Caraș-Severin, Hunedoara, Timiș); **(6) Regiunea Nord-Vest** (Bihor, Bistrița-Năsăud, Cluj, Salaj, Satu Mare și Maramureș); **(7) Regiunea Centru** (Alba, Brașov, Covasna, Harghita, Mureș, Sibiu); **(8) Regiunea de Dezvoltare București-Ilfov**.

[58] Administrația Bazinală de Apă (ABA) Argeș-Vedea;
[59] ABA Buzău-Ialomița
[60] ABA Crișuri
[61] ABA Dobrogea-Litoral
[62] ABA Jiu
[63] ABA Mureș
[64] ABA Olt
[65] ABA Prut-Bârlad
[66] ABA Siret
[67] ABA Someș-Tisa
[68] ABA Banat

Nr	Harta	Câte	Sedii	Ce decide
7	Zonele de distribuție a energiei electrice (HG 1342/2001)	8	Bacău, Constanța, Ploiești, Craiova, Timișoara, Cluj-Napoca, Brașov, București	Distribuția și furnizarea energiei electrice
8	Direcțiile regionale de statistică (INS) (L226/2009; HG 957/2005)	8	Alba-Iulia, Brăila, Bistrița, Slatina, Piatra-Neamț, Timișoara, Călărași, București	Statistica
(*)	Regionalele CFR[69]	8	București, Brașov, Cluj-Napoca, Constanța, Craiova, Galați, Iași, Timișoara	Calea ferată
(*)	Spitalele regionale de urgență (în construcție; fără act de arondare)	3 (în construcție)	Iași, Cluj (la Florești), Craiova	Urgențele de nivel înalt pentru Moldova, Transilvania de nord, Oltenia
(*)	Operatorii regionali de apă și de deșeuri (asociații de dezvoltare intercomunitară, L51/2006)	43 de operatori regionali de apă[70]; asociațiile pentru deșeuri sunt, de regulă, una pe județ	—	Apa, canalizarea, deșeurile (Curtea de Conturi, p. 48)
(*) Hărți complementare				

Câteva observații se pot face deja. Nicio hartă nu coincide cu alta. 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. Trei dintre ele (Piatra Neamț, Brăila și Călărași) nu mai găzduiesc nicio altă structură regională în afară de direcția de statistică, care copiază harta regiunilor de dezvoltare. Brașovul este sediu de curte de apel, de direcție fiscală regională, de direcție de drumuri, de zonă de distribuție a energiei, de centru regional de urgență și de regio nală CFR, dar regiunea Centru se administrează de la Alba Iulia. Iar spitalul regional al Transilvaniei de Nord se construiește într-o comună: Florești, cea mai mare comună din țară, la un kilometru de ieșirea din Cluj-Napoca (Europa Liberă).

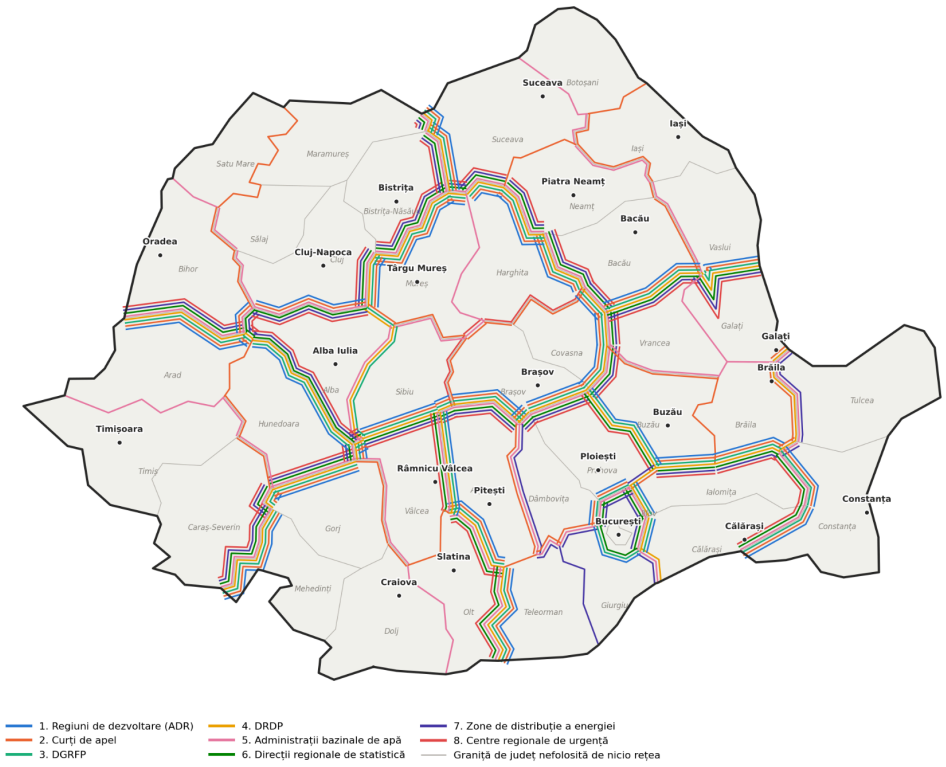
[69] Harta rețelei CFR: https://cfr.ro/files/ddr/RO%202026/Anexa%202.a%20%20.pdf
[70] Raport de analiză a performanței operatorilor de apă și apă uzată din România și a efectelor reglementării economice în anul 2023

Județ	Regiunea de dezvoltare a județului	Nr. orașe-sediu	Orașe-sediu	Nr. regiuni în care se află sediile	Regiunile în care se află sediile
Galați	Sud-Est	6	Brăila, Galați, Buzău, Iași, Ploiești, Constanța	3	Sud-Est, Nord-Est, Sud-Muntenia
Vrancea	Sud-Est	6	Brăila, Galați, Buzău, Bacău, Ploiești, Constanța	3	Sud-Est, Nord-Est, Sud-Muntenia
Argeș	Sud-Muntenia	5	Călărași, Pitești, Ploiești, București, Craiova	3	Sud-Muntenia, București-Ilfov, Sud-Vest Oltenia
Călărași	Sud-Muntenia	5	Călărași, București, Ploiești, Constanța, Buzău	3	Sud-Muntenia, București-Ilfov, Sud-Est
Ialomița	Sud-Muntenia	5	Călărași, București, Ploiești, Constanța, Buzău	3	Sud-Muntenia, București-Ilfov, Sud-Est
Teleorman	Sud-Muntenia	5	Călărași, București, Ploiești, Pitești, Craiova	3	Sud-Muntenia, București-Ilfov, Sud-Vest Oltenia
Dâmbovița	Sud-Muntenia	4	Călărași, Ploiești, București, Buzău	3	Sud-Muntenia, București-Ilfov, Sud-Est
Prahova	Sud-Muntenia	4	Călărași, Ploiești, București, Buzău	3	Sud-Muntenia, București-Ilfov, Sud-Est
Brăila	Sud-Est	5	Brăila, Galați, Buzău, Ploiești, Constanța	2	Sud-Est, Sud-Muntenia
Buzău	Sud-Est	5	Brăila, Ploiești, Galați, Buzău, Constanța	2	Sud-Est, Sud-Muntenia
Alba	Centru	4	Alba Iulia, Cluj-Napoca, Târgu Mureș, Brașov	2	Centru, Nord-Vest
Giurgiu	Sud-Muntenia	4	Călărași, București, Ploiești, Pitești	2	Sud-Muntenia, București-Ilfov
Harghita	Centru	4	Alba Iulia, Târgu Mureș, Brașov, Râmnicu Vâlcea	2	Centru, Sud-Vest Oltenia
Sibiu	Centru	4	Alba Iulia, Brașov, Râmnicu Vâlcea, Târgu Mureș	2	Centru, Sud-Vest Oltenia
Vâlcea	Sud-Vest Oltenia	4	Craiova, Pitești, Râmnicu Vâlcea, Slatina	2	Sud-Vest Oltenia, Sud-Muntenia
Brașov	Centru	3	Alba Iulia, Brașov, Râmnicu Vâlcea	2	Centru, Sud-Vest Oltenia

Covasna	Centru	3	Alba Iulia, Brașov, Râmnicu Vâlcea	2	Centru, Sud-Vest Oltenia
Hunedoara	Vest	3	Timișoara, Alba Iulia, Târgu Mureș	2	Vest, Centru
Arad	Vest	2	Timișoara, Târgu Mureș	2	Vest, Centru
București	București-Ilfov	2	București, Pitești	2	București-Ilfov, Sud-Muntenia
Ilfov	București-Ilfov	2	București, Pitești	2	București-Ilfov, Sud-Muntenia
Botoșani	Nord-Est	4	Piatra Neamț, Suceava, Iași, Bacău	1	Nord-Est
Suceava	Nord-Est	4	Piatra Neamț, Suceava, Iași, Bacău	1	Nord-Est
Bacău	Nord-Est	3	Piatra Neamț, Bacău, Iași	1	Nord-Est
Bihor	Nord-Vest	3	Cluj-Napoca, Oradea, Bistrița	1	Nord-Vest
Constanța	Sud-Est	3	Brăila, Constanța, Galați	1	Sud-Est
Iași	Nord-Est	3	Piatra Neamț, Iași, Bacău	1	Nord-Est
Mureș	Centru	3	Alba Iulia, Târgu Mureș, Brașov	1	Centru
Neamț	Nord-Est	3	Piatra Neamț, Bacău, Iași	1	Nord-Est
Olt	Sud-Vest Oltenia	3	Craiova, Râmnicu Vâlcea, Slatina	1	Sud-Vest Oltenia
Satu Mare	Nord-Vest	3	Cluj-Napoca, Oradea, Bistrița	1	Nord-Vest
Tulcea	Sud-Est	3	Brăila, Constanța, Galați	1	Sud-Est
Vaslui	Nord-Est	3	Piatra Neamț, Iași, Bacău	1	Nord-Est
Bistrița-Năsăud	Nord-Vest	2	Cluj-Napoca, Bistrița	1	Nord-Vest
Cluj	Nord-Vest	2	Cluj-Napoca, Bistrița	1	Nord-Vest
Dolj	Sud-Vest Oltenia	2	Craiova, Slatina	1	Sud-Vest Oltenia
Gorj	Sud-Vest Oltenia	2	Craiova, Slatina	1	Sud-Vest Oltenia
Maramureș	Nord-Vest	2	Cluj-Napoca, Bistrița	1	Nord-Vest
Mehedinți	Sud-Vest Oltenia	2	Craiova, Slatina	1	Sud-Vest Oltenia
Sălaj	Nord-Vest	2	Cluj-Napoca, Bistrița	1	Nord-Vest
Caraș-Severin	Vest	1	Timișoara	1	Vest
Timiș	Vest	1	Timișoara	1	Vest

Cele 8 hărți regionale ale statului, suprapuse

Fiecare culoare e o rețea. Pe fiecare graniță dintre două județe, o linie colorată arată că acea 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 de mai sus au, cumulat, sedii în 22 de orașe din țară. La acestea se adaugă cele trei hărți complementare, care nu împart țara pe județe și nu sunt incluse în calcule: regionalele CFR, care deservesc linii de cale ferată, spitalele regionale din Cluj (Florești), Iași și Craiova, aflate încă în construcție, și operatorii regionali de apă și deșeuri, organizați la nivel de județ sau sub acesta.

Timișoara este singurul oraș care este sediu pentru toate cele opt hărți. Deservește cele patru județe din regiunea Vest (Arad, Caraș-Severin, Hunedoara, Timiș), dar nu pe toate în fiecare hartă. Județul Hunedoara, deservit de trei orașe-sediu, are Curtea de Apel la Alba-Iulia (regiunea Centru) și Administrația bazinală de apă la Târgu Mureș. Tot de la Administrația Bazinală de Apă Mureș ține și județul Arad. La polul opus, județele Galați și Vrancea depind fiecare de câte șase orașe-sediu, cel mai mare număr din țară, și doar două orașe se repetă: Galați, pentru Curtea de Apel și direcția fiscală, și Brăila, pentru regiunea de dezvoltare și direcția de statistică. Deși ambele județe fac parte din regiunea Sud-Est, au sedii și în regiunea Nord-Est (administrația bazinală de apă, la Iași pentru Galați și la Bacău pentru Vrancea) și în Sud-Muntenia (distribuția energiei, la Ploiești).

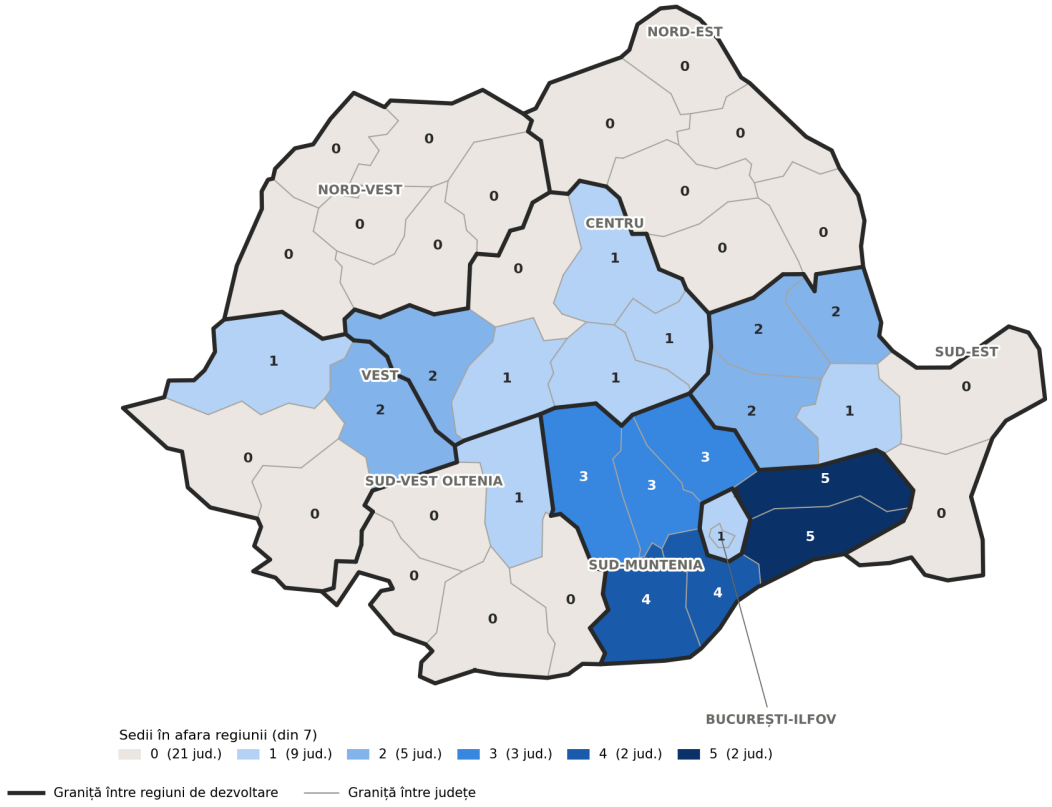
Pentru 21 de județe, toate sediile se află în propria regiune de dezvoltare. Acestea sunt cele șase județe din regiunea Nord-Est, cele șase județe din regiunea Nord-Vest, Mureș (în regiunea Centru), Constanța și Tulcea (Sud-Est), Caraș-Severin și Timiș (Vest), precum și Dolj, Gorj, Mehedinți și Olt (Sud-Vest Oltenia). Nouă județe au un singur sediu în afara regiunii. Vâlcea are curtea de apel la Pitești, în Sud-Muntenia. Brăila are distribuția energiei la Ploiești, tot în Sud-Muntenia. Pentru celelalte șapte, administrația bazinală de apă e cea care iese din regiune: pentru Arad se află la Târgu Mureș (Centru), pentru București și Ilfov la Pitești (Sud-Muntenia), iar pentru Sibiu, Brașov, Covasna și Harghita, toate din Centru, la Râmnicu Vâlcea (Sud-Vest Oltenia). Alba și Buzău au câte două structuri în afara regiunii, dar în același oraș: Alba, direcția fiscală și drumurile la Cluj-Napoca (Nord-Vest), iar Buzău, curtea de apel și distribuția energiei la Ploiești (Sud-Muntenia).

Cele mai multe nepotriviri sunt în Sud-Muntenia. Toate cele șapte județe ale regiunii au centrul regional de urgență la București, deși regiunea se administrează de la Călărași. Argeș, Dâmbovița și Prahova au câte trei structuri cu sediul în afara regiunii, în două orașe: centrul de urgență și direcția de drumuri la București, plus distribuția energiei la Craiova pentru Argeș, respectiv administrația bazinală de apă la Buzău pentru Dâmbovița și Prahova. Din cele șapte hărți sectoriale, Giurgiu și Teleorman au doar trei sedii în propria regiune, iar Călărași și Ialomița doar două. Pentru toate patru, curtea de apel și centrul regional de urgență sunt la București. Direcția de drumuri e tot la București pentru Giurgiu și Teleorman, dar la Constanța, în Sud-Est, pentru Călărași și Ialomița. Tot la Constanța se află și distribuția energiei pentru Călărași și Ialomița, în timp ce pentru Giurgiu se află la București, iar pentru Teleorman la Craiova (Sud-Vest Oltenia). Administrația bazinală de apă iese din regiune doar pentru Călărași și Ialomița, care țin de Buzău, în Sud-Est. Practic, regiunea Sud-Muntenia există pe harta fondurilor europene, dar pentru justiție, urgențe și drumuri sudul ei gravitează în jurul Bucureștiului.

