

## EXPUNERE DE MOTIVE

### *Lege pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ*

#### *Secțiunea a 2-a Motivul emiterii actului normativ*

1. Descrierea situației actuale

Planul Național de Redresare și Reziliență al României (PNRR), este planul de reforme și modernizare prin care România și-a stabilit necesitățile de dezvoltare în contextul recuperării după criza pandemică care a afectat semnificativ întreaga Uniune Europeană, prin accesarea Mecanismului de Redresare și Reziliență (MRR), mecanism prin care UE asigură sprijin financiar statelor membre în vederea atingerii țintelor în materie de reforme și investiții. Conceptul de “consorții administrative” este un concept nou, menționat în cadrul PNRR în contextul susținerii reformelor ce vizează creșterea capacității administrației publice locale de inter-relaționare și de accelerare a realizării investițiilor la nivel local pentru îmbunătățirea furnizării serviciilor publice oferite cetățenilor și creșterea nivelului de trai. Astfel, unul dintre jaloanele care se regăsesc în componenta 10 - Fondul local din PNRR vizează amendarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, prin reglementarea regimului juridic al organizării și funcționării consorțiilor administrative pentru îmbunătățirea eficienței serviciilor publice și eficacitatea implementării investițiilor, până în Trim. IV 2022. Consorțiile administrative apar astfel în PNRR ca o soluție agreată de Guvernul României cu Comisia Europeană pentru a răspunde unor deficiențe identificate în Raportul de țară (2020) și pentru a da curs unor recomandări incluse în Recomandările specifice de țară (2020). Conform Raportului de țară (2020), există un risc considerabil de adâncire a disparităților regionale în România, inversând progresul realizat în reducerea ușoară a disparităților dintre capitală și restul regiunilor, pe de o parte, și dintre zonele urbane și cele rurale, pe de altă parte. Accesul la servicii de bază este în continuare problematic, ceea ce adâncește decalajul dintre mediul rural și cel urban, disparitățile regionale și inegalitățile. Disparitățile dintre mediul urban și cel rural creează inegalități foarte mari în ceea ce privește veniturile și oportunitățile în rândul populației, iar riscul de sărăcie, deși a scăzut în orașe, a rămas relativ constant în zonele rurale, respectiv de aproape cinci ori mai mare decât în orașe. O altă

problemă identificată în Raportul de țară pentru 2020 este capacitatea administrativă limitată la nivel local, fapt care afectează procesul de atragere a fondurilor europene și naționale și va crește disparitățile economice și sociale, cu consecințe negative asupra implementării PNRR și atingerii țintelor prevăzute de acesta. Totodată, în cadrul recomandărilor specifice de țară (2020), una dintre recomandări vizează îmbunătățirea eficacității și calității administrației publice, precum și previzibilitatea procesului decizional, inclusiv printr-o implicare adecvată a partenerilor sociali. În condițiile în care capacitatea administrativă redusă a unor autorități ale administrației publice locale și dificultatea de a menține resursa umană specializată în administrația locală devin impedimente în calea dezvoltării comunităților și promovării și derulării investițiilor la nivel local, este datorită palierului central de a identifica soluții și instrumente care să permită eficientizarea furnizării serviciilor publice și respectarea angajamentelor internaționale.

Deși au s-au depuse eforturi constante și semnificative pentru creșterea capacității administrației a autorităților administrației publice locale încă din perioada de pre-aderare, rezultatele acestor finanțări nu au fost repartizate uniform la nivel național, cu atât mai mult cu cât în perioada de programare anterioară Programul Operațional Capacitate Administrativă a vizat doar județele și municipiile.

