

Reforma teritorial-administrativă a Republicii Moldova trebuie corelată cu o reformă amplă a descentralizării fiscale: calcule statistice și econometrice

Adrian Lupușor,
Director executiv,
Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”

Definirea problemei

Una din principalele bariere pentru dezvoltarea locală în Republica Moldova este nivelul înalt de fragmentare al primăriilor, care este agravat de un nivel scăzut de descentralizare fiscală locală. Cu alte cuvinte, avem multe primării mici cu venituri proprii insuficiente pentru a soluționa problemele complexe de infrastructură și dezvoltare locală. Drept rezultat, primăriile devin dependente de transferurile de la bugetul de stat. La rândul său, acest fenomen al centralizării fiscale generează două mari probleme. Prima ține de distorsionarea motivațiilor primăriilor: în loc să fie preocupate de creșterea economiei locale și, respectiv, a bazei impozabile locale, acestea se focusează pe obținerea transferurilor de la bugetul de stat, fapt ce accentuează în timp dependența de bugetul central și alimentează fenomenul clientelismului politic. A doua problemă ține de insuficiența cronică a resurselor pentru soluționarea problemelor locale, din cauza imprevizibilității sistemului de transferuri și mecanismului centralizat de gestiune a finanțelor publice care, deseori, nu este corelat cu necesitățile reale la nivel local.

Conform datelor Recensământului Populației din 2024, peste o treime din primării sunt cu populație mai mică de 1000 de locuitori, iar circa jumătate din primării au populația cuprinsă între 1000 și 3000 de locuitori. Mai mult decât atât, conform datelor din 2025, în medie, ponderea taxelor și impozitelor în veniturile locale a reprezentat, în medie, doar 23%, respectiv, majoritatea bugetelor se formează din transferurile de la bugetul central. În plus, cu cât este mai mică primăria, cu atât este mai dependentă de transferurile de la bugetul central, iar baza impozabilă locală este mai mică (ponderea taxelor și impozitelor în veniturile APL este de doar 20% în primăriile sub 1000 locuitori).

Prin urmare, reforma de comasare a primăriilor prin încurajarea amalgamării voluntare și impunerea amalgamării normative cu prag minim de 3000 locuitori per primărie, anunțată de către Guvern pe 8 aprilie 2026, pare argumentată. Însă este pragul de 3000 locuitori optimal și este oare suficientă această reformă pentru creșterea capacității primăriilor de a gestiona provocările locale și a contribui mai activ la dezvoltarea locală? În continuare, vom încerca să răspundem la aceste întrebări în baza unor analize statistice și econometrice, pentru a asigura o bază analitică robustă discuțiilor despre reforma respectivă.

Poate contribui amalgamarea primăriilor la impulsivarea dezvoltării locale?

O simplă corelare dintre numărul populației și baza impozabilă locală per primărie (măsurată drept ponderea veniturilor din taxe și impozite în total venituri la nivel de primărie) indică o legătură statistică clară pozitivă (figura 1). Deci, primăriile mai mari tind să dispună de mai multe venituri proprii care să fie direcționate pentru dezvoltare locală.

Totuși, legătura dintre dimensiunea primăriei și baza impozabilă locală nu este una liniară: o primărie mai mare nu înseamnă în mod automat o primărie mai puternică, deoarece sunt și primării cu populații mai mari unde ponderea impozitelor și taxelor în total venituri este mai mică față de primării mai mici. Deci, avem o eterogenitate de observații, ceea ce impune o abordare atentă a reformei în cauză. Astfel, corelația dintre numărul populației și baza impozabilă locală slăbește pe măsură ce excludem din setul de date primăriile mari (de exemplu cele cu populația mai mare de 6000 oameni – figura 2), cele foarte mici (de exemplu cele cu populația mai mică de 500 de persoane – figura 3) și mai ales dacă menținem analiza doar pentru cele cu populația între 1000 și 4000 persoane care constituie 55% din numărul total al primăriilor figura 4.