Nu toate nepotrivirile au aceeași cauză. Din cele 294 de legături județ–sediu (42 de județe × 7 hărți, fără regiunile de dezvoltare), 46 duc în afara regiunii de dezvoltare a județului. Aproape o treime (14) vin de la administrațiile bazinale de apă, care urmează bazinele râurilor, nu granițele administrative, și au deci o justificare funcțională. Restul vin de la distribuția energiei (9), drumuri (8), urgențe (7) și curțile de apel (7). Direcția fiscală iese din regiune într-un singur caz (Alba, arondată la Cluj-Napoca), iar statistica niciodată.

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 deșeuri nu sunt incluși. Sursa: actele normative din tabelul C14; contururi NUTS 2016 (Eurostat); calcule proprii.

Concluzia pe care o anticipăm: statul își regionalizează de mult serviciile, dar în cel puțin opt feluri diferite, fără ca vreunul să aibă o autoritate aleasă în fața căreia să răspundă. Oricare ar fi scenariul ales, alinierea acestor hărți — o singură hartă regională a statului — este o reformă care nu cere nici referendum, nici modificarea Constituției, dar cere modificarea unor legi și hotărâri de guvern, pe care orice scenariu o poate lua în calcul.

5.3. Două logici: funcțională și istorică

Orice regiune se poate trasa după două logici, iar diagnosticul trebuie să le documenteze pe amândouă, fără să aleagă. **Prima este cea funcțională:** unde se muncește, unde se merge la spital și la universitate, cu ce oraș face comerț un județ. **A doua este istorică și identitară:** provinciile pe care le recunoaște toată lumea și structura etnică, lingvistică și religioasă a fiecărei localități. Cele două nu desenează aceleași hărți. Subcapitolul 5.3.1 urmărește logica funcțională

pe trei scări: naveta zilnică, fluxurile de marfă și de oameni dintre regiuni și timpul de acces la serviciile unui oraș mare. Subcapitolul 5.3.2 urmărește logica istorică și identitară. Finalul capitolului le pune față în față.

5.3.1. Logica funcțională

Logica funcțională pornește de la o întrebare simplă: unde își duc oamenii viața de zi cu zi și cât de departe trebuie să ajungă? Răspunsul nu are o singură scară. Naveta zilnică arată piețele de muncă, adică orașul în care se lucrează. Fluxurile de marfă și de oameni dintre regiuni arată cum sunt legate acestea între ele și spre ce centre gravitează. Timpul de acces la serviciile unui oraș mare arată cât de departe se află fiecare comună de lucrurile pe care nu le poate oferi singură: o universitate, un spital regional, sediul unei instituții. Le explicăm pe rând, de scara cea mai mică la cea mai mare.

Capitolul 3 a dat prima piesă — cele 41 de zone urbane funcționale și distanța până la cel mai apropiat pol. Piesele următoare există: o treime dintre navetiști lucrează în alt județ decât cel în care locuiesc, iar recensământul din 2021 arată, pentru fiecare județ, câți oameni lucrează în localitatea în care locuiesc, câți în altă localitate din județ și câți în alt județ sau în altă țară, dar nu și încotro se duc.

Datele de la recensământul din 2021[71] numără 7,69 milioane de rezidenți ocupați; 54% dintre aceștia sunt bărbați (4,15 milioane), iar restul de 3,54 milioane femei. Dintre aceștia, 313.460 lucrează în altă țară, iar 110.872 nu au un loc de muncă fix. Excluzând aceste două categorii, rămân 7,26 milioane de rezidenți care lucrează pe teritoriul României. Majoritatea acestora (5,44 milioane) lucrează în localitatea de recenzare (74,9% din totalul celor care lucrează în țară), iar 16,9% în altă localitate din județ. Numărul persoanelor care lucrează în afara județului se ridică la 590.513 (8,1% din totalul populației ocupate cu locul de muncă în țară).Bărbații fac mai des naveta în țară: 1,07 milioane de bărbați (27,8% din cei care rămân în țară) lucrează în altă localitate decât cea de reședință, față de 749.175 de femei (22% din cele 3,41 milioane femei care rămân să lucreze în țară). În străinătate, lucrează peste 208.000 de bărbați (5% din populația masculină ocupată), aproape dublu față de cele 105.000 de femei (3% din populația feminină ocupată, indiferent de localizarea geografică a locului de muncă).

[71] Tabelul 5.16 „Populația rezidentă ocupată după localizarea geografică a locului de muncă (Localizarea geografică a locului de muncă, Sexe, Medii de rezidență, Macroregiuni, Regiuni de dezvoltare, Județe)”.

	Populație rezidentă ocupată TOTAL *(număr / % din total)*	Lucrează în altă țară *(număr / % din sex / % din categorie)*	Nu are un loc de muncă fix *(număr / % din sex / % din categorie)*	Lucrează în țară *(număr / % din sex / % din categorie)*
Feminin	3,54 milioane / 46,0%	105.186 / 3,0% / 33,6%	18.310 / 0,5% / 16,5%	3,41 milioane / 96,5% / 47,0%
Masculin	4,15 milioane / 54,0%	208.274 / 5,0% / 66,4%	92.562 / 2,2% / 83,5%	3,85 milioane / 92,8% / 53,0%
Total	7,69 milioane / 100%	313.460 / 4,1%	110.872 / 1,4%	7,26 milioane / 94,5%

Populația rezidentă ocupată, după locul de muncă: în țară, în altă țară, fără loc de muncă fix

În analiza care urmează, ponderile se raportează la cei 7,26 milioane de ocupați care lucrează în România: îi lăsăm deoparte pe cei care lucrează în altă țară și pe cei fără un loc de muncă fix, pe care îi tratăm separat, la final. „În afara județului" înseamnă, așadar, într-un alt județ din țară.

Lucrează în țară *(număr)*	În localitatea de recenzare *(număr / % din sex / % din categorie)*	În altă localitate din județul de recenzare *(număr / % din sex / % din categorie)*	În alt județ *(număr / % din sex / % din categorie)*	
Feminin	3,41 milioane	2,66 milioane / 78,0% / 48,9%	527.245 / 15,4% / 42,8%	221.930 / 6,5% / 37,6%
Masculin	3,85 milioane	2,78 milioane / 72,2% / 51,1%	703.533 / 18,3% / 57,2%	368.583 / 9,6% / 62,4%
Total	7,26 milioane	5,44 milioane / 74,9%	1,23 milioane / 16,9%	590.513 / 8,1%

Ocupații care lucrează în țară, după localizarea locului de muncă

În trei județe, peste un sfert din populația ocupată lucrează în afara județului: Ilfov (42,8%), Giurgiu (34,7%) și Călărași (25,8%). Urmează Ialomița (24,3%),Teleorman (23,5%) și Dâmbovița (21,9%). Toate se află în jurul Capitalei. La polul opus sunt județele cu centre urbane puternice, unde sub 3% dintre cei ocupați lucrează în afara județului: Timiș (1,5%), Cluj (1,9%), Bihor (2,3%), Constanța (2,4%) și Sibiu (2,6%).

Ponderile cele mai mari nu indică întotdeauna și cele mai mari fluxuri. Ilfov are atât cea mai mare pondere, cât și cel mai mare număr de persoane care lucrează în afara județului: 119.606. Datele nu arată destinația, dar poziția județului în jurul Bucureștiului sugerează că o parte importantă lucrează în Capitală. În cifre absolute urmează Dâmbovița (39.662), București (36.690), Giurgiu (34.774) și Prahova (34.512), deși ponderile din Dâmbovița, București și Prahova sunt mult mai mici (21,9%, 4,2% și 12,4%).

La nivel regional se conturează două modele. În Sud-Muntenia (18%) și București-Ilfov (13,6%), un număr mare de oameni lucrează în afara județului, pentru că piața muncii a Capitalei depășește granițele administrative. În Nord-Vest, Vest și Centru, puțini lucrează în alt județ (3-5%), dar în jur de 22% fac naveta în propriul județ, probabil către reședințe puternice precum Cluj-Napoca, Timișoara sau Brașov.

Cea mai mare diferență apare însă între urban și rural. Deși ruralul concentrează 40,5% din populația care lucrează în țară, aici locuiesc peste 70% dintre cei care lucrează în altă localitate decât cea de reședință (1,28 milioane de persoane). La oraș, 87,5% dintre cei ocupați lucrează în propria localitate și doar 5,8% în alt județ. La sat, 56,5% lucrează în localitatea de reședință, 31,9% fac naveta în același județ, iar 11,5% lucrează în alt județ. Destinația este aproape întotdeauna orașul: 85% dintre locuitorii satelor care lucrează în același județ și 90% dintre cei care lucrează în alt județ merg într-o localitate urbană.

Gradul de dependență al satelor față de orașe diferă mult de la un județ la altul. În jurul polilor economici, naveta este obișnuită: în Bihor (50%), Timiș, Cluj și Argeș (în jur de 45%), ocupații din rural lucrează în altă localitate din județ, iar în Prahova și Dâmbovița doar 43-44% mai lucrează în propria comună. În schimb, în Vaslui, Botoșani, Tulcea, Galați și Suceava, peste două treimi dintre locuitorii satelor lucrează în comuna în care locuiesc.

Celelalte două categorii, lăsate deoparte până aici, au o geografie proprie. Cei 313.460 de oameni care lucrează în altă țară reprezintă 4,1% din populația ocupată. Recensământul îi numără ca rezidenți dacă lipsesc de mai puțin de un an, așa că sunt, în cea mai mare parte, oameni plecați la muncă, nu navetiști. Munca în străinătate este un fenomen preponderent rural (71% dintre ei locuiesc la sat) și al Nord-Estului: aproape 95.000 de persoane, adică 8,4% dintre ocupații regiunii și 30% din totalul național. Ponderea cea mai mare este în Botoșani (13,3%), dar cei mai mulți pleacă din Suceava (21.329) și Bacău (20.106). În Bacău, cei care lucrează în străinătate

sunt aproape de două ori mai mulți decât cei care lucrează în alt județ. La sat, ponderea urcă și mai mult: în Botoșani, aproape unul din cinci ocupați din mediul rural lucrează în altă țară (19,5%), urmat de Satu Mare (16,2%), Vaslui (15,2%), Suceava (14,5%) și Bacău (14,4%). Alți 110.872 de ocupați (1,4%) nu au un loc de muncă fix. Sunt mai ales bărbați (83%) și mai ales din mediul rural (2,2% dintre ocupații de la sat, față de 0,9% la oraș), iar ponderile cele mai mari sunt tot în Nord-Est: Suceava (3,6%) și Botoșani (3,2%).

Naveta descrie însă doar raza unei zile de lucru, de cele mai multe ori în interiorul aceluiași județ: chiar și acolo unde sunt numeroși, navetiștii trec, probabil, granița județului spre o destinație apropiată, nu spre o altă regiune. Pentru întrebarea care ne interesează, unde se termină o regiune și unde începe alta, e nevoie de o scară mai mare: ce circulă între regiuni, nu în interiorul lor. Marfa arată legăturile economice dintre ele, iar migrația arată spre ce centre se mută oamenii atunci când pleacă definitiv.

ESPON IRiE a estimat fluxurile de mărfuri, pasageri, investiții, migrație, remitențe și studenți între toate regiunile Europei, pentru 2010–2018, cu datele descărcabile. Pentru cele opt regiuni ale României, mediile anuale arată că marfa circulă mai ales în interiorul regiunilor, în timp ce migrația e dominată de București și de străinătate.

La mărfuri, regiunile se împart după cât de deschise sunt spre exterior. România trimite în străinătate cu o treime mai multă marfă decât primește (20,1 față de 14,9 milioane de tone pe an), iar Sud-Estul expediază singur 44% din toată marfa care pleacă din țară, de trei ori mai mult decât primește, cel mai probabil prin portul Constanța. La polul opus, București-Ilfov primește din străinătate de două ori mai multă marfă decât trimite, iar Centrul, de asemenea, primește mai mult decât trimite. Vestul este regiunea cea mai integrată cu vecinii: aproximativ 40% din marfa care pleacă sau sosește în regiune circulă cu străinătatea, mai ales cu Ungaria și Germania. Nord-Estul rămâne cea mai închisă regiune: 91% din marfa care pleacă din regiune ajunge în alte regiuni ale țării, mai ales în Centru (59%). Centrul funcționează ca nod intern: primește cea mai mare cantitate de marfă din celelalte regiuni, în special din Nord-Est (43%) și Nord-Vest (26%).

Regiune	Intrări *Milioane tone, media anuală 2010-2018*			Ieșiri *Milioane tone, media anuală 2010-2018*		
	Extern	Intern (total în România / din care în	Total	Extern	Intern (total în România / din care în	Total Regiune

		interiorul regiunii)[72]			interiorul regiunii)	
Bucureşti - Ilfov	1,84	16,08 / 10,79	17,92	0,82	14,82 / 10,79	15,64
Centru	2,39	34,20 / 21,36	36,59	1,62	28,40 / 21,26	30,02
Nord-Est	0,69	19,91 / 15,34	20,60	1,03	25,48 / 15,34	26,51
Nord-Vest	1,91	25,25 / 21,75	27,15	2,39	28,49 / 21,75	30,88
Sud - Muntenia	2,34	25,47 / 17,78	27,81	2,21	25,67 / 17,78	27,88
Sud-Est	2,95	28,22 / 19,57	31,18	8,88	26,52 / 19,57	35,40
Sud-Vest Oltenia	0,88	28,24 / 24,75	29,13	0,88	27,74 / 24,75	28,63
Vest	1,93	25,18 / 22,24	27,11	2,26	25,44 / 22,24	27,69
Total România	14,92	202,56 / 153,58	217,48	20,08	202,56 / 153,58	222,65

Fluxul de mărfuri, prezentate pe regiuni, exprimate în milioane tone, media anuală în perioada 2010-2018

Sursa datelor: ESPON EGTC, tblFreight_R2R_lITG8iv

Sud-Vest Oltenia este regiunea cu cel mai mare volum de marfă care circulă doar în interiorul granițelor ei: 24,8 milioane de tone pe an, adică 86,5% din ieșiri și 85% din intrări. În Vest, marfa internă reprezintă 80–82% din fluxuri. La polul opus, București-Ilfov are, în cifre absolute, cel mai mic volum de marfă transportată în interiorul regiunii (10,8 milioane de tone pe an).

[72] „În România" cuprinde marfa schimbată cu celelalte regiuni ale țării și marfa transportată în interiorul aceleiași regiuni („din care, în interiorul regiunii"). Marfa schimbată cu alte regiuni este diferența dintre cele două cifre. Ponderile din text privind deschiderea spre străinătate și partenerii (de exemplu, Vest 40%, Nord-Est 91%) sunt calculate fără transporturile din interiorul regiunii.

Ponderea cea mai mică a mărfii interne apare însă în Sud-Est la ieșiri, unde doar 55,3% din marfa încărcată în regiune (19,6 milioane de tone) rămâne acolo, și în Centru la intrări, unde marfa din interiorul regiunii (21,4 milioane de tone) reprezintă 58,4% din tot ce se descarcă în regiune, față de 71,2% din ieșiri. Sunt cele două regiuni cele mai deschise spre restul țării și spre străinătate.

Restul mărfii trece granițele regionale, iar direcțiile în care pleacă și din care vine spun cum sunt legate regiunile între ele. Ponderile de mai jos se raportează, dacă nu spunem altfel, la marfa care trece granița regiunii, fără transporturile din interiorul ei (medii anuale 2010–2018).

Nordul țării gravitează în jurul Centrului. Nord-Estul trimite 59% din marfa care iese din regiune (6,6 milioane de tone pe an) în Centru, cea mai concentrată relație dintre două regiuni din țară. Nord-Vestul trimite tot acolo 44% (4,0 milioane de tone). Ca urmare, Centrul este regiunea care primește cea mai mare cantitate de marfă din afara granițelor ei, 15,2 milioane de tone pe an, din care 43% vin din Nord-Est și 26% din Nord-Vest.

În sud, legăturile sunt în ambele sensuri. București-Ilfov și Sud-Muntenia sunt fiecare primul sau al doilea partener al celeilalte: o treime din marfa care iese din capitală merge în Sud-Muntenia, iar o treime din cea care intră vine de acolo. La rândul lor, Sud-Muntenia și Sud-Estul își trimit reciproc câte 27% din ieșiri. Sud-Vest Oltenia, care trimite cel mai puțin în afara granițelor (3,9 milioane de tone), are tot Sud-Estul ca principală destinație (27%), urmat de Sud-Muntenia (17%) și Vest (14%).

Deschiderea spre străinătate diferă mult de la o regiune la alta. Sud-Estul este singura regiune care trimite peste hotare mai mult decât în restul țării: 56% din ieșiri, mai ales spre Spania (13%), Țările de Jos și Grecia (câte 7%). Regiunile de la granița de vest sunt orientate spre Ungaria, care primește 12% din ieșirile Vestului și 8% din cele ale Nord-Vestului. Vestul face aproximativ 40% din schimburi cu străinătatea și are partenerii interni cei mai dispersați: nicio regiune românească nu primește mai mult de 15% din marfa lui. La polul opus, Nord-Estul trimite în străinătate sub 5% din ieșiri.