Astfel, la momentul PNRR, care vizează, printre altele, dezvoltarea echilibrată și reducerea sărăciei la nivelul zonelor rurale, ne aflăm în situația în care unitățile administrativ-teritoriale din mediul rural nu prezintă suficiente garanții cu privire la posibilitatea și capacitatea de a accesa fondurile europene și de a implementa corespunzător proiectelor. Spre deosebire de programările anterioare, în care accentul a fost pus prioritar pe cheltuirea corectă a fondurilor, în actuala perioadă de programare accentul este pus pe atingerea țintelor prevăzute, în condițiile cheltuirii corecte a fondurilor, sub sancțiunea unor penalități financiare importante.

În contextul celor de mai sus, una din soluțiile deja utilizate și în perioada anterioară pentru sporirea capacității administrative a unor autorități ale administrației publice locale o reprezintă cooperarea/asocierea/parteneriatul.

În prezent, cel mai utilizat mecanism de asociere dintre unitățile administrativ-teritoriale este reprezentat de asociațiile de dezvoltare intercomunitară (ADI), al căror regim juridic este reglementat în Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare. ADI, sunt create în scopul realizării în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori al furnizării în comun a unor servicii publice. Pornind de la acest scop ADI au, prin

efectul legii, personalitate juridică, fiind organisme de drept privat și de utilitate publică, cu organe de conducere și aparat propriu.

În ciuda proliferării ADI, în special în anumite sectoare de activitate, cum este, spre ex., sectorul serviciilor de utilități publice (apă și canalizare, gestionare deșeurilor etc.), unde au devenit o practică curentă și pe termen lung, în alte sectoare de activitate rolul și durata acestora a fost limitate la durata de viață a proiectului/investiției pentru care au fost realizate/înființate sau la o perioadă ulterioară impusă de finanțator drept condiție de sustenabilitate, mecanismele de luare a deciziei în cadrul ADI, precum și formalitățile complexe de completare/extindere/revizuire a obiectului de activitate și flexibilitatea redusă în privința organizării și funcționării (în special pentru anumite tipologii de ADI reglementate expres în legislația specială) fiind un impediment pentru dezvoltarea și utilizarea acestei forme de asociere la o scară mai mare. Spre deosebire de asociațiile de dezvoltare intercomunitară, care sunt persoane juridice, de drept privat și de utilitate publică, constituite ca urmare a asocierii a două sau mai multe unități administrativ-teritoriale pentru realizarea în comun a unor investiții/proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori al furnizării în comun a unor servicii publice, consorțiile administrative se intenționează a fi un mecanism mai facil și eficient de cooperare între unitățile administrativ-teritoriale pentru sprijinirea realizării activităților de interes local de la nivelul unităților administrativ-teritoriale, atât din perspectiva implementării unor proiecte și investiții finanțate din fonduri europene în contextul PNRR, dar nu numai, deoarece bunele practici și instrumentele reformatoare agreeate sau impuse de Comisia Europeană au constituit adesea punctul de pornire pentru o schimbare de optică și în activitatea curentă a administrației.

Mai mult, în legislația actuală nu există reglementat un mecanism de cooperare/asociere între unitățile administrativ-teritoriale, prin care acestea să se sprijine reciproc, prin intermediul propriului personal, care deține abilitățile necesare exercitării atribuțiilor prevăzute de lege.

Așa cum este general cunoscut, la nivelul administrației publice locale, în special la comune, dar și la unele orașe, chiar și municipii, una dintre principalele deficiențe, care persistă de cel puțin un deceniu, este lipsa resursei umane specializată. Una dintre principalele cauze ale acestei deficiențe este migrarea personalului către sectorul privat, în special din considerente care țin de nivelul de salarizare. Astfel, problematica neocupării posturilor de arhitect/arhitect-șef, contabil, consilier juridic, specialist în achiziții etc. a devenit definitorie în conturarea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale. Precizăm faptul că la începutul anului 2021 din totalul funcțiilor publice la nivel local