Figura 1. Corelarea dintre numărul populației și ponderea veniturilor din taxe și impozite în total venituri APL pentru toate primăriile cu excepția Chișinău și Bălți

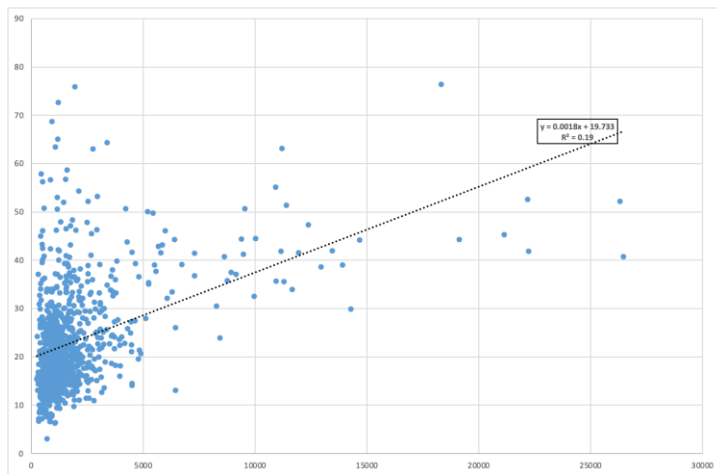


Figura 2. Corelarea dintre numărul populației și ponderea veniturilor din taxe și impozite în total venituri APL pentru toate primăriile cu excepția celor cu populația mai mare de 6000 persoane

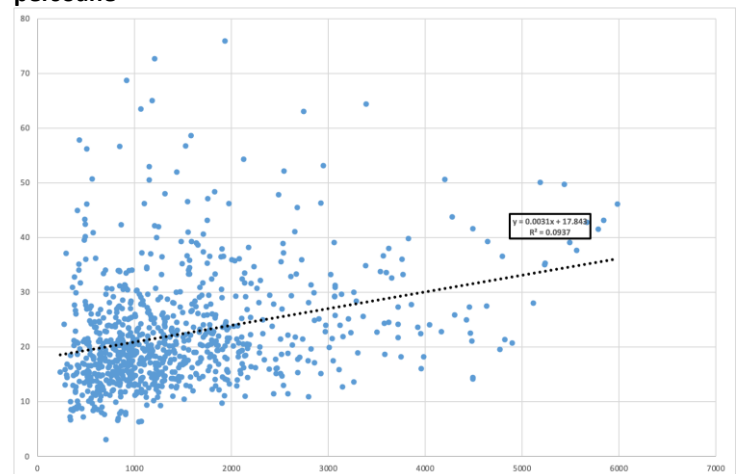


Figura 3. Corelarea dintre numărul populației și ponderea veniturilor din taxe și impozite în total venituri APL pentru toate primăriile cu excepția celor cu populația mai mică de 500 persoane și mai mare de 6000 persoane

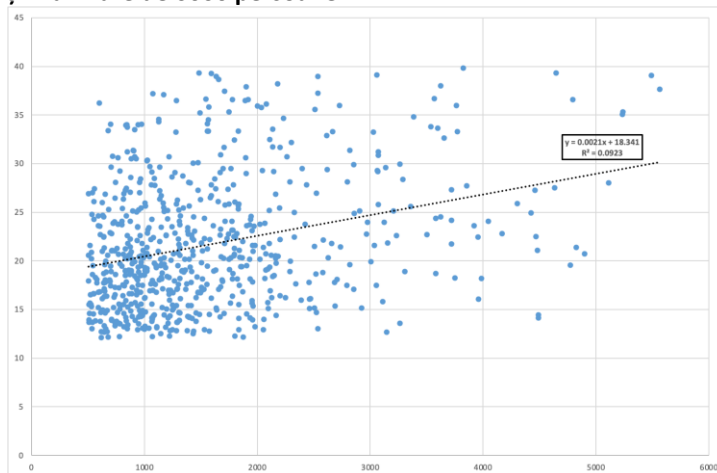