Regiune	Intrări *Număr persoane*			Ieșiri *Număr persoane*		
	Extern	**Intern**	**Total Regiune**	**Extern**	**Intern**	**Total Regiune**
București - Ilfov	51,981	91,939	143,920	72,150	19,612	91,762
Centru	21,794	29,192	50,986	38,698	25,940	64,638
Nord-Est	19,875	16,621	36,496	60,031	51,497	111,528
Nord-Vest	21,452	17,702	39,154	37,086	23,371	60,458
Sud - Muntenia	25,683	29,661	55,344	31,952	58,194	90,146
Sud-Est	21,680	23,718	45,398	39,666	36,973	76,639
Sud-Vest Oltenia	14,809	10,977	25,786	17,885	31,611	49,495
Vest	19,429	42,027	61,456	42,591	14,638	57,228
România	196,704	261,837	458,541	340,058	261,837	601,895

Numărul de migrații, prezentate pe regiuni, media anuală în perioada 2010-2018

Sursa datelor: ESPON EGTC, tblMigration_R2R_HSRc3Z3

La migrație, Bucureștiul este principalul pol de atracție. Primește în medie 144.000 de persoane pe an, dintre care aproape două treimi din alte regiuni ale țării. Sud-Muntenia trimite în București-Ilfov aproape jumătate (48%) din toți cei care pleacă din regiune, adică trei sferturi dintre cei care se mută în altă regiune a țării. Din Sud-Vest Oltenia și din Sud-Est, în jur de o cincime dintre cei care pleacă ajung în capitală. Vestul este al doilea pol intern, cu 61.500 de persoane pe an, și atrage oameni mai ales din Nord-Vest (29% dintre cei veniți din țară), Nord-Est (23%) și Sud-Vest Oltenia (20%). Nord-Estul pierde cei mai mulți oameni: pleacă aproape 112.000 de persoane pe an și vin doar puțin peste 36.000.

Doar două regiuni câștigă populație din migrație: București-Ilfov, cu un sold de aproximativ +52.000 de persoane pe an, și Vestul, cu circa +4.000. Ambele câștigă exclusiv pe seama celorlalte regiuni ale țării. Toate celelalte regiuni pierd populație, iar Nord-Estul pierde cel mai mult (aproximativ −75.000 de persoane pe an), urmat de Sud-Muntenia (−35.000) și Sud-Est (−31.000). Centrul este un caz intermediar: câștigă ușor din schimburile cu restul țării (+3.000), dar pierde mai mult spre străinătate (−17.000).

În toate regiunile, cu excepția Sud-Munteniei și a Olteniei, majoritatea celor care pleacă se îndreaptă spre străinătate. La nivel național, principala destinație este Germania (aproximativ jumătate dintre plecări), urmată la distanță de Italia, Spania și Regatul Unit. Cea mai mare pondere a plecărilor în străinătate apare în București-Ilfov (78,6% din ieșiri) și Vest (74,4%), adică tocmai în regiunile care atrag cei mai mulți oameni din restul țării.

Și sosirile din străinătate sunt concentrate. În medie, aproape 197.000 de persoane vin anual în România din alte țări, iar un sfert dintre ele (52.000) se stabilesc în București-Ilfov. Celelalte regiuni primesc între 15.000 (Sud-Vest Oltenia) și 26.000 de persoane pe an (Sud-Muntenia). Pentru regiunile cu atracție internă slabă, aceste sosiri contează mai mult: în Sud-Vest Oltenia, Nord-Vest și Nord-Est, peste jumătate dintre cei care se mută în regiune vin din străinătate, față de doar o treime în București-Ilfov și în Vest. Cei mai mulți vin din Germania (56%) și Spania (27%), urmate de Italia (5%) și Austria (3%). Soldul cu străinătatea rămâne însă negativ în toate regiunile: anual pleacă aproximativ 340.000 de persoane și vin 197.000. Chiar și București-Ilfov pierde spre exterior circa 20.000 de persoane pe an, pierdere compensată de cei care vin din restul țării.

Fluxurile dintre regiuni arată cât de legate sunt regiunile de dezvoltare de astăzi, dar nu ne spun unde ar trebui să treacă granițele unor regiuni noi. Pentru asta, e nevoie de un indicator suplimentar: cât de repede ajunge un locuitor din fiecare unitate administrativ-teritorială la toate serviciile pe care doar un oraș mare le poate oferi. Am calculat, pentru fiecare dintre cele 3.181 de UAT-uri, timpul de deplasare cu mașina până la cel mai apropiat oraș cu peste 150.000 de locuitori, până la cea mai apropiată universitate și până la cel mai apropiat spital regional și centru regional de urgență (caseta C16). Aproximativ 46% din populația țării locuiește la mai puțin de o oră de unul dintre cele 11 orașe mari[73], iar zonele aflate la o oră în jurul fiecăruia desenează, fără nicio altă ipoteză, regiunile funcționale ale României. Cea mai mare este cea a Bucureștiului, cu 2,66 milioane de locuitori, urmate de cele ale Ploieștiului (0,90 milioane) și Timișoarei (0,8 milioane). În afara lor rămân 2.265 UAT-uri, cu 10,3 milioane de locuitori, mai ales în Moldova (Suceava, Botoșani, Neamț, Bacău), în nordul și centrul Transilvaniei (Maramureș, Satu Mare, Bistrița-Năsăud,

[73]Orașele cu peste 150.000 de locuitori după populația rezidentă de la Recensământul din 2021: București, Cluj-Napoca, Iași, Constanța, Timișoara, Brașov, Craiova, Galați, Oradea, Ploiești și Brăila. Ponderile sunt calculate la populația rezidentă din 2021 (19,05 milioane), pentru a evita efectul populației „din acte". După populația cu domiciliul în 2025, pragul ar fi depășit și de Arad și Pitești. Timpii sunt calculați cu mașina, fără trafic, de la satul-reședință al fiecărui UAT până în centrul orașului (caseta C16).

Harghita, Sibiu) și la poalele sudice ale Carpaților (Argeș, Vâlcea, Hunedoara). În 11 județe, practic toată populația se află la peste o oră de un oraș mare.

Accesul la servicii desenează aceeași hartă, cu altă rezoluție. Spitalul județean de urgență e aproape de toată lumea: nouă din zece locuitori ajung la el în mai puțin de o oră, iar timpul mediu este de 26 de minute. Universitatea e deja mai departe: o treime din populație (36%) trăiește la peste o oră de sediul unei universități de stat, iar în Maramureș și Satu Mare timpul mediu depășește două ore. Serviciile regionale sunt cele mai îndepărtate. Doar 40% dintre români ajung în mai puțin de o oră la unul dintre cele opt centre regionale de urgență; când vor fi gata cele trei spitale regionale de la Iași, Cluj-Napoca și Craiova, ele vor fi la sub o oră pentru 11% din populație. Iar sediile hărților regionale ale statului (capitolul 5.2) sunt, pentru majoritatea oamenilor, mai departe decât orașul mare cel mai apropiat. Două treimi din populație (67%) locuiesc la peste o oră de sediul agenției de dezvoltare a propriei regiuni și 70% la peste o oră de direcția regională de statistică.

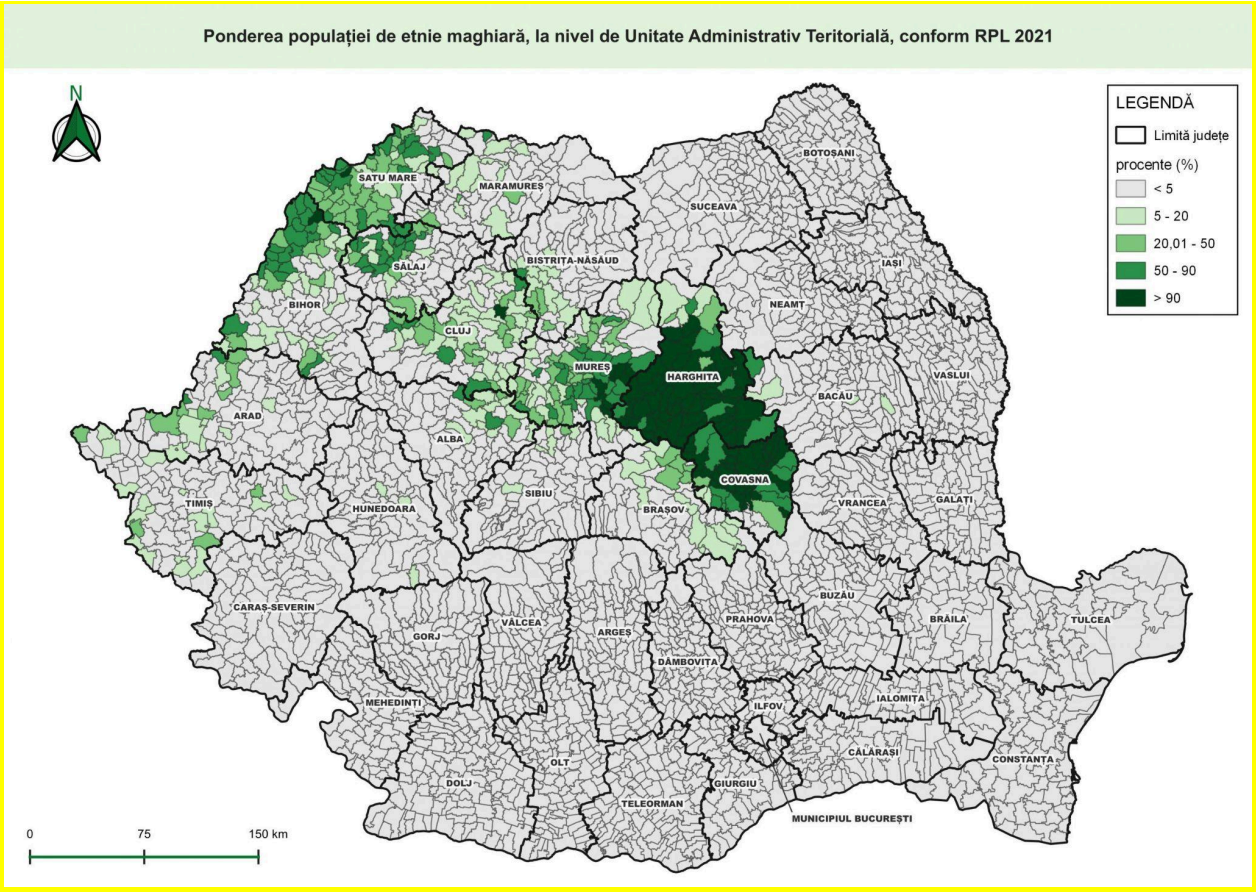
În Harghita, drumul mediu până la sediul agenției de dezvoltare este de 3 ore, iar la Alba Iulia durează peste trei ore. În Teleorman, până la sediul din Călărași, aproape tot atât. Hărțile regionale de astăzi nu urmează, așadar, distanța: urmează alte criterii, pe care capitolul 5.2 le-a documentat.

Cele trei scări spun același lucru din trei unghiuri. Naveta arată că piețele de muncă sunt, cu o singură excepție, județene: oamenii merg, cel mai probabil, zilnic în reședința propriului județ, iar doar în jurul Bucureștiului piața muncii trece peste granițele a cinci-șase județe. Fluxurile de marfă și de migrație arată că regiunile de astăzi nu au același tip de legături: Centrul funcționează ca nod pentru nordul țării, sudul gravitează spre București, Vestul e deschis spre Europa, iar Nord-Estul își trimite marfa în țară și oamenii în străinătate. Accesul la servicii arată că mai mult de jumătate din populație trăiește în afara razei de o oră a oricărui oraș mare. Pentru reorganizare, consecința e directă: o hartă trasă doar după cele 11 orașe mari ar lăsa în afara ei aproape jumătate din țară, inclusiv județe întregi din Moldova, Maramureș și sudul Carpaților. Acolo, logica funcțională nu mai indică un oraș mare, ci un pol secundar (Suceava, Bacău, Sibiu, Pitești, Baia Mare), pe care grila din capitolul 3.4 îl clasează ca pol regional sau interjudețean. Logica funcțională nu dă, deci, un număr de regiuni; dă bazinele și golurile dintre ele.

5.3.2. Logica istorică și identitară

A doua logică pornește de la provinciile pe care le știe toată lumea — Transilvania, Banat, Crișana, Maramureș, Bucovina, Moldova, Muntenia, Oltenia, Dobrogea — și structura pe care recensământul o publică pe fiecare localitate: etnie, limbă maternă, religie. Populația de etnie

maghiară este majoritară în Harghita (79,5%) și Covasna (66,7%) și are ponderi ridicate în Mureș (31,8%), Satu Mare (28,3%), Bihor (20,4%) și Sălaj (19,1%)[74].



Sursă hartă: Recensământ 2021, secțiunea „Caracteristici etno-culturale demografice", capitolul 2.2. „Harta Tabel 2.02.2 *Pondere maghiari per UAT RPL2021*".

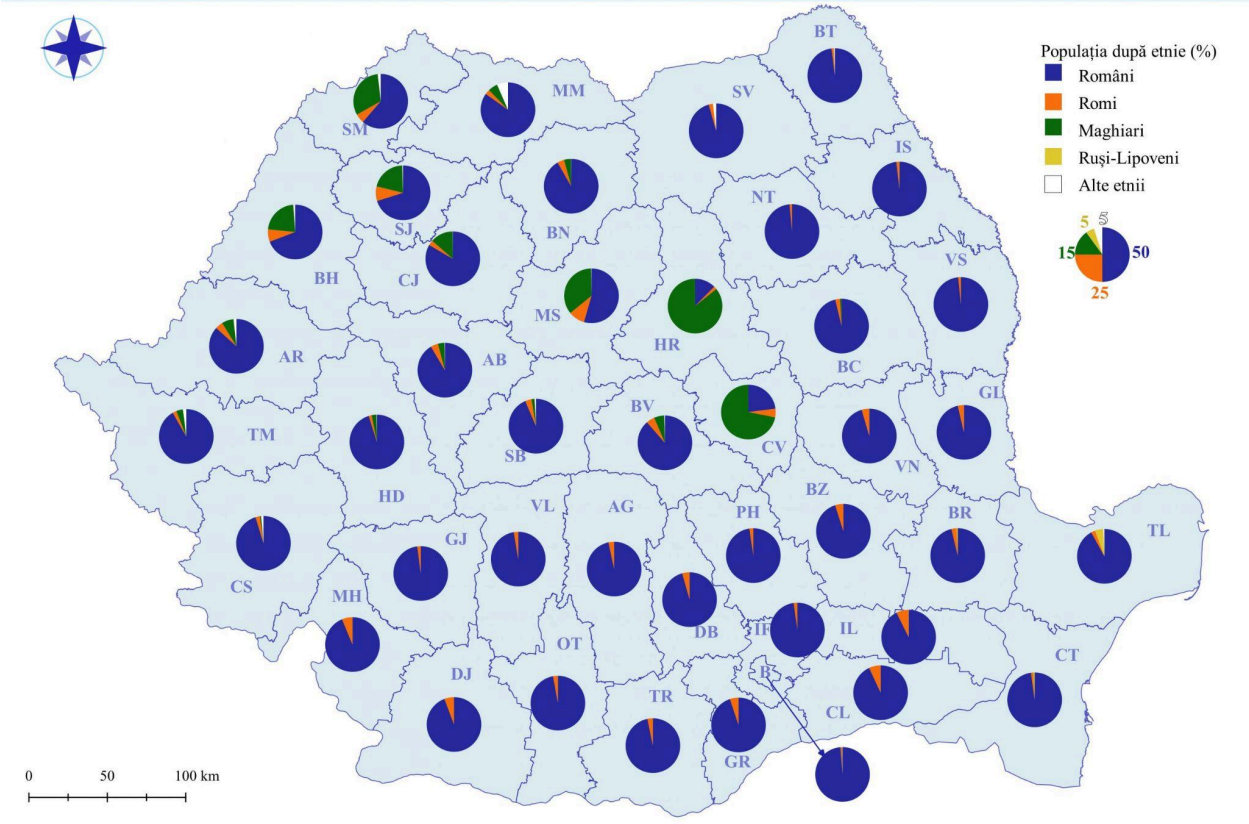
Etnia: Harghita, Covasna și Mureș sunt singurele județe în care românii sunt minoritari.La polul opus, în 14 județe românii depășesc 85%, cu maximul în Gorj (89,3%) și Botoșani (89,1%). Toate aceste județe se află la sud și la est de Carpați, în Oltenia, Muntenia, Moldova și Bucovina. Conform datelor de la recensământul din 2021[75], etnicii maghiari reprezintă cea mai numeroasă

[74] Ponderi calculate la totalul populației rezidente, din tabelul 2.01. - Recensământ 2021. Raportat doar la persoanele care și-au declarat etnia, ponderile cresc la 85,7% în Harghita, la 71,8% în Covasna, 35,6% în Mureș, 31,4% în Satu Mare și 22,3% în Bihor.

[75] Tabelul 2.01

minoritate din țară (peste 1 milion de rezidenți), reprezentând 5,3% din populația rezidentă[76]. Pe locul al doilea se plasează populația rezidentă de etnie romă: 569.477 în 2021 (3%).

Ponderea populației după etnie, la nivel teritorial în 2021



Sursă hartă: Recensământ 2021, secțiunea „Caracteristici etno-culturale demografice", capitolul 2.2. „Harta Tabel 2.02.1 *Ponderea populației după etnie la nivel teritorial în 2021*".