	<p>de 98713, ponderea funcțiilor publice vacante și temporar vacante era de aproximativ 20%. Cu titlul de exemplu, la nivelul administrației publice locale, ponderea funcțiilor publice temporar vacante și vacante de consilieri juridici era de 37,38% (prin raportare la totalul de 3801 funcții publice prevăzute), cea a funcțiilor publice specifice de consilier sistem achiziții publice (funcție publică nou introdusă prin Codul administrativ) era de cca. 34,64% (din totalul de 3481 de funcții publice prevăzute), cea a funcțiilor publice de auditor de 59,84% (din totalul de 1581 de funcții publice prevăzute), iar cea de arhitect șef de 57,98% (din totalul de 426 de funcții publice prevăzute).</p> <p>În majoritatea cazurilor în care o unitate administrativ-teritorială s-a confruntat cu o problemă de capacitate administrativă care o împiedică să își exercite atribuțiile prevăzute de lege, soluția a fost fie contractarea de expertiză externă privată (în condițiile în care existau disponibilități financiare), la un cost adesea mai mare decât cel plătit în mod curent pentru angajarea de personal, fie preluarea atribuției de către o autoritate publică de la un palier superior desemnat prin lege (județean sau național), cu titlu gratuit sau cu o contraprestație care nu permitea motivarea personalului care a primit atribuții suplimentare, în condițiile în care la unitatea administrativ-teritorială în cauză banii prevăzuți pentru salariile aferente personalului care nu a putut fi angajat era imobilizați și în condițiile în care puteau exista unele divergențe de abordare sau de natură politică între autoritățile de la nivelul unității administrativ-teritoriale în cauză și nivelul județean.</p>
2. Schimbări preconizate	<p>Prin prezenta lege este creat un nou mecanism de cooperare/asociere între unitățile administrativ-teritoriale, prin care se constituie consorțiile administrative, fără personalitate juridică, care au un dublu rol: pe de-o parte de a asigura realizarea unor activități necesare pentru exercitarea atribuțiilor date prin lege unor unități administrativ-teritoriale cu capacitate administrativă insuficientă și, pe de altă parte, de a stimula fenomenul asociativ la nivelul administrației publice locale și transferul de expertiză și practici unitare.</p> <p>Astfel, consorțiile administrative devin un mecanism mai facil și eficient de cooperare între unitățile administrativ-teritoriale care contribuie la diminuarea impactului negativ al capacității administrative reduse a unor unități administrativ-teritoriale, în situația în care din cauza existenței unor posturi vacante sau temporar vacante, acestea nu sunt în măsură să asigure unele activități funcționale absolut necesare sau să asigure servicii esențiale pentru comunitățile respective. În cadrul consorțiului administrativ, alte unități administrativ-teritoriale membre ale acestuia le sprijină pe cele dintâi, prin intermediul asigurării unui personal specializat care să suplinească lipsa de resursă umană și</p>

expertiză corespunzătoare, asigurându-se inclusiv creșterea capacității de implementare a proiectelor de investiții publice. Suplimentar eficientizării utilizării resurselor umane specializate existente la nivelul unora dintre unitățile administrativ-teritoriale, prin stimularea fenomenului asociativ la nivelul administrației publice locale se creează cadrul propice pentru schimbul de bune practici și aplicarea unitară a prevederilor legale la nivelul întregului consorțiu administrativ.

Asocierea/cooperarea între unitățile administrativ-teritoriale se realizează prin manifestarea de voință a fiecărui consiliu local, exprimată prin hotărâre a acestuia.

Prin acordul de asociere într-un consorțiu administrativ, unitățile administrativ-teritoriale care nu dispun de capacitate administrativă la nivel de personal specializat în exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege în sarcina acestora sau volumul de activitate de la nivelul unităților administrativ-teritoriale determină un grad de încărcare al personalului acestora de peste 100%, mandatează, prin hotărâre a autorităților deliberative, una sau mai multe unități administrativ-teritoriale membre, să le sprijine în realizarea acestor atribuții. Astfel, prin intermediul consorțiilor administrative pot fi exercitate, spre exemplu, atribuții în domeniul: amenajării teritoriului; urbanismului și autorizării executării lucrărilor de construcții; inițierii și realizării de investiții în contextul SDTR și PNRR (portofoliu de proiecte, implementare proiecte); juridic, financiar, achiziții publice și gestiune a resurselor umane; administrării taxelor și impozitelor locale etc).