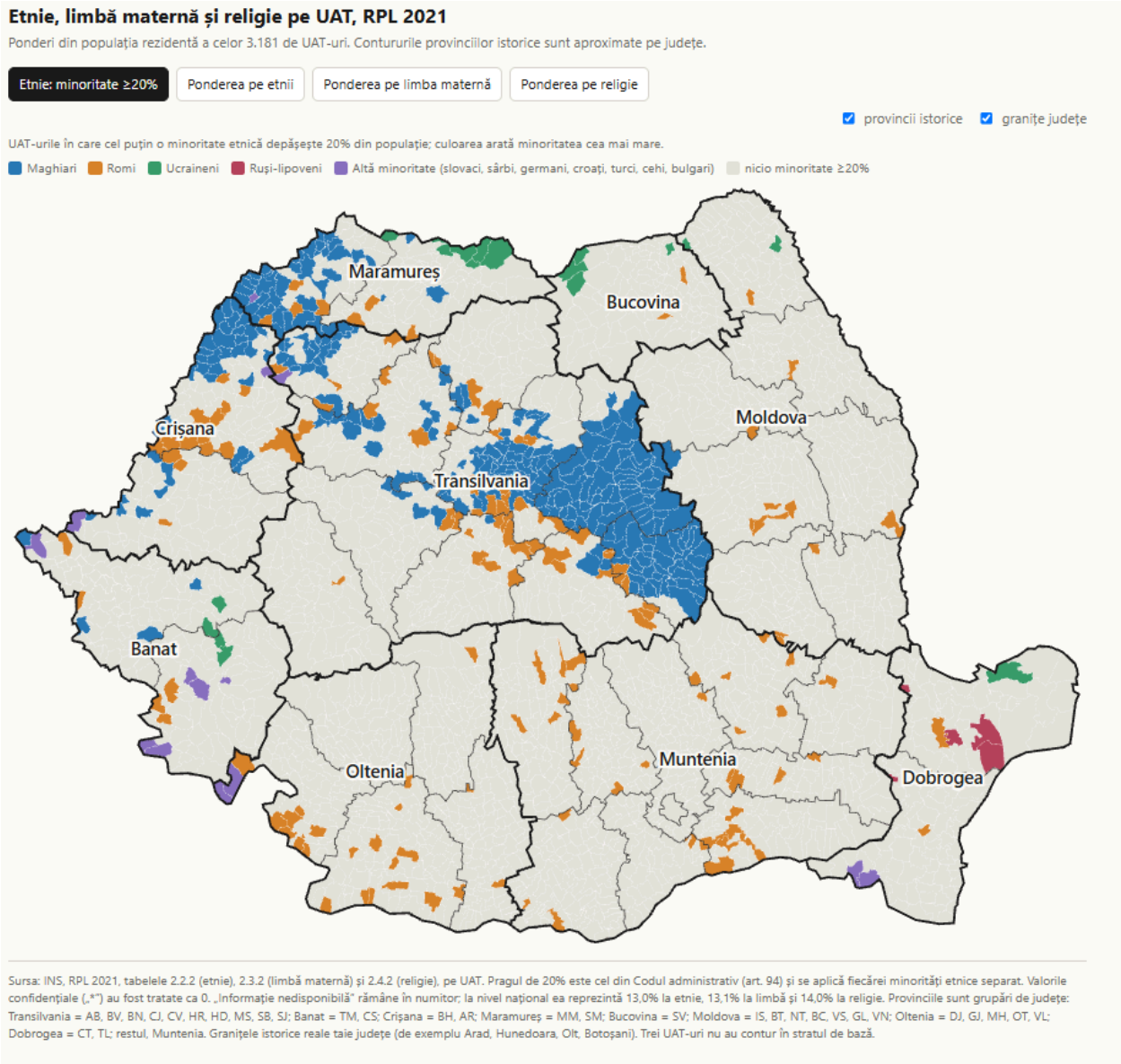
Religia: Majoritatea populației rezidente este ortodoxă[77]: 14,03 milioane, adică 73,6% din total (sau 85,5% dintre cei care și-au declarat religia). Cele mai numeroase religii minoritate sunt: romano-catolică (741.504; 3,9%) - 55% maghiari și 38% români (mai ales în Moldova); reformată (495.433; 2,6%) - aproape toți maghiari (92%) - și penticostală (404.475; 2,1%), majoritar români (73%) și 24% romi. Romano-catolicii locuiesc îndeosebi în Harghita (24% din populația romano-catolică din țară și 61% din populația județului), Bacău (12,1% din țară),

[76] Calculat din totalul rezidenților. Raportat la cei cu etnia declarată, procentul urcă la 6%.
[77] Conform 2.04.01 de la RPL2021.

Covasna (8,6%), Satu Mare (6,7%) și Neamț (5,9% din țară). Reformații sunt concentrați în Mureș (23,1%), Bihor (16,1%), Covasna (12,2%), Cluj (11,6%) și Satu Mare (10,2%). Aproape o treime din penticostali locuiesc în trei județe: Suceava (13,5%), Bihor (10%) și Arad (6,7%), iar peste jumătate sunt dispersați în 37 de județe.

Limba maternă: Româna este limba maternă pentru 15,15 milioane rezidenți[78] (79,5% din total și 91,6% dintre cei care și-au declarat limba maternă). Cele mai răspândite limbi minoritare sunt maghiara (1,04 milioane rezidenți, respectiv 5,5% din total), romani (199.050; 1%) și ucraineana (40.861; 0,2%). Vorbitorii de maghiară depășesc cu aproximativ 37.000 numărul etnicilor maghiari, în timp ce celelalte două minorități își păstrează limba doar parțial: vorbitorii de ucraineană reprezintă aproximativ 89% din numărul ucrainenilor, iar vorbitorii de romani doar aproximativ o treime din numărul romilor.

[78] RPL2021, tabel 2.03.2.



Privite granular, la nivel de UAT, datele[79] relevă 462 de unități în care cel puțin o minoritate etnică depășește pragul de 20% de la care Codul administrativ[80] garantează folosirea limbii materne în relația cu administrația; mai mult de jumătate dintre aceste UAT-uri sunt concentrate în județe Mureș și Harghita (câte 61), Satu Mare (41), Bihor și Covasna (câte 40). Maghiarii depășesc 20% din populația rezidentă în 283 de UAT-uri; în 26 dintre acestea regăsim încă o

[79] RPL2021, „2.2 Populația rezidentă după etnie (Etnii, Macroregiuni, Regiuni de dezvoltare, Județe, Municipii, orașe și comune*) – Tabel 2.02.1 si Tabel 2.02.2"
[80] Articolul 94, alineat (1)

minoritate peste 20%, respectiv romi în douăzeci și patru și germani în două. Germanii depășesc 20% într-un singur alt UAT în care reprezintă singura minoritate (Brebu Nou, județul Caraș-Severin). În alte 143 de UAT-uri numai etnicii romi depășesc pragul de 20%, ucrainenii în 18, iar ruși-lipovenii în 5. Cu acoperire geografică mai mică, minoritățile slovace și sârbe reprezintă cel puțin 20% din populația rezidentă în câte 3 UAT-uri, turcii și croații în două, iar bulgarii și cheii într-un singur UAT (Dudeștii Vechi, în județul Timiș, respectiv Dubova în județul Mehedinți).

5.3.3. Unde se întâlnesc cele două logici

Suprapunerea geografiei funcționale peste cea istorică și identitară arată că România nu poate fi împărțită în regiuni după un singur criteriu. Piețele muncii, fluxurile economice și accesul la servicii conturează teritorii care nu coincid întotdeauna cu provinciile istorice sau cu distribuția comunităților etnice și lingvistice. Datele arată însă și că aceste diferențe nu sunt uniforme: în unele teritorii, cele două logici sunt relativ compatibile; în altele, o reorganizare ar trebui să răspundă unor tensiuni reale între legăturile economice, accesibilitate și identitate.

Prima constatare este că geografia funcțională nu reproduce granițele istorice, dar nici nu le anulează. În vestul țării, Timișoara și Aradul formează doi poli apropiați, într-un teritoriu cu legături economice puternice spre exterior. Regiunea Vest are cea mai mare deschidere comercială internațională, aproximativ 40% din fluxurile sale de marfă fiind legate de străinătate. Această orientare economică este compatibilă cu poziția istorică a Banatului, dar regiunea funcțională nu poate fi redusă la provincia istorică. În Dobrogea, rolul Constanței în transportul internațional oferă un reper economic clar, fără ca acesta să fie suficient pentru a determina singur limitele unei regiuni administrative.

A doua constatare este că unele dintre cele mai puternice legături funcționale traversează granițele administrative existente. Cazul cel mai evident este Bucureștiul. În Ilfov, 42,7% dintre persoanele ocupate lucrează în afara județului, iar în Giurgiu, Călărași, Ialomița și Teleorman proporția depășește 25%. La nivel regional, aproape jumătate din migrația de ieșire a Sud-Munteniei se îndreaptă spre București-Ilfov. Fluxurile de marfă confirmă legăturile puternice dintre cele două regiuni. În același timp, actuala organizare a serviciilor regionale arată că Bucureștiul deservește deja județe din Sud-Muntenia pentru funcții precum justiția, urgențele sau infrastructura rutieră. Granița administrativă dintre București-Ilfov și Sud-Muntenia separă, așadar, teritorii între care există interdependențe importante.

A treia constatare este că provinciile istorice nu corespund întotdeauna unor teritorii organizate în jurul unui singur centru. În Transilvania, Cluj-Napoca, Brașovul, Sibiul și Târgu

Mureș îndeplinesc funcții diferite, iar fluxurile economice și accesibilitatea nu indică o singură arie de polarizare. În Moldova, Iașiul este un centru major, dar Suceava și Bacăul au propriile arii de influență. Analiza timpilor de deplasare arată că o parte importantă a populației acestor teritorii se află la peste o oră de un oraș cu mai mult de 150.000 de locuitori. Apartenența la aceeași provincie istorică nu rezolvă, prin urmare, problema accesului la servicii și nici alegerea unui eventual centru administrativ.

A patra constatare privește comunitățile pentru care reorganizarea administrativă are și o dimensiune lingvistică și culturală. Recensământul din 2021 identifică 462 de UAT-uri în care cel puțin o minoritate etnică reprezintă peste 20% din populația rezidentă. Aceste comunități sunt concentrate în special în Mureș, Harghita, Covasna, Satu Mare și Bihor, dar sunt prezente și în alte părți ale țării. O reorganizare care modifică limitele sau componența unităților administrative poate modifica ponderea minorităților în noile unități și, implicit, condițiile de aplicare a unor drepturi lingvistice prevăzute de Codul administrativ. De aceea, orice scenariu trebuie evaluat și la nivelul comunităților locale, nu doar prin indicatori economici sau prin apartenența județelor la o regiune.

În sfârșit, cele două logici trebuie citite împreună cu geografia accesului. Aproximativ 54% din populație locuiește la peste o oră de unul dintre cele 11 orașe cu peste 150.000 de locuitori. Doar 40% ajunge în mai puțin de o oră la un centru regional de urgență, iar 67% locuiește la peste o oră de sediul agenției de dezvoltare a propriei regiuni. O regiune coerentă istoric sau economic nu garantează, prin ea însăși, servicii accesibile pentru locuitorii săi. Alegerea centrului administrativ, distribuția instituțiilor și organizarea transportului pot conta la fel de mult ca trasarea granițelor.

Din această suprapunere rezultă trei criterii pentru evaluarea scenariilor de reorganizare dacă este să luăm în calcul și o dimensiune regională: coerența funcțională a teritoriului, respectarea particularităților istorice și identitare și accesibilitatea efectivă a serviciilor publice. Niciunul nu poate fi folosit singur. Datele disponibile permit identificarea interdependențelor, a zonelor slab deservite și a comunităților care necesită o atenție specială, dar nu stabilesc automat numărul optim de regiuni sau limitele acestora.

Diagnosticul oferă astfel repere pentru compararea unor hărți alternative, nu o hartă prestabilită. Întrebarea pentru etapa următoare este în ce măsură fiecare scenariu poate organiza mai bine teritoriile care funcționează deja împreună, fără să îndepărteze serviciile de cetățeni sau să ignore comunitățile pe care ar urma să le administreze.

Dimensiune	Ce arată datele	Ce nu putem concluziona	Implicație pentru scenarii
Navetă	Mobilitate predominant intrajudețeană, cu excepții importante în jurul Capitalei	Destinațiile exacte ale tuturor fluxurilor	Evaluarea piețelor funcționale ale muncii
Mărfuri și migrație	Relații economice și demografice care traversează regiunile	Granițele optime ale unor regiuni noi	Evitarea fragmentării relațiilor existente
Accesibilitate	54% din populație se află la peste o oră de cele 11 orașe mari	Calitatea efectivă a serviciilor accesibile	Rolul centrelor secundare și al conectivității
Identitate	462 de UAT-uri cu minorități etnice de peste 20%	Preferințele comunităților privind reorganizarea	Protejarea drepturilor și consultarea comunităților

5.4. Locomotive și perechi

Tabelul regional din capitolul 3 a arătat regula: fiecare regiune are un singur județ-locomotivă, cu excepția regiunii Centru, unde Brașovul și Sibiul merg împreună. Orice hartă regională trebuie să decidă ce face cu perechile de orașe aflate la o oră unul de altul: Timișoara–Arad, o conurbație estimată la aproximativ 800.000 de locuitori; Brașov–Sibiu; Cluj-Napoca–Oradea; Galați–Brăila, discutate ca pol comun încă din 2008; Constanța–Tulcea; și triunghiul Iași–Bacău–Suceava, pe care autostrăzile A7 și A8 îl vor lega până în 2030. O capitală sau o rețea? Modelarea ESPON din ET2050 dă un răspuns care merită citat înaintea oricărui scenariu: pe termen lung, promovarea metropolelor, a orașelor sau a regiunilor produce aceeași creștere agregată; cea mai mare reducere a disparităților, cu cel mai mic consum de teren și de energie, vine atunci când orașele și regiunile sunt sprijinite împreună. Rețelele de orașe, nu capitalele regionale, sunt răspunsul pe care îl dă cercetarea europeană.

5.5. Ce ar face o regiune

Întrebarea cu care se judecă orice nivel intermediar nu este cât de mare, ci pentru ce. Există funcții prea mari pentru un județ și prea mici pentru stat, iar România le împarte deja, ad-hoc: spitalele regionale — trei în construcție, cu peste 920 de milioane de euro împrumutați de la Banca Europeană de Investiții și 1,25 miliarde din Programul Sănătate 2021–2027, Craiova ajunsă la etajul al doilea, Iași abia început, Cluj cu licitația contestată în instanță, toate promise

pentru sfârșitul lui 2028; universitățile; transportul regional și metropolitan; apa și deșeurile, prin operatori regionali (Curtea de Conturi, p. 48); fondurile europene, prin agențiile de dezvoltare regională, care administrează programele regionale 2021–2027. România este unul dintre puținele state ale Uniunii fără un nivel regional ales (două niveluri de administrație, comună și județ), iar bugetul european 2028–2034 va fi negociat, după arhitectura propusă, între Comisie și ministerul de finanțe. Studiul ESPON pregătit pentru Forumul Viitorurilor Teritoriale (Rodríguez-Pose și Bartalucci, 2026) avertizează exact asupra acestui lucru: planurile naționale concentrează banii în capitale și în regiunile deja puternice, iar teritoriile fără voce instituțională rămân fără voce și în buget. Pentru România, întrebarea nu este dacă avem regiuni — le avem, opt sau cincisprezece, după instituție —, ci cine vorbește în numele lor.

FUNKY CITIZENS

Secțiunile de închidere

Ce nu știm

1. **Câți oameni locuiesc efectiv în fiecare localitate.** Populația rezidentă la nivel de UAT există doar pentru momentul recensământului din 2021. Între recensăminte avem doar populația după domiciliu, care îi include pe cei plecați și, în unele comune de graniță, pe cei care nu au venit niciodată. Toate valorile pe locuitor din acest raport 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; studiile despre fuziunile din Țările de Jos nu au găsit niciun efect asupra cheltuielilor; cele despre Brandenburg și Israel au găsit economii moderate. Mai multe studii documentează și un alt fel de efect -: localitățile care știu că vor fi comasate cheltuiesc și se îndatorează mai mult înainte de fuziune. Argumentul pentru reorganizare pe care datele îl susțin este capacitatea — de a angaja un urbanist, de a scrie un proiect, de a ține deschis un serviciu —, 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 în forma folosită de Banca Mondială în 2017. Fără ele, zonele urbane funcționale pot fi doar aproximate.
4. **Cât de bine funcționează serviciile.** Acest raport 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. Partea a II-a va merge mai departe.
5. **Ce capacitate administrativă are fiecare primărie — lucru pe care nu îl știe nici statul.** Din 2022, o hotărâre de guvern obligă ministerul de resort să calculeze indicatori de capacitate administrativă pentru fiecare UAT, printr-o platformă dedicată. Curtea de Conturi constată că nomenclatorul datelor nu a fost stabilit, operatorii nu au fost desemnați și platforma nu poate produce informații relevante; indicele de dezvoltare calculat pentru strategia 2014–2020 nu a mai fost actualizat, iar cel de dezvoltare teritorială a fost calculat o singură dată, în 2014 [2]. Indicele de Capacitate Administrativă din secțiunea 4 încearcă să umple acest gol.
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 aproximativ 30 de localități.

7. **Efectul regulilor din 2026.** Reducerile de posturi din administrația locală și noile reguli de finanțare a localităților nu se văd încă în date; execuțiile bugetare pe 2026 vor fi disponibile în primăvara lui 2027.
8. **Câți oameni lucrează efectiv la sediul locului de muncă.** Nu știm câte posturi din administrația locală pot fi ocupate la distanță; dacă o parte pot, locul unde locuiesc absolvenții contează mai puțin pentru capacitate.
9. **Unde trăiesc absolvenții de studii superioare.** Recensământul din 2021 publică nivelul de educație doar pe județe, iar seriile anuale ale INS (SCL109D) numără absolvenții fiecărui an, nu stocul celor care au terminat studii superioare și trăiesc într-o localitate. Harta capitalului uman la nivel de UAT nu se poate face, deocamdată, din date publice; în capitolul 3 rămânem la nivel de județ.
10. **Unde lucrează efectiv salariații firmelor cu mai multe puncte de lucru**. Bilanțurile îi înregistrează la sediul social, așa că datele din capitolul 3 supraestimează Bucureștiul, Clujul și câteva sedii de rețele naționale și subestimează centrele secundare. Marcăm efectul de sediu, dar nu îl putem corecta din date publice; distribuția angajaților pe puncte de lucru ar trebui să vină din rapoartele marilor angajatori.

De la diagnostic la scenarii

În lunile următoare, Funky Citizens va publica trei scenarii de reorganizare. Fiecare pleacă de la o altă întrebare și ajunge la o altă hartă. Toate folosesc datele din acest diagnostic și toate vor fi evaluate după aceeași grilă, pe care o publicăm acum, înaintea oricărei hărți, tocmai ca să nu poată fi croită după vreuna.

Bloc	Criteriu	Ce întrebăm despre fiecare scenariu
A. Are sens?	1. Masă și traiectorie demografică	Câți oameni are fiecare unitate nouă, după domiciliu și după rezidență, și încotro merge în următorii zece ani?
	2. Viabilitate fiscală	Își poate acoperi funcționarea din venituri proprii, în sens strict și în sens legal? Cât de mult 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? Ce se întâmplă în comunele care au deja satele la peste 5 km de centru?
B. Se poate?	5. Capacitate administrativă	Trece unitatea nouă pragurile Indicelui de Capacitate Administrativă? ICA testează fezabilitatea, nu dezirabilitatea.

Bloc	Criteriu	Ce întrebăm despre fiecare scenariu
	6. Identitate și acceptabilitate	Ce spun oamenii din localitățile vizate și ce rezistențe previzibile există?
	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	Cum arată unitățile noi dacă pleacă principalul angajator? Cum se așază față de coridoarele și investițiile strategice ale deceniului?
	9. Contractul de investiții	Ce investiții cere și face posibile scenariul — drumuri, transport școlar, servicii digitale, transport metropolitan —, cât costă și din ce se plătesc în Planul de Parteneriat Național și Regional 2028–2034? Un scenariu fără listă de investiții nu este complet. Și testul avantajului cumulativ: lasă scenariul aceleași teritorii să strângă toate dividendele — competitivitate, apărare, coridoare, coeziune — sau le distribuie?

Scenariu (titlu de lucru)	Întrebarea de la care pleacă	Ce îi dă diagnosticul
Poli de creștere economică	Cum administrăm împreună ce funcționează deja împreună?	Capitolul 3: zonele urbane funcționale, naveta, nepotrivirea dintre locul impozitului și locul nevoilor.
Demografic	Care este masa minimă de la care o administrație are sens?	Capitolul 1: comunele și orașele sub prag, după domiciliu și după rezidență; traiectoriile pe zece ani.
Istoric-cultural	Ce regiuni ar recunoaște oamenii ca fiind ale lor?	Capitolul 3: fiecare regiune are o locomotivă și o periferie. Regiunile de dezvoltare actuale nu au personalitate juridică.

Două întrebări nu fac scenarii de sine stătătoare, dar intră în construcția fiecăruia dintre cele trei. Accesul la servicii: de la ce distanță un serviciu public încetează să mai existe (datele Curții de Conturi despre dotări, județele fără pol propriu din capitolul 3; Partea a II-a). Și „status quo plus”: ce se poate repara fără a muta nicio graniță – viabilitatea decisă anual prin legea bugetului (capitolul 2), procedura actuală de fuziune (referendum în fiecare localitate, apoi lege) și fuziunile pornite de jos, instrumentele voluntare existente – asociații intercomunitare, consorții administrative, zone metropolitane – și limitele lor, legea zonelor metropolitane, amânată.

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

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

Anexă metodologică

Seturile de date și casetele de lucru (C1–C16) menționate în studiu sunt publicate separat, într-un document de sine stătător, disponibil AICI.

A. Glosar

INSTITUȚII PUBLICE DIN ROMÂNIA

ABA - Administrația Bazinală de Apă

ANAF - Agenția Națională de Administrare Fiscală

ANAR - Administrația Națională „Apele Române”

BNR - Banca Națională a României

CFR - Compania Națională de Căi Ferate „CFR”

CNAIR - Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere

CNFIS - Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior

CNSP - Comisia Națională de Strategie și Prognoză

DGRFP - Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice

INS - Institutul Național de Statistică

ISU - Inspectoratul pentru Situații de Urgență

MDLPA - Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației

MEN - Ministerul Educației Naționale

SRTv - Societatea Română de Televiziune

UNIVERSITĂȚI, ASOCIAȚII ȘI INSTITUTE DE CERCETARE

ADID - Asociația de Dezvoltare Intercomunitară

AGIR - Asociația Generală a Inginerilor din România

ASE - Academia de Studii Economice din București

INSCOP - INSCOP Research (institut de sondare)

INSTITUȚII, ORGANISME ȘI AGENȚII ALE UNIUNII EUROPENE

ESPON - European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (Rețeaua europeană de observare a dezvoltării teritoriale și coeziunii)

ESPON EGTC - European Grouping of Territorial Cooperation (Gruparea europeană de cooperare teritorială, structura juridică a ESPON)

Eurostat - Oficiul de Statistică al Uniunii Europene

UE - Uniunea Europeană

ORGANIZAȚII INTERNAȚIONALE

NATO - Organizația Tratatului Atlanticului de Nord

OCDE - Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

UCLG - United Cities and Local Governments (Organizația Mondială a Orașelor și Autorităților Locale Unite)

WB - World Bank (Banca Mondială)

PROIECTE ȘI INSTRUMENTE ESPON

ESCAPE - European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance (Zonele rurale în declin din Europa)

ET2050 - Territorial Scenarios and Visions for Europe 2050 (Scenarii și viziuni teritoriale pentru Europa 2050)

FUORE - Functional Urban Areas and Regions in Europe (Zonele urbane funcționale și regiunile Europei)

IRiE - Interregional Relations in Europe (Relațiile interregionale în Europa)

PROFECY - Processes, Features and Cycles of Inner Peripheries in Europe (Periferiile interioare ale Europei)

PROGRAME ȘI SURSE DE FINANȚARE

FEN - Fonduri externe nerambursabile

PNDL - Programul Național de Dezvoltare Locală

PNRR - Planul Național de Redresare și Reziliență

POR - Programul Operațional Regional

SAFE - Security Action for Europe (Instrumentul european de acțiune pentru securitate)

STEP - Strategic Technologies for Europe Platform (Platforma pentru tehnologii strategice pentru Europa)

ACTE NORMATIVE

HG - Hotărâre a Guvernului

OMFP - Ordinul ministrului finanțelor publice

OMS - Ordinul ministrului sănătății

OUG - Ordonanță de urgență a Guvernului

STATISTICĂ, CLASIFICĂRI ȘI BAZE DE DATE

CAEN - Clasificarea activităților din economia națională

EUROPOP - European Population Projections (Proiecțiile populației Eurostat, edițiile 2019 și 2023)

FUA - Functional Urban Area (Zona urbană funcțională)

IDUL - Indicele dezvoltării umane locale

IPC - Indicele prețurilor de consum

ISCED - International Standard Classification of Education (Clasificarea internațională standard a educației)

LAU - Local Administrative Units (Unități administrative locale)

NUTS - Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică

PIB - Produsul intern brut

PPS - Purchasing Power Standard (Standardul puterii de cumpărare)

RPL - Recensământul Populației și Locuințelor

SIIIR - Sistemul Informatic Integrat al Învățământului din România

SIRUTA - Sistemul Informatic al Registrului Unităților Teritorial-Administrative

TEMPO - TEMPO Online, baza de date statistice a INS

ACHIZIȚII PUBLICE

SEAP - Sistemul Electronic de Achiziții Publice

SICAP - Sistemul Informatic Colaborativ pentru mediul performant de desfășurare a Achizițiilor Publice

ALȚI TERMENI FOLOSIȚI ÎN STUDIU

AI - Artificial Intelligence (Inteligență artificială)

BAC - Examenul național de bacalaureat

CE - Complexul Energetic

ICA - Indicele de Capacitate Administrativă

IT - Tehnologia informației

PUG - Plan Urbanistic General

TVA - Taxa pe valoarea adăugată

UAT - Unitate administrativ-teritorială

RAAT - Reforma Arhitecturii Administrative a României

B. Legea 351/2001

Planul de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a - Rețeaua de localități este aprobat prin legea 351/2001. Cadrul legislativ definește **indicatorii minimali pentru înființarea de localități** urbane și rurale.

1) Înființarea de localități rurale (comune) - Anexa nr. IV

Conform legii 351/2001, Anexa nr. IV, punctul 4, localitățile rurale trebuie să îndeplinească 8 condiții pentru înființare, după cum urmează:

1. Număr minim de 1.500 locuitori;
2. Minimum 25% din populație ocupată în activități neagricole;
3. Minimum 45% dintre locuințe construite după anul 1960;
4. „Potențial economic care să asigure echilibrul bugetar al comunei”
5. Punctul 5 prevede „Legaturi între satul-reședința de comuna și celelalte sate pe drumuri publice modernizate/cu îmbrăcăminți ușoare (% din totalul drumurilor)” - fără însă a menționa ponderea necesară;

6. „Situarea fiecăruia dintre satele componente ale comunei propuse spre înființare la distanță mai mare de 5 km de actualul sat-reședință de comună”.
7. Reducerea cu minimum 15 km a distanței între „satele componente ale comunei propuse spre înființare și actualul sat-reședință, în raport cu distanța totală dintre acestea și satul-reședință al comunei înființate”;
8. „Spații construite pentru instituții și dotări: primărie; școală primară și gimnazială; dispensar uman, farmacie și punct farmaceutic; post de poliție; stație/ haltă CF sau stație transport auto”.

2) Înființarea de localități urbane - Anexa nr. II

Pentru definirea orașelor și municipiilor, L351/2001 prevede, în Anexa nr. II, punctul 1.0., 17 indicatori minimali cantitativi și calitativi. Îi enumerăm mai jos, așa cum sunt prevăzuți în legislația națională:

Nr. crt.	Indicatori minimali	Municipiu	Oraș
1	Număr de locuitori	40.000	10.000
2	Populația ocupată în activități neagricole (% din totalul populației ocupate)	85%	75%
3	Dotarea locuințelor cu instalații de alimentare cu apă	80%	70%
4	Dotarea locuințelor cu baie și WC în locuință (% din totalul locuințelor)	75%	55%
5	Dotarea locuințelor cu instalație de încălzire centrală (% din totalul locuințelor)	45%	35%
6	Număr de paturi în spitale la 1000 de locuitori	10	7
7	Număr de medici la 1000 de locuitori	2,3	1,8
8	Unități de învățământ	postliceal	Liceal sau altă formă de învățământ secundar
9	Dotări culturale și sportive	Săli de spectacol, eventual teatre, instituții muzicale, biblioteci publice, stadion, săli de sport	Săli de spectacol, biblioteci publice, spații pentru activități sportive

10	Locuri în hoteluri	100	50
11	Străzi modernizate (% din lungimea totală a străzilor)	60%	50%
12	Străzi cu rețele de distribuție a apei (% din lungimea totală a străzilor)	70%	60%
13	Străzi cu conducte de canalizare (% din lungimea totală a străzilor)	60%	50%
14	Epurarea apelor uzate	Racordarea la o stație de epurare de treaptă mecanică și biologică	Racordarea la o stație de epurare cu treaptă mecano-chimică
15	Străzi cu rețele de hidranți exteriori pentru stingerea incendiilor (% din lungimea totală a străzilor)	70%	60%
16	Spații verzi (parcuri, grădini publice, scuaruri) mp/ locuitor	15	10
17	Depozit controlat de deșeuri cu acces asigurat		

În funcție de rang, acești indicatori trebuie completați cu o serie de dotări și echipamente pe care localitățile urbane trebuie să le asigure. Lista completă a dotărilor pentru cele trei ranguri urbane poate fi consultată în lege, în Anexa nr. II.

C. Indicele de Capacitate Administrativă (ICA)

1. Rolul ICA în studiu

Indicele de Capacitate Administrativă (ICA) răspunde la o singură întrebare: dacă un UAT ar deveni centrul unui cluster comasat, ar putea să ducă și restul? Nu spune dacă o comasare e dorită, nu alege un părinte și nu favorizează niciun scenariu. Verifică fezabilitatea, nu oportunitatea.

RAAT va produce mai multe scenarii de reorganizare. ICA funcționează ca o sită prin care trece fiecare dintre ele, în trei pași: **Etapa A** calculează pentru fiecare UAT un scor de capacitate, independent de orice scenariu; **Etapa B** compară UAT-ul cu cinci praguri minime și îl declară capabil, marginal sau sub prag; **Etapa C** aplică aceste categorii clusterelor propuse de un scenariu și dă fiecăruia un verdict verde, galben sau roșu.

FUNKY CITIZENS

Funky Citizens susține reforma, dar rămâne strict neutru între scenariile RAAT. Din acest motiv sita nu cunoaște scenariile în etapele A și B. Ele se calculează o singură dată, pentru toate UAT-urile, iar fiecare scenariu îl primește pe același măsurătoare.

2. Principii de construcție

Indicele măsoară ce a livrat un UAT, nu ce are. Numărul de angajați, mărimea bugetului sau existența unui departament de proiecte sunt resurse; ele nu garantează rezultate. Un UAT mic care atrage fonduri europene cu puțini oameni spune mai mult despre capacitate decât unul mare care cheltuie mult.

Am ales cinci reguli:

- **Doar date publice și verificabile.** Fiecare cifră vine dintr-o sursă pe care o poate redeschide oricine: execuții bugetare, SICAP, INS, listele ministerului. Nu folosim chestionare și nu cerem date de la primării.
- **Un scor relativ, praguri absolute.** Scorul ordonează UAT-urile între ele. Pragurile spun dacă un UAT trece un minim, indiferent de cum stau ceilalți. Nu le amestecăm: un clasament nu spune dacă cineva e bun în sine.
- **Alocările politice în afara scorului.** Dacă am pune PNDL și Anghel Saligny în scor, am numi accesul politic „capacitate”. Le măsurăm separat.
- **Nicio dublă numărare.** Un indicator care repetă altul sub alt nume întrăește o dimensiune pe nedrept. De aceea personalul este strat analitic, nu parte din scor.
- **Alegerile politice se spun.** Singura alegere cu adevărat politică din instrument este nivelul pragurilor. Le publicăm împreună cu harta și cu sensibilitatea ei (secțiunea 6).

3. Date și surse

Indicele acoperă toate cele 3.180 de UAT-uri, cu un panel anual pentru 2016–2025. Scorul și pragurile folosesc însă ultimii trei ani, 2023–2025, pentru că acolo datele sunt cele mai complete; ceilalți ani servesc pentru evoluții.

Sursă	Ce aduce	Folosit pentru
Execuții bugetare agregate la nivel de ordonator principal de credite (transparenta.eu)	Venituri proprii și cote defalcate, cheltuieli de funcționare, , plăți de dezvoltare, credite bugetare de dezvoltare, plăți restante, sume din fonduri europene nerambursabile (FEN)	Grupele Autofinanțare, Investiții, Fonduri europene
Execuție - Angajamente bugetare agregate la nivel de ordonator principal	Plăți dezvoltare, credite definitive	Investiții
SICAP/SEAP (date deschise, data.gov.ro)	Contracte atribuite pe autoritate contractantă, cu valoare și procedură	Grupa Achiziții
INS	Populația, IPC anual, câștigul salarial	Indicatori pe locuitor, deflatare, proxy de personal
MDLPA	Listele de alocări PNDL I–II și Anghel Saligny	Stratul PNDL/Saligny
Posturi ocupate 2025, pe cod SIRUTA	Numărul real de angajați	Verificarea proxy-ului de personal

Ce limitează datele. Le spunem de la început.

- Plata investițiilor și creditele bugetare de dezvoltare există doar din 2019, iar plata PNDL/Saligny „în an” doar din 2020. Pilonul Investiții nu poate promite o evoluție pe zece ani.
- Plățile restante sunt goale în 93,6% din celule; un gol înseamnă zero restanțe. Testul P5 rămâne astfel un test de „coadă”: în 2023–2025, 87% dintre UAT-uri nu au restanțe, 188 au peste 2% din cheltuieli și 85 peste 5%.
- În datele SICAP, numărul de contracte nu corespunde valorii: în 27% dintre UAT-ani valoarea totală e pozitivă la zero contracte. Folosim în consecință doar ponderea valorii atribuite competitiv.