Fiecare unitate administrativ-teritorială beneficiară acordă personalului din unitatea administrativ-teritorială prestatoare care realizează activități în cadrul consorțiului o indemnizație lunară în valoare de 20% din salariul de bază propriu.

Astfel, modificările Codului administrativ, în acord cu cerințele jalonului 310 din *Decizia Consiliului Uniunii Europene de aprobare a evaluării planului de redresare și reziliență al României*, vor permite instituirea de consorții administrative și în unitățile administrativ-teritoriale rurale sau predominant rurale învecinate, care, astfel, vor reprezenta zone rurale funcționale, integrate din punct de vedere economic și social, care se confruntă cu provocări și oportunități similare pentru dezvoltarea lor (cum ar fi proximitatea față de resursele naturale comune, expunerea la aceleași șocuri structurale). Sintetic, consorțiile administrative vor deveni mijloc de îmbunătățire a eficienței serviciilor publice și a eficacității implementării investițiilor, care vor conduce la îmbunătățirea coeziunii teritoriale, la integrarea zonelor rurale și la capitalizarea durabilă a elementelor de patrimoniu natural și cultural. Prin această măsură se va dezvolta un instrument care va încuraja autoritățile administrației publice locale (comune, orașe mici și mijlocii), ca, în mod voluntar, să

	<p>eficientizeze utilizarea resurselor umane pentru atingerea intereselor colectivităților locale și se susține conceptul european de zonă rurală funcțională.</p> <p>Consortiile administrative răspund nevoilor din teritoriu și facilitează implementarea tuturor investițiilor prevăzute în PNRR, în special a investițiilor 1.1 - Mobilitate urbană durabilă și 1.4 - <i>Elaborarea/actualizarea în format GIS a documentelor de amenajare a teritoriului și de urbanism</i>. De asemenea ele vor contribui la îmbunătățirea serviciilor publice pentru populația aflată în zone dezavantajate/periferice și la creșterea capacității administrative, în concordanță cu obiectivele viitoarei Strategii naționale a locuirii. Astfel obiectivul reformei este de a le permite persoanelor care locuiesc în zone rurale, inclusiv celor din comunități marginale/periferice, să aibă acces sporit la servicii de calitate, cum ar fi mobilitatea, locuințele și alte servicii publice furnizate la nivel local.</p>
3. Alte informații	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
<p><b>Secțiunea a 3-a</b>  <b>Impactul socio-economic al proiectului de act normativ</b></p>	
1. Impactul macroeconomic	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
1 <sup>1</sup> . Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2. Impactul asupra mediului de afaceri	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2 <sup>1</sup> . Impactul asupra sarcinilor administrative	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2 <sup>2</sup> . Impactul asupra întreprinderilor mici și mijlocii	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Impactul social	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
4. Impactul asupra mediului	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5. Alte informații	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
<p><b>Secțiunea a 4-a</b>  <b>Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)</b></p>	
- mii lei -	