- Valoarea contractelor cu ofertă unică (single-bid) este completată pentru 2018–2022, dar rămâne zero în 2023–2025, fereastra scorului. Indicatorul nu se poate calcula acolo.
- Unele valori par erori de sursă (Baldovinești, 2024: cheltuieli totale de 105 mil. lei la 968 de locuitori; valoarea totală SICAP din 2017, de aproape 30.000 mld. lei). Winsorizarea protejează scorul, dar nu și pragurile; valorile extreme se verifică individual.

4. Etapa A: scorul de capacitate

Etapa A dă fiecărui UAT un scor de la 0 la 100, calculat din patru grupe de indicatori care răspund fiecare la o întrebare simplă. Scorul nu depinde de niciun scenariu și se calculează o singură dată.

Grupă	Întrebarea	Indicator	Formulă
Autofinanțare	Își acoperă funcționarea din resurse proprii?	A1b	(venituri proprii + cote din impozitul pe venit) / cheltuieli de funcționare
		A2	venituri proprii / venituri totale
		A3	plăți restante / cheltuieli (cu semnul întors: mai puțin e mai bine)
Investiții	Livrează proiecte?	B1	plăți de dezvoltare / credite bugetare de dezvoltare
		B2	investiții din alte surse decât FEN, PNDL/Saligny și PNRR, pe locuitor
		B3	numărul de ani în care B2 este pozitiv
Fonduri europene	Atrage și absoarbe FEN?	C1	FEN pe locuitor, medie pe trei ani
		C2	FEN / venituri proprii
Achiziții	Cumpără deschis?	D1	valoarea atribuită prin proceduri competitive / valoarea totală atribuită

Cum devine scor. Pașii sunt aceeași pentru toți indicatorii:

1. Se mediază valorile pe 2023–2025.
2. Se taie extremele la percentilele 1% și 99% din toate UAT-urile.
3. Se standardizează (scor z) față de toate UAT-urile.
4. Se adună constanta 10, ca toate valorile să fie pozitive.
5. Indicatorii dintr-o grupă se combină prin medie geometrică; apoi cele patru grupe, la fel.
6. Rezultatul se aduce pe scara 0–100 prin min–max.

$$S_i = 100 \cdot \frac{G_i - \min G}{\max G - \min G}, \qquad G_i = \Big(\prod_{g=1}^{4} \big(\prod_{k \in g} (z_{ik} + 10)\big)^{1/n_g}\Big)^{1/4}$$

Mediana scorului este 35, iar scara nu are nicio semnificație absolută: 0 înseamnă cel mai slab UAT din țară, nu lipsa totală de capacitate.

Două observații despre scor. Constanta 10 face media geometrică aproape identică cu cea aritmetică (corelație de rang 0,99), deci un UAT foarte slab pe o grupă nu e penalizat mult mai mult decât într-o medie obișnuită. Penalizarea dezechilibrului o face de fapt Etapa B, pe praguri. În al doilea rând, în grupa Achiziții rămâne doar D1: ceilalți doi indicatori propuși depind de numărul de contracte, care nu corespunde valorii (secțiunea 3).

Scorul și testul de investiții nu măsoară același lucru. În scor, B2 rămâne pe investițiile din surse proprii, pentru că fondurile europene sunt deja numărate în grupa Fonduri europene. Testul P2 din Etapa B numără, în schimb, plata din toate sursele (secțiunea 6).

5. Două straturi în afara scorului

Două seturi de indicatori se calculează și se publică alături de ICA, dar nu intră în scor. Fiecare răspunde la o întrebare pe care scorul nu o poate pune fără să se strice.

PNDL și Anghel Saligny: de unde vin banii. Alocările din cele două programe măsoară mai ales accesul la decizia politică, nu capacitatea administrativă. Stratul arată în ce măsură un UAT investește din transferuri discreționare și dacă știe să cheltuiască ce primește.

- **F1:** alocări PNDL I, PNDL II și Anghel Saligny cumulate 2016–2025, pe locuitor, la prețuri 2025.
- **F2:** F1 raportat la investițiile din alte surse pe locuitor, cumulate. Măsoară dependența de transferuri politice.
- **F3:** plată / alocație, adică rata de execuție a sumelor primite din cele două programe.

Un UAT cu F2 mare și F3 mic primește bani și nu îi folosește. Verdictul din Etapa C nu ține cont de strat, dar un cititor care vrea să știe de ce un UAT arată bine în investiții îl găsește aici.

Personalul: ce livrează oamenii. Întrebarea nu e cât cheltuie un UAT pe personal, ci ce scoate din el. Vrem să găsim comuna care atrage milioane de FEN cu trei oameni și să înțelegem cum.

- **E0:** numărul estimat de angajați. Seria publică a posturilor ocupate nu există pe zece ani, așa că e un proxy: cheltuieli de personal / (câștigul salarial brut mediu din administrația publică, INS × 12 × 1,05).
- **E1, E2, E3:** FEN, plată de dezvoltare și venituri proprii, fiecare raportat la E0.
- **E4:** cheltuieli de personal / cheltuieli de funcționare, doar descriptiv. Un E4 mare cu E1–E3 mari înseamnă administrație intensivă, dar productivă; cu E1–E3 mici, o administrație umflată.

Personalul e în afara scorului pentru că E1–E3 numără a doua oară aceleași sume ca grupele Fonduri europene, Investiții și Autofinanțare. Cu el în scor, fiecare dimensiune ar fi numărată de două ori.

Ce valoare are proxy-ul. L-am comparat cu numărul real de posturi ocupate din 2025, pe cele 3.180 de UAT-uri. Mediana raportului dintre proxy și real este 1,08, corelația în logaritm 0,92; 54% dintre UAT-uri sunt în ±20% față de real, 76% în ±35%. Pentru 2025, numărul real înlocuiește proxy-ul acolo unde există; proxy-ul rămâne pentru evoluții.

6. Etapa B: pragurile

Scorul ordonează UAT-urile, dar pragurile decid care dintre ele pot fi centru de cluster. Sunt cinci minime, fiecare pe un indicator direct, nu pe scor, ca un UAT să nu poată compensa o lipsă gravă cu puncte luate altundeva.

Test	Indicator	Pragul de lucru
P1 Autofinanțare	A1b	cel puțin 50% (40% la UAT de 20.000+ de locuitori)
P2 Investiții	Plăți de dezvoltare pe locuitor, din toate sursele	cel puțin 1.000 lei/locuitor, în 2 din ultimii 3 ani
P3 Execuție	B1 (plăți / credite bugetare de dezvoltare)	cel puțin 30%
P4 Achiziții	D1, cumulat 2023–2025	cel puțin 30% din valoare prin proceduri competitive
P5 Restanțe	A3	cel mult 2% din cheltuieli

UAT-ul este **capabil** dacă trece toate cele cinci teste, **marginal** dacă pică la unul și **sub prag** dacă pică la două sau mai multe.

De ce P2 numără toate sursele. Un centru de cluster trebuie să poată gestiona bani, indiferent de unde vin: bugetul local, fonduri europene, PNRR sau PNDL/Saligny. Prima variantă a testului număra doar investițiile din surse proprii și scotea restul din calcul. Efectul a ieșit la iveală pe cazul Ciugud (studiul de caz din capitol): dintre cele 167 de UAT-uri din primul cincime la FEN pe locuitor, doar 34% ieșeau capabile, față de 41% la restul, iar 46% picau testul de investiții, față de 26%. Testul penaliza tocmai UAT-urile care atrag fonduri. Acum numără plata totală de dezvoltare; dependența de transferuri rămâne vizibilă în stratul PNDL/Saligny (secțiunea 5).

De ce nu am păstrat pragurile inițiale. Prima variantă folosea praguri foarte largi (de exemplu orice procedură competitivă la achiziții, orice investiție peste zero). Ele nu separau nimic: pe prima versiune a datelor, 83% dintre UAT-uri ieșeau capabile, iar rata de trecere era de 93–99% la fiecare test. Un filtru prin care trece aproape tot nu filtrează.

De ce praguri diferite sub și peste 20.000 de locuitori, doar la autofinanțare. Orașele de 20–50.000 de locuitori au alt tip de buget decât comunele: cu un prag uniform de 50%, trec testul de autofinanțare 52% dintre ele, față de 75–93% dintre celelalte clase de mărime. Un prag uniform ar învăța orașele să pice nu pentru că administrează prost, ci pentru că au alt buget. La execuție nu mai e nevoie de diferențiere: cu pragul de 30%, rata de trecere e de 71–88% pe toate clasele.

Cum se distribuie UAT-urile în funcție de set (3.180 UAT-uri):

Set de praguri	Capabile	Marginale	Sub prag
Ușor (P1 45%, P2 500 lei/loc, P3 20%, P4 20%, P5 5%)	2.247	745	188
De lucru, cu P1 uniform la 50%	1.404	1.097	679
De lucru (P1 50%, 40% la 20.000+; P2 1.000; P3 30%; P4 30%; P5 2%)	**1.411**	**1.091**	**678**
Sever (P1 60%, P2 2.000 în 3 din 3, P3 50%, P4 40%, P5 1%)	75	679	2.426

Cu setul de lucru, 44,4% dintre UAT-uri sunt capabile, 34,3% marginale și 21,3% sub prag. Cum UAT-urile mari trec mai des, în populație proporțiile se schimbă: 56% dintre locuitori trăiesc într-un UAT capabil, 27% într-unul marginal, 16% într-unul sub prag.

Ce testează fiecare prag. Rata de trecere cu setul de lucru: P1 82%, P2 77%, P3 76%, P4 89%, P5 94%. Execuția (P3) este testul care taie cel mai des: 337 din cele 1.091 de UAT-uri marginale pică exact acolo, urmată de investiții (274) și autofinanțare (274).

Cum se mișcă harta când mutăm un prag. Am mutat pe rând câte un prag, celelalte rămânând la valoarea de lucru. Ponderea capabilelor este 44% la setul de lucru.

Prag mutat	Valori testate	Capabile
P2, lei/loc	500 → 2.000	52% → 23%

P3, execuție	20% → 50%	52% → 22%
P1, sub 20.000 de locuitori	40% → 60%	50% → 35%
P4	10% → 40%	47% → 43%
P5	1% → 5%	43% → 46%
P1, la 20.000+	30% → 50%	45% → 44% (aproape nemișcat)

Harta depinde cel mai mult de pragurile de investiții (P2) și de execuție (P3), apoi de cel de autofinanțare (P1) pentru UAT-urile sub 20.000. Pragul de autofinanțare pentru cele 108 UAT-uri de 20.000+ contează mult mai puțin în total, dar enorm pentru fiecare dintre ele; de aceea le verificăm individual (vezi capitolul).

Ce înseamnă execuția. B1 este raportul dintre plățile de dezvoltare și creditele bugetare de dezvoltare ale anului. Mediana lui în 2023–2025 este 44%, deci pragul de 30% este un minim, nu un obiectiv. Testul nu depinde de mărimea UAT-ului: mediana e de 40–46% la toate clasele de populație.

7. Etapa C: verdictul pe cluster

Etapa C este singura care depinde de scenariu. Primește de la un scenariu lista clusterelor (care UAT-uri se comasează împreună) și dă fiecăruia un verdict verde, galben sau roșu. Se rulează separat pentru fiecare scenariu și folosește aceeași măsurătoare din etapele A și B.

Pasul 1: unde este centrul funcțional. Centrul nu este UAT-ul cu cifrele cele mai bune, ci locul înspre care gravitează deja oamenii. Pentru fiecare cluster calculăm trei componente, standardizate în interiorul clusterului:

- **Serviciile:** câte noduri găzduiește: liceu sau grup școlar, unitate sanitară cu ambulatoriu sau spital, sediu de poliție, trezorerie sau administrație fiscală, piață agroalimentară autorizată.
- **Accesul:** timpul mediu de deplasare rutieră către UAT, ponderat cu populația fiecărui UAT din cluster. Cu semn invers: mai puțin timp înseamnă mai central.

- **Masa:** populația după domiciliu.

$C_i = z(\text{naveta}_i) + z(\text{serviciile}_i) - z(\text{accesul}_i) + 0{,}5 \cdot z(\text{masa}_i)$

Populația are pondere de numai 0,5 în mod deliberat: masa contează, dar dacă ar decide singură criteriul ar fi redundant, pentru că ar alege mereu cel mai mare UAT. Centrul este UAT-ul cu C maxim. Dacă primii doi sunt la mai puțin de 0,3 abateri standard unul de altul, centrul se notează drept contestabil și ambii candidați merg mai departe.

Pasul 2: verdictul.

Verdict	Condiție	Ce înseamnă
Verde	Centrul funcțional este capabil	Comasarea este fezabilă administrativ așa cum a fost desenată
Galben	Centrul este marginal; sau centrul pică pragurile, dar alt membru al clusterului este capabil; sau centrul este contestabil	Fezabilă cu sprijin de tranziție sau cu întrebarea centrului lăsată deschisă; motivul se notează explicit
Roșu	Niciun membru al clusterului nu este capabil	Comasarea, așa cum a fost desenată, nu produce o administrație funcțională fără intervenție suplimentară

Clusterele roșii nu sunt un eșec al analizei, ci produsul ei principal. Ele arată unde o reorganizare pe hârtie nu rezolvă nimic fără altceva în plus.

Pasul 3: comparația între scenarii. Pentru fiecare scenariu raportăm numărul și ponderea clusterelor pe culori, populația care ar trăi în clustere roșii și distribuția pe județe. Pentru fiecare cluster roșu indicăm cel mai apropiat UAT capabil din afara lui, ca materie primă pentru discuția despre redesenare, fără ca Funky să propună o hartă. Fiecare rulare poartă versiunea scenariului, data și versiunea datelor.

Etapa C se rulează pentru fiecare scenariu odată ce acesta este definit. La egalitate de centralitate, centrul se alege după populație.

8. Limite și ce urmează

ICA măsoară urmele capacității în date publice, nu oamenii din spatele lor. Un UAT care a funcționat bine la 3.000 de locuitori nu are garanția că va funcționa la 15.000, iar indicele privește în trecut. Ca instrument de fezabilitate este util; ca predicție este slab, și trebuie citit așa.

Limite ale metodei

- Pragurile sunt valori de lucru, nu adevăruri. Le publicăm împreună cu harta și cu sensibilitatea ei. Testul P2 numără plățile de dezvoltare din toate sursele; scorul, în schimb, ține investițiile din surse proprii separat de fondurile europene.
- Scorul 0–100 este relativ și, din cauza constantei de pozitivizare, aproape aritmetic. Nu penalizează dezechilibrul; o fac pragurile.
- Valorile în lei sunt nominale. Un test cu IPC mediu anual (INS, bază 2025) pe plățile din 2023–2025 mută 45 de UAT-uri, toate cu o categorie în sus (1.428 capabile, 1.090 marginale, 662 sub prag). Diferența e de 1–2 puncte procentuale, așa că păstrăm valorile nominale și publicăm testul ca sensibilitate.
- Pilonul Achiziții e redus la D1: pentru 2023–2025 numărul de oferte nu a mai fost publicat, deci D2 nu se poate calcula.

Corecții în datele SICAP. Valoarea totală include contractele și achizițiile directe; coloana „valoare doar contracte” rămâne informativă și nu e numitor pentru D1. Achizițiile directe peste 1,1 mil. lei (plafonul legal e de circa 1,09 mil. lei cu TVA) sunt excluse din valoare, iar rândurile excluse sunt listate separat, pentru verificare. Lista procedurilor competitive include acum licitația restrânsă și cererea de oferte din legea veche. Pe 2023–2025 corecția mută 12 UAT-uri, toate cu o categorie în sus.

Investițiile din 2016–2018 nu există în datele disponibile, deci indicatorii care le-ar folosi se calculează doar pe anii cu date. Testul de deflatare din lista de mai sus a fost rulat înainte de această corecție a datelor SICAP.

9. Fișa indicatorilor

Cod	Indicator	Sursă	Intră în
A1b	(venituri proprii + cote din impozitul pe venit) / cheltuieli de funcționare	Execuții bugetare	Scor; testul P1
A2	venituri proprii / venituri totale	Execuții bugetare	Scor
A3	plăți restante / cheltuieli	Execuții bugetare	Scor; testul P5
B1	plăți de dezvoltare / credite bugetare de dezvoltare	Execuții bugetare	Scor; testul P3
B2	investiții din alte surse decât FEN, PNDL/Saligny și PNRR, pe locuitor	Execuții bugetare, MDLPA	Scor
B3	numărul de ani cu B2 pozitiv	Execuții bugetare	Scor
C1	FEN pe locuitor, medie pe trei ani	Execuții bugetare	Scor
C2	FEN / venituri proprii	Execuții bugetare	Scor
D1	valoarea atribuită competitiv / valoarea totală atribuită	SICAP	Scor; testul P4
F1–F3	alocări PNDL/Saligny pe locuitor, dependența de ele, execuția lor	MDLPA, execuții bugetare	Strat separat
E0–E4	personal estimat, FEN, investiții și venituri proprii pe angajat, greutatea cheltuielilor de personal	Execuții bugetare, INS, posturi ocupate 2025	Strat separat

Nota de calcul: toate valorile pe locuitor folosesc populația INS; testele P1–P5 se aplică pe valori brute, în afara winsorizării. Testul P2 folosește plățile de dezvoltare din toate sursele, pe locuitor (nu indicatorul B2).

D. Atlasul expunerilor

Fișa de expunere - Caseta C6, capitolul 3.6.8. Din cele șase familii rezultă o fișă pentru fiecare județ și pentru fiecare dintre cele 41 de zone funcționale (caseta C6): familia sectorială cea mai mare, cel mai mare angajator fără rețea națională, ponderea statului ca angajator, dependența bugetară și raportul dintre populația la domiciliu și cea rezidentă. Două geografii ies din ea, și se

ating într-un singur loc. Industriile cu termen domină în Argeș, Timiș, Arad, Bistrița-Năsăud și Gorj; statul și transferurile, în Vaslui, Botoșani, Teleorman, Giurgiu și Vrancea. Olt și Caraș-Severin sunt în ambele: Olt are 10,4% din salariați în auto (Pirelli, 9,4%), 23,4% în stat și o dependență de 31,4%; Caraș-Severin, 17,7% în auto (SE Bordnetze, 15,0%) și 26,3% în stat.

Pe zone, ponderea sectoarelor cu termen (auto, cărbune-energie, siderurgie) este cea din 3.4: Târgu Jiu 31,8%, Bistrița 20,5%, Timișoara 18,0%, Slatina 16,9%, Arad 16,2%, Pitești 14,5%, Brașov 11,2%, Craiova 10,3%. Eticheta „ridicat" din tabelul din 3.4 este un rang (ultima treime a clasamentului la reziliență), nu un prag. Din cei 16 poli regionali și interjudețeni, șapte o primesc (Timișoara, Brașov, Pitești, Ploiești, Bacău, Baia Mare, Arad), dar la Ploiești sectoarele cu termen sunt doar 6,5%, Bacăul este, în esență, efectul Dedeman (20,3% din zonă, un angajator cu magazine în toată țara), iar Baia Mare răspunde unui singur angajator (13,0%). Cifrele, nu eticheta, spun ce fel de contract de investiții are nevoie fiecare pol: la Cluj-Napoca, transport și locuire; la Târgu Jiu, o tranziție; la Galați, un angajator nou; la Iași, un coridor.

Pentru reorganizare, două lucruri. Primul este scara. Fabrica are sediul într-un oraș, oamenii în mai multe comune, furnizorii în alte județe; o exploatare minieră ține o piață a muncii întinsă peste mai multe UAT-uri; o inundație lovește deodată infrastructura mai multor localități. Răspunsul — transport, formare profesională, terenuri pregătite pentru investitori, promovare economică, managementul riscului — iese aproape întotdeauna din granița unui singur UAT. Comasarea nu creează industrii noi și nu elimină dependența de un angajator, iar o administrație mai mare nu devine automat mai competentă; poate schimba însă cine are resursele și mandatul să coordoneze. De aceea scenariile de reorganizare se evaluează și după cât de bine leagă teritoriile care funcționează deja împreună din punct de vedere economic.

Al doilea este întrebarea de la început: cine, în teritoriu, poate răspunde. Un oraș de 15.000 de locuitori cu o fabrică de cablaje sau cu o mină nu poate recalifica oameni, pregăti terenuri și negocia cu următorul investitor. Un pol cu economie diversificată, cu universitate și cu masă critică poate încerca; este ce descria Banca Mondială la Iași, al treilea cel mai complex profil economic din țară, în ciuda producției modeste (Rethinking Lagging Regions, p. 120–121). Reziliența se citește, de aceea, alături de masă, nu în locul ei: rămâne o dimensiune separată în 3.4, raportată lângă scorul magnet, iar testul de sensibilitate cu cinci dimensiuni arată cât ar schimba clasamentul dacă ar intra în el. Puse într-o singură medie, ar penaliza centrele industriale tocmai pentru fabricile care le fac atractive.

E. Utilizarea Inteligenței Artificiale (AI)

În realizarea studiului, ne-am ajutat de un asistent AI (Claude). Pentru transparență totală, descriem mai jos pentru ce l-am folosit și cum am verificat rezultatele.

Seturile de date. Toate datele folosite în studiu sunt publice, astfel încât cercetarea să poată fi reprodusă. Seturile de date provin din surse oficiale: Institutul Național de Statistică, Ministerul Finanțelor, Eurostat, ESPON, data.gov.ro ș.a. (lista completă în anexă). Seturile de date au fost descărcate de echipa Funky Citizens. AI-ul a fost folosit, dar nu de fiecare dată, pentru prelucrarea acestor date: unificarea tabelelor, calcule, clasificarea unităților administrativ-teritoriale și verificarea consecvenței rezultatelor.

Calcule, tabele, grafice și hărți. O parte dintre calcule, tabele, grafice și hărți au fost realizate cu ajutorul AI, pe baza seturilor de date oficiale. Rezultatele au fost verificate de echipă, prin recalcularea independentă a indicatorilor principali în Excel (tabele pivot) și prin compararea cu seturile de dată sursă.

Redactare. AI-ul a fost folosit pentru editarea și reformularea unor secțiuni din text, pornind de la analizele și indicațiile echipei. Toate aceste astfel de pasaje au fost revizuite, corectate și asumate de autori.

Metodologie și interpretare. Întrebările de cercetare, metodologia și concluziile aparțin echipei. Metodologia a fost discutată cu experți în legislație, fonduri europene și bugete publice.

Bibliografie. Lista de surse a fost generată cu ajutorul AI, pornind de la linkurile și notele din text, și a fost verificată și completată manual.

Responsabilitatea pentru conținutul studiului, inclusiv pentru eventualele erori, aparține în întregime echipei Funky Citizens.

FUNKY CITIZENS

Bibliografie

Adevărul (2020). Afacerea buletinul: un apartament, domiciliul a 3.000 de cetățeni moldoveni. Disponibil la: https://adevarul.ro/stiri-locale/iasi/afacerea-buletinul-intr-un-apartament-din-2036482.html [Cap. 1]

Adevărul (2019). Banca Mondială: România ar trebui să-și dezvolte programe regionale. Disponibil la: https://adevarul.ro/economie/banca-mondiala-romania-ar-trebui-sa-si-dezvolte-1988930.html [Cap. 3]

Adevărul (2026). Exod inversat: județele care câștigă populație din migrația internă. Disponibil la: https://adevarul.ro/stiri-interne/societate/exod-inversat-statistica-surprinzatoare-a-2515270.html [Cap. 3]

Adevărul (2015). Industria de piese auto, magnetul de investiții (Continental). Disponibil la: https://adevarul.ro/economie/analiza-industria-de-piese-auto-magnetul-de-1617082.html [Cap. 3]

Adevărul (2026). Laminoarele Liberty Galați ar putea reporni. Disponibil la: https://adevarul.ro/economie/laminoarele-liberty-galati-ar-putea-reporni-dupa-2562135.html [Cap. 3]

Administrația Națională „Apele Române" (f.a.). Administrațiile bazinale de apă (Argeș-Vedea, Banat, Buzău-Ialomița, Crișuri, Dobrogea-Litoral, Jiu, Mureș, Olt, Prut-Bârlad, Siret, Someș-Tisa) – date de contact și arii de competență. Disponibil la: https://rowater.ro [Cap. 5]

Agenția Națională pentru Achiziții Publice (f.a.). Contracte atribuite prin SICAP/SEAP, date deschise, 2016-2025. Disponibil la: https://data.gov.ro/dataset?q=Agentia+Nationala+pentru+Achizitii+publice [Cap. 4]

Agerpres (2026). Programul de guvernare: reforma administrativ-teritorială, precondiția celorlalte capitole (iunie 2026). Disponibil la: https://agerpres.ro/administratie/2026/06/13/program-de-guvernare-reforma-administrativ-teritoriala-preconditia-ca-celelalte-capitole-ale-program--1566029 [Introducere]

AGIR (2023). A fost aprobată Politica Urbană a României. Disponibil la: https://www.agir.ro/univers-ingineresc/numar-1-2023/a-fost-aprobata-politica-urbana-a-romaniei_7874.html . [Cap. 3]

Churski, P., Adamiak, C., Dubownik, A., Pietrzykowski, M. și Szyda, B. (2024). What Doesn't Work in the European Cohesion Policy? Development Challenges of the Inner Periphery After the SARS-CoV-2 Pandemic. *Quaestiones Geographicae*, 43(4). Disponibil la: https://reference-global.com/article/10.14746/quageo-2024-0038 [Cap. 3]

Autoritatea Electorală Permanentă (f.a.). Prezența la vot, alegerile locale din 27 septembrie 2020 (procese-verbale finale). Disponibil la: https://prezenta.roaep.ro/locale27092020/romania-pv-final [Cap. 1]

Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice (2024). Raport de analiză a performanței operatorilor de apă și apă uzată, 2023. Disponibil la: https://www.anrsc.ro/wp-content/uploads/2024/08/Raport-analiza_ANRSC-pentru-anul-2023.pdf [Cap. 5]

Banca Mondială (2017). Magnetic Cities: Migration and Commuting in Romania. Disponibil la: https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/f87062f1-6d6d-52d7-9a2c-d90ef4433b03 [Cap. 3]

Banca Mondială (2017). Orașe-magnet: migrație și navetism în România, versiunea în română. Disponibil la: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/448771499322731333 [Cap. 3]

Banca Mondială (2018). Rethinking Lagging Regions. Disponibil la:

https://thedocs.worldbank.org/en/doc/739811525697535701-0080022018/original/RLRFULLonline20180501.pdf [Cap. 3]

Banca Mondială (2021). Indicele dezvoltării umane locale (IDUL), actualizare 2018. Disponibil la: https://documents.albankaldawli.org/ar/publication/documents-reports/documentdetail/099622101192225086 [Cap. 3]

Banca Mondială / MDLPA (f.a.). Clasificarea oraşelor după dinamica demografică şi spaţială (document POR 2014–2020). Disponibil la: https://por2014-2020.adroltenia.ro/download/6950/ [Cap. 3]

Barometrul Informat.ro (2026). INSCOP Research, ediția a VIII-a (martie 2026), capitolul 5: reforma administrativă. Disponibil la: https://informat.ro/sondaje-de-opinie/barometrul-informatro-inscop-research-editia-a-viii-a-martie-2026-capitolul-5-reforma-administrativa-593-dintre-participantii-la-sondaj-considera-ca-o-reforma-administrativ-teritoriala-ar-imbunatati-calitatea-serviciilor-publice-din-romania-111324 [Introducere]

Bursa.ro (2008). Peste 600 mil. euro pentru polii naționali de creștere (POR 2007–2013, Axa 1). Disponibil la: https://www.bursa.ro/over-600-mio-eur-for-national-growth-pillars-4505932 [Cap. 3]

Camera Deputaților – Fișa proiectului de lege depus în octombrie 2024. Disponibil la: https://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=22076 [Introducere]

Camera Deputaților – Votul nominal asupra proiectului de lege privind reorganizarea administrativ-teritorială. Disponibil la: https://www.cdep.ro/pls/steno/evot2015.Nominal?idv=32557 [Introducere]

Capital (2012). Rezultatele provizorii ale recensământului (etnie). Disponibil la: https://www.capital.ro/breaking-news-rezultatele-provizorii-ale-recensamantului-populatiei-160625.html [Cap. 5]

CFR Infrastructură (2025). Documentul de referință al rețelei 2026, Anexa 2.a (harta rețelei). Disponibil la: https://cfr.ro/files/ddr/RO%202026/Anexa%202.a%20%20.pdf [Cap. 5]

Comisia Europeană (2026). Programul Dezvoltare Durabilă și Tranziție Justă 2021–2027, versiunea 3.1, Anexa II, Decizia Comisiei C (2026) 1803 din 11.03.2026. Disponibil la https://mfe.gov.ro/programul-dezvoltare-durabila-si-tranzitie-justa-2021-2027-24-martie-2026-versiunea-modificata-aprobata-de-comisia-europeana/ [Cap. 3]

Comisia Europeană (2023). Harnessing Talent Platform: regiunile în capcana dezvoltării talentelor. Disponibil la: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/communities-and-networks/harnessing-talent-platform/background_en [Cap. 3]

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2025). Proiecția principalilor indicatori economico-sociali în profil teritorial, 2025–2028. Disponibil la: https://cnp.ro/wp-content/uploads/2025/08/Prognoza-2025-2028-in-profil-teritorial-aferenta-Prognozei-macroeconomic.pdf [Cap. 3]

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2025). Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2024–2029, varianta de toamnă 2025. Disponibil la: https://cnp.ro/wp-content/uploads/2025/12/Prognoza-2024-2029-varianta-de-toamna-2025.pdf [Cap. 3]

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2026). Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2026–2029, prognoza de primăvară (mai 2026). Disponibil la: https://cnp.ro/wp-content/uploads/2026/05/Prognoza-Primavara-2026-2029_mai-2026.pdf [Cap. 3]

Complexul Energetic Oltenia (2020). Planul de restructurare al Complexului Energetic Oltenia. Disponibil la: https://www.ceoltenia.ro/documente/Transparenta/Plan%20restructurare%20CEO.pdf [Cap. 3]

Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior (2026). Numărul studenților cu finanțare de la buget și cu taxă, pe cicluri de studii și universități de stat, anul universitar 2024–2025 (data de referință 1 ianuarie 2025). Disponibil la: https://www.cnfis.ro/wp-content/uploads/2026/08/SF_LMD-BT-ian2025_site.pdf [Cap. 3, 5]

CursdeGuvernare.ro (2026). Calendarul negocierilor pentru bugetul multianual al UE. Disponibil la: https://cursdeguvernare.ro/ana-maria-icatoiu-opinii-editorial-buget-multianual-ue-europa-romania-finantare-bani-europeni.html [Cap. 3]

Curtea de Conturi (2025). Comunele și orașele mici din România, în căutarea unui nou model de organizare, raport de audit al performanței la MDLPA (octombrie 2025) – pagina raportului. Disponibil la: https://www.curteadeconturi.ro/rapoarte-audit/rapoarte-audit-performanta/comunele-si-orasele-mici-din-romania-in-cautarea-unui-nou-model-de-organizare-raport-intocmit-la-ministerul-dezvoltarii-lucrarilor-publice-si-administratiei-73105-29-10-2025 [Cuvânt înainte, Introducere, Cap. 1, 3, 5, Ce nu știm]

Curtea de Conturi (2025). Comunele și orașele mici din România, în căutarea unui nou model de organizare, raportul integral (PDF). Disponibil la: https://www.curteadeconturi.ro/wp-content/uploads/2025/10/MDLPA.pdf [Cuvânt înainte, Introducere, Cap. 1, 3, 5, Ce nu știm]

Decretul Consiliului de Stat nr. 15/1981 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului Republicii Socialiste România. Disponibil la: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/43001 [Cap. 5]

Digi24 (2024). Cum arată zonele cele mai afectate de inundațiile din județul Galați. Disponibil la: https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/cum-arata-zonele-cele-mai-afectate-de-inundatiile-din-judetul-galati-2930147 [Cap. 3]

Digi24 (2026). Efectele economice ale inundării Salinei Praid. Disponibil la: https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/zeci-de-afaceri-inchise-la-praid-si-somaj-in-crestere-dupa-inundarea-salinei-in-urma-cu-un-an-3746789 [Cap. 3]

Direcția Județeană de Statistică Covasna (2023). Comunicat de presă, RPL 2021 rezultate provizorii. Disponibil la: https://covasna.insse.ro/wp-content/uploads/2023/02/Comunicat-de-presa_RPL2021_provizorii-012023.pdf [Cap. 5]

Draghi, M. (2024). The Future of European Competitiveness (raport pentru Comisia Europeană). Disponibil la: https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en [Cuvânt înainte]

Edupedu (2025). Județele cu cele mai slabe rezultate la Bacalaureat, 2021–2025. Disponibil la: https://www.edupedu.ro/topul-judetelor-cu-rezultate-slabe-la-bacalaureat-ilfov-mehedinti-cele-mai-mici-rate-de-promovare-in-patru-din-ultimii-cinci-ani-giurgiu-si-hunedoara-3-aparitii-in-clasamentu/ [Cap. 3]

Edupedu (2026). Numărul de studenți în anul universitar 2024–2025. Disponibil la: https://www.edupedu.ro/romania-a-atins-in-2024-2025-inaintea-masurilor-de-austeritate-cel-mai-mare-numar-de-studenti-din-ultimii-zece-ani-cresterea-e-raportata-desi-numarul-universitatilor-a-atins-un-minim-pentru-acelas/ [Cap. 3]

Edupedu (2023). Ponderea absolvenților de studii superioare, urban–rural. Disponibil la: https://www.edupedu.ro/procentul-romanilor-cu-studii-superioare-a-crescut-simbolic-in-ultimii-cinci-ani-crestere-usor-mai-pronuntata-in-bucuresti-in-timp-ce-unele-regiuni-procentul-a-scazut/ [Cap. 3]

Edupedu (2025). Rezultatele finale la Bacalaureat 2025. Disponibil la: https://www.edupedu.ro/rezultate-finale-bacalaureat-2025-rata-de-promovare-este-de-765-al-doilea-cel-mai-bun-rezultat-din-ultimii-16-ani/ [Cap. 3]

Edupedu (2023). Românii cu studii superioare pe județe (RPL 2021). Disponibil la: https://www.edupedu.ro/cei-mai-multi-romani-cu-studii-superioare-absolvite-sunt-in-bucuresti-352-la-polul-opus-este-judetul-vaslui-cu-72-care-are-si-cea-mai-mare-pondere-a-populatiei-somere-recensamant/ [Cap. 3]

ESPON (2025). Interregional Relations in Europe (pagina proiectului). Disponibil la: https://espon.eu/node/302 [Cap. 5]