Indicatori	Anul curent 2022	Următorii 4 ani				Media pe 5 ani
		2023	2024	2025	2026	
1	2	3	4	5	6	7
1. Modificări ale veniturilor bugetare plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta (i) impozit pe profit (ii) impozit pe venit b) bugete locale (i) impozit pe profit c) bugetul asigurărilor sociale de stat: (i) contribuții de asigurări	-	-	-	-	-	-
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii b) bugete locale (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii c) bugetul asigurărilor sociale de stat: (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii	-	-	-	-	-	-
3. Impact financiar, plus/minus, din care: a) buget de stat  b) bugete locale	-	-	-	-	-	-
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare	-	-	-	-	-	-
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare	-	-	-	-	-	-
6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare	-	-	-	-	-	-
7. Alte informații	Sumele care se virează de către fiecare unitate administrativ-teritorială beneficiară în contul personalului unităților administrativ-teritoriale prestatoare care îndeplinește atribuții prevăzute în acordul de asociere al unui consorțiu administrativ, sunt deja incluse în bugetele unităților administrativ-teritoriale beneficiare, aferent					

	posturilor vacante din statul de funcții al unităților administrativ-teritoriale beneficiare.
<b>Secțiunea a 5-a</b> <b>Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare</b>	
1. Măsurile normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ: a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ; b) acte normative ce urmează a fi elaborate/modificate în vederea implementării noilor dispoziții.	a) <b>acte normative în vigoare ce vor fi modificate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ:</b> Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ  b) <b>acte normative ce urmează a fi elaborate/modificate în vederea implementării noilor dispoziții.</b> Ordin al ministrului cu atribuții în domeniul administrației publice pentru aprobarea normelor metodologice cu privire la gradul de încărcare a personalului unităților administrativ-teritoriale, membre ale unui consorțiu administrativ
1 <sup>1</sup> . Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația în domeniul achizițiilor publice.	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în cazul proiectelor ce transpun prevederi comunitare	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Măsurile normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente	<i>Crearea cadrului de politică pentru o transformare rurală durabilă: instituirea de consorții administrative în zonele rurale funcționale - Aprobarea și intrarea în vigoare a actului legislativ de modificare a Codului administrativ pentru stabilirea unor consorții administrative în zonele rurale funcționale este o reformă prevăzută în Planul Național de Redresare și Reziliență al României (PNRR) agreat cu Comisia Europeană. Obiectivul general al PNRR al României este corelat în mod direct cu Obiectivul general al</i>

	Mecanismului de Redresare și Reziliență (MRR), așa cum este inclus în Regulamentul 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului, din 12 februarie 2021, art.4.
6. Alte informații	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
<b>Secțiunea a 6-a</b> <b>Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ</b>	
1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, instituite de cercetare și alte organisme implicate 2.	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative	Proiectul a fost transmis spre consultare tuturor structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale și a fost publicat pe pagina de internet a MDLPA în data de 14.12.2021. Au fost primite propuneri doar din partea Uniunii Naționale a Consiliilor Județene.
4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5. Informații privind avizarea de către: a) Consiliul Legislativ b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării c) Consiliul Economic și Social	Proiectul de act normativ necesită avizul Consiliului Legislativ

d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi	
6. Alte informații	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
<b>Secțiunea a 7-a</b> <b>Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ</b>	
1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ	Proiectul de lege a fost publicat pe pagina de internet a MDLPA în data de 14.12.2021.
2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Alte informații	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
<b>Secțiunea a 8-a</b> <b>Măsurile de implementare</b>	
1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale - înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2. Alte informații	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

Pentru considerentele de mai sus, a fost elaborată prezenta *Lege pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ*.

**MINISTRUL DEZVOLTĂRII,  
LUCRĂRILOR PUBLICE ȘI ADMINISTRAȚIEI**

**CSEKE Attila**

**Avizat favorabil:**

**VICEPRIM-MINISTRU**

**KELEMEN Hunor**

**PREȘEDINTELE AGENȚIEI NAȚIONALE A  
FUNCȚIONARILOR PUBLICI**

**Vasile Felix COZMA**

**MINISTRUL INVESTIȚIILOR ȘI PROIECTELOR  
EUROPENE**

**Marcel-Ioan BOLOȘ**

**MINISTRUL FINANTELOR**  
**Adrian CĂCIU**

**MINISTRUL JUSTIȚIEI**  
**Marian-Cătălin PREDOIU**