ESPON (2025). Seturile de date (Zenodo). Disponibil la: https://zenodo.org/records/15401969 [Cap. 5]

ESPON (2014). ET2050 – Territorial Scenarios and Visions for Europe. Disponibil la: https://archive.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/et2050-territorial-scenarios-and-visions-europe [Cap. 5]

ESPON (2020). European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance (raport final). Disponibil la: https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20ESCAPE%20Main%20Final%20Report.pdf [Cap. 3]

ESPON (f.a.). Functional Urban Areas and Regions in Europe, pachet de date. Disponibil la: https://database.espon.eu/project-data-package/1933 [Cap. 3]

ESPON (2022). Inner Peripheries, date și hărți (actualizare). Disponibil la: https://archive.espon.eu/projects/espon-2020/monitoring-and-tools/profecy-data-and-maps-update [Cap. 3]

Europa Liberă România (2024). Afacerea cetățenia română. Disponibil la: https://romania.europalibera.org/a/afacerea-cetatenia-romana/33209276.html [Cap. 1]

Europa Liberă România (2026). Autostrăzile A7 și A8 finanțate prin SAFE. Disponibil la: https://romania.europalibera.org/a/autostrazi-drum-expres-romania-ucraina-republica-moldova-safe-2030/33669613.html [Cap. 3]

Europa Liberă România (2026). De la Mircea cel Bătrân la Ilie Bolojan: lunga și neterminata reformă a județelor României. Disponibil la: https://romania.europalibera.org/a/de-la-mircea-cel-batran-la-ilie-bolojan-lunga-si-neterminata-reforma-a-judetelor-romaniei/33707862.html [Introducere, Cap. 5]

Europa Liberă România (2023). Spitalele regionale de urgență Iași, Cluj, Craiova. Disponibil la: https://romania.europalibera.org/a/spitale-regionale-de-urgenta-iasi-cluj-craiova/32523121.html [Cap. 5]

Eurostat (2021). EUROPOP2019, proiecțiile populației la nivel regional NUTS 3 (proj_19rp3). Disponibil la: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/59b3259b-98d5-4ab3-93cb-c8f37fdfffe5?lang=en&createdAt=2026-10-20T12:26:05Z [Cap. 3]

Eurostat (2026). Nama_10r_3gdp, PIB pe regiuni NUTS 3. Disponibil la: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/cee742f8-68a9-41a7-bca1-fa66ee8b1af5?lang=en&createdAt=2026-09-24T14:00:15Z [Cap. 3]

Eurostat (2026). Urb_lpop1, populația zonelor urbane funcționale. Disponibil la: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/f866bfe9-9e58-4dd2-a852-891f4a64c0b6?lang=en&createdAt=2026-09-24T13:41:09Z [Cap. 3]

Eurostat (f.a.). Clasificarea Internațională Standard a Educației (ISCED). Disponibil la: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_Standard_Classification_of_Education_(ISCED)&etrans=ro[Cap. 3]

Eurostat (f.a.). Definiția zonelor urbane funcționale (Statistics Explained). Disponibil la: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/13349.pdf [Cap. 3]

Eurostat (2026). Demo_pjanind, indicatori ai structurii populației la nivel național. Disponibil la: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_PJANIND/default/table?lang=en [Cap. 1]

Eurostat (2026). Sdg_04_20, persoane de 25–34 de ani cu studii terțiare. Disponibil la: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_04_20/default/table?lang=en [Cap. 3]

Eurostat (2022). Unități administrative locale (LAU) și corespondența LAU–FUA 2021. Disponibil la: https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units [Cap. 3]

Financial Intelligence (f.a.). Doar regiunea Vest ajunge la media națională a PIB/locuitor. Disponibil la: https://financialintelligence.ro/doar-regiunea-vest-ajunge-la-media-nationala-a-pib-locuitor/ [Cap. 3]

G4Media (2026). 2024, record al plecărilor definitive din România. Disponibil la: https://www.g4media.ro/breaking-anul-2024-record-de-plecari-definitive-din-romania-populatia-s-a-redus-cu-peste-416-milioane-de-persoane-in-ultimii-35-de-ani.html [Cap. 3]

Geofabrik (2026). Extrasul OpenStreetMap pentru România (18 octombrie 2026). Disponibil la: https://download.geofabrik.de/europe.html [Cap. 3, 5]

Guvernul României (2026). Programul de guvernare 2026–2028. Disponibil la: https://gov.ro/ro/obiective/program-de-guvernare-2026-2028 [Introducere]

Hotărârea Guvernului nr. 1342/2001 privind reorganizarea Societății Comerciale de Distribuție și Furnizare a Energiei Electrice „Electrica” – S.A. (2001). Disponibil la: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/33531 [Cap. 5]

Hotărârea Guvernului nr. 520/2013 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală Disponibil la: https://legislatie.just.ro/public/detaliidocument/150246#id_anxA656_ttl [Cap. 5]

Hotărârea Guvernului nr. 957/2005 privind organizarea și funcționarea Institutului Național de Statistică (2005). Disponibil la: https://legislatie.just.ro/public/DetaliiDocument/64827 [Cap. 5]

Hotărârea Guvernului nr. 998/2008 pentru desemnarea polilor naționali de creștere în care se realizează cu prioritate investiții din programele cu finanțare comunitară și națională (2008). Disponibil la: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/97172 [Cap. 3]

HG nr. 1.149/2008 privind modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 998/2008 pentru desemnarea polilor naționali de creștere în care se realizează cu prioritate investiții din programele cu finanțare comunitară și națională. Disponibil la: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/98393 [Cap. 3]

HotNews (2008). Galați–Brăila, pol comun. Disponibil la: https://hotnews.ro/?p=798109 [Cap. 5]

HotNews (2025). Bilanțul inundațiilor din Suceava și Neamț. Disponibil la: https://hotnews.ro/bilantul-inundatiilor-din-suceava-si-neamt-statul-a-platit-peste-31-mil-de-euro-pentru-refacerea-locuintelor-2088350 [Cap. 3]

HotNews (2020). Botoșani: două comune nevoite să-și mărească numărul de consilieri după domiciliile fictive. Disponibil la: https://www.hotnews.ro/stiri-esential-24251754-botosani-doua-comune-nevoite-mareasca-numarul-consilieri-dupa-mii-ucraineni-moldoveni-declarat-acolo-domicilii-fictive-pentru-lua-cetatenia-romana.htm [Cap. 1]

HotNews (2023). Județele în care aproape jumătate dintre salariați fac naveta. Disponibil la: https://hotnews.ro/judetele-n-care-aproape-jumatate-dintre-salariati-fac-naveta-n-alt-oras-sau-chiar-judet-timpul-alocat

-navetei-poate-ajunge-la-22-de-zile-pe-an-petrecute-pe-drum-35322 [Cap. 5]

Institutul Național de Statistică (2013). Recensământul Populației și Locuințelor 2011, rezultate definitive, vol. III, tabelul 33. [Cap. 5]

Institutul Național de Statistică (2020). Proiectarea populației României, pe regiuni de dezvoltare și județe, la orizontul anului 2070 (tabelul 3.2). Disponibil la: https://insse.ro/cms/ro/content/proiectarea-popula%C8%9Biei-rom%C3%A2niei-pe-regiuni-de-dezvoltare-%C8%99i-jude%C8%9Be-la-orizontul-anului-2070 [Cap. 3]

Institutul Național de Statistică (2023). Recensământul Populației și Locuințelor 2021, date provizorii în profil teritorial (comunicat, ianuarie 2023). Disponibil la: https://insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/rpl2021_date_provizorii_profil_teritorial_ian_2023.pdf [Introducere]

Institutul Național de Statistică (2023). RPL 2021, Tabelul 2.01 (populația rezidentă după etnie). Disponibil la: https://www.recensamantromania.ro/wp-content/uploads/2023/06/Tabel-2.01.xls [Cap. 5]

Institutul Național de Statistică (2026). TEMPO Online, FOM104F – Numărul mediu de salariați pe activități ale economiei naționale (CAEN Rev. 2) și județe [Cap. 3]

Institutul Național de Statistică (2026). TEMPO Online, LOC104B – Locuințe terminate, pe surse de finanțare și localități [Cap. 3]

Institutul Național de Statistică (2026). TEMPO Online, POP107D – Populația după domiciliu la 1 ianuarie, pe grupe de vârstă, sexe, județe și localități. [Cap. 1, 2]

Institutul Național de Statistică (2026). TEMPO Online, POP303A – Schimbări de domiciliu pe medii de rezidență și grupe de vârstă [Cap. 3]

Institutul Național de Statistică (2026). TEMPO Online, POP303B – Soldul schimbărilor de domiciliu, pe județe [Cap. 3]

Institutul Național de Statistică (2026). TEMPO Online, POP306A – Soldul schimbărilor de reședință, pe județe [Cap. 3]

Institutul Național de Statistică (2026). TEMPO Online, POP310E – Imigranți definitivi, pe județe și localități [Cap. 1]

Institutul Național de Statistică (2026). TEMPO Online, SCL103D – Populația școlară pe niveluri de educație, județe și localități [Cap. 3]

Institutul Național de Statistică (2026). TEMPO Online, SCL109D – Absolvenți pe niveluri de educație, județe și localități [Cap. 3]

Institutul Național de Statistică (f.a.). Recensământul Populației și Locuințelor 2021, rezultate definitive (tabelele 1.22, 2.01–2.04, 5.16). Disponibil la: https://www.recensamantromania.ro/rezultate-rpl-2021/rezultate-definitive/ [Cap. 1, 5]

Institutul Național de Statistică (2020). TEMPO Online, AGR101B – Suprafața fondului funciar după modul de folosință, pe forme de proprietate, județe și localități. [Cap. 1]

Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România (1968). Disponibil la: https://legislatie.just.ro/public/DetaliiDocument/189 [Introducere, Cap. 5]

Legea nr. 226/2009 a organizării și funcționării statisticii oficiale în România (2009). Disponibil la: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/106793 [Cap. 5]

Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale (2006). Disponibil la: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/73527#id_anxA1732_ttl [Cap. 2]

Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară (2022). Disponibil la:

https://legislatie.just.ro/public/detaliidocument/261410#id_anxA911_ttl [Cap. 5]

Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România (2004). Disponibil la: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/53040 [Cap. 5]

Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național – Secțiunea a IV-a: Rețeaua de localități (2001). Disponibil la: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/29780 [Cap. 1]

Legea nr. 50/1997 pentru modificarea articolului 126 din Legea administraţiei publice locale nr. 69/1991, republicată Disponibil la: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/11313 [Cap. 5]

Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice (2006). Disponibil la: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/70015 [Cap. 5]

Letta, E. (2024). Much More Than a Market (raport pentru Consiliul European). Disponibil la: https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf [Cuvânt înainte]

Lista și adresele direcțiilor regionale de drumuri și poduri (CNAIR). Disponibil la: https://lege5.ro/Gratuit/gu2tsnjw/lista-si-adresele-directiilor-regionale-de-drumuri-si-poduri-sectiilor-de-drumuri-nationale-si-agentiilor-aflate-in-punctele-de-control-pentru-trecerea-frontierei-de-stat-apartinand-companiei-national?dp=ge2donjrgqydk [Cap. 5]

Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (f.a.). Listele de alocări PNDL I, PNDL II și Programul Național de Investiții „Anghel Saligny”. Disponibile la https://www.mdlpa.ro/pages/pnias si la https://www.mdlpa.ro/pages/pndl [Cap. 4]

Ministerul Educației (2021–2025). Rezultate Bacalaureat, sesiunea I, date deschise: https://data.gov.ro/dataset?q=rezultate+bacalaureat [Cap. 3]

Ministerul Educației (2025). Comunicat: rezultatele primei sesiuni a examenului de Bacalaureat 2025. Disponibil la: https://www.edu.ro/press_rel_74_2025_rezultate_prima_sesiune_bacalaureat_DC [Cap. 3]

Ministerul Educației (f.a.). Coordonatele geografice ale unităților de învățământ (geocodare), date deschise. Disponibil la: https://data.gov.ro/dataset/coordonate-geografice-unitati-de-invatamant-geocodare [Cap. 3]

Ministerul Finanțelor (2026). Execuțiile bugetare ale unităților administrativ-teritoriale, 2016–2025, agregate la nivel de ordonator principal de credite, extrase prin platforma Transparenta.eu (Funky Citizens). Disponibil la: https://transparenta.eu [Cap. 2]

Ministerul Finanțelor (2026). Situațiile financiare anuale depuse de operatorii economici (bilanțuri), 2016–2025, date deschise. Disponibil la: https://data.gov.ro [Cap. 3]

Ministerul Finanțelor (f.a.). Clasificațiile bugetare (Anexa I la OMFP nr. 1954/2005, actualizată). Disponibil la: https://mfinante.gov.ro/ro/domenii/bugetul-de-stat/clasificatiile-bugetare [Cap. 2]

Ministerul Finanțelor (f.a.). Informații privind execuția bugetară: situația plăților restante. Disponibil la: https://mfinante.gov.ro/domenii/bugetul-de-stat/informatii-executie-bugetara [Cap. 4]

Ministerul Finanțelor – Legea bugetului de stat pe 2025, Anexa 9 (veniturile și cheltuielile bugetelor locale) (2025). Disponibil la: https://mfinante.gov.ro/static/10/Mfp/transparenta/proiectbuget2025/Anexabuget9.pdf [Cap. 2]

Newsweek România (2025). 16,7 mld. euro pentru România prin SAFE. Disponibil la: https://newsweek.ro/actualitate/romania-primeste-de-la-ue-

16680000000-eur-prin-safe-bani-pentru-aparare-si-autostrazile-a7-si-a8 [Cap. 3]

OCDE și UCLG (f.a.). World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, profilul României. Disponibil la: https://sng-wofi.org/country_profiles/romania.html [Introducere, Cap. 5]

OficiuldeȘtiri.ro (2025). PIB pe locuitor al României și disparitățile regionale. Disponibil la: https://oficiuldestiri.ro/pib-pe-locuitor-al-romaniei-cum-este-mascata-saracia-de-la-nivel-national [Cap. 3]

Ordinul ministrului sănătății nr. 1765/2006 privind privind arondarea județelor la centrele regionale, luându-se în considerare regiunile de dezvoltare socioeconomică din care fac parte, precum și distanțele aeriene și terestre dintre un spital județean și un anumit centru regional Disponibil la: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/248072 [Cap. 5]

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ (2019). Disponibil la: https://legislatie.just.ro/Public/detaliidocumentafis/215925#id_artA643_ttl [Cap. 5]

OUG nr. 107/2002 privind înființarea Administrației Naționale „Apele Române. Disponibil la: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/153750 [Cap. 5]

PressOne (2026). Dilema Beltiug–Socond: două comune din nordul țării au de ales între unificare sau faliment. Disponibil la: https://pressone.ro/dilema-beltiug-socond-doua-comune-din-nordul-tarii-au-de-ales-intre-unificare-sau-faliment [Introducere]

Primăria Timișoara (2018). Raportul ADID Timiș 2018. Disponibil la: https://arhiva.primariatm.ro/file_uploads/raport_primar_2018/Raport_ADID_2018.pdf [Cap. 3]

Primăria Timișoara (f.a.). Planul integrat de dezvoltare a polului de creștere. Disponibil la: https://assets.primariatm.ro/97f4f724-354f-4c51-9707-060da11221d7 [Cap. 3]

Profit.ro (2026). Stadiul spitalelor regionale Craiova și Iași. Disponibil la: https://www.profit.ro/povesti-cu-profit/spitale-regionale-in-craiova-si-iasi-cand-vor-fi-gata-22393077 [Cap. 5]

Romania Insider (2026). Proiecția INS a populației până în 2070. Disponibil la: https://www.romania-insider.com/romania-population-drop-2070-ins [Cap. 3]

Senatul României – Votul în plen din 5 februarie 2024. Disponibil la: https://www.senat.ro/VoturiPlenDetaliu.aspx?AppID=C1C3C480-A631-47DD-9A44-CD4F3DDA77CF&Cod=25404&Data=2024-02-05 [Introducere]

Știrile ProTV (2020). Secția cu 1.693 de alegători cu domiciliul la aceeași adresă (alegeri locale 2020). Disponibil la: https://stirileprotv.ro/stiri/alegeri-locale-2020/ce-prezenta-la-vot-este-in-sectia-cu-1-693-de-alegatori-care-au-buletine-la-aceeasi-adresa.html [Cap. 1]

Unimedia (2025). Mii de moldoveni sunt lăsați fără buletine la frontieră: Actele de identitate românești, anulate din cauza domiciliilor fictive Disponibil la: https://unimedia.info/ro/news/6cb8b7241cdb58d3/mii-de-moldoveni-sunt-lasati-fara-buletine-la-frontiera-actele-de-identitate-romanesti-anulate-din-cauza-domiciliilor-fictive.html [Cap. 1]

Wikipedia (f.a.). Metropolitan areas in Romania. Disponibil la: https://en.wikipedia.org/wiki/Metropolitan_areas_in_Romania (accesat în octombrie 2026). [Cap. 3, 5]

Ziarul Financiar (2026). Eurostat: București-Ilfov, PIB/locuitor la PPS în 2024. Disponibil la: https://www.zf.ro/companii/eurostat-bucuresti-ilfov-ajuns-2024-pib-per-capita-calculat-puterea-23045475 [Cap. 3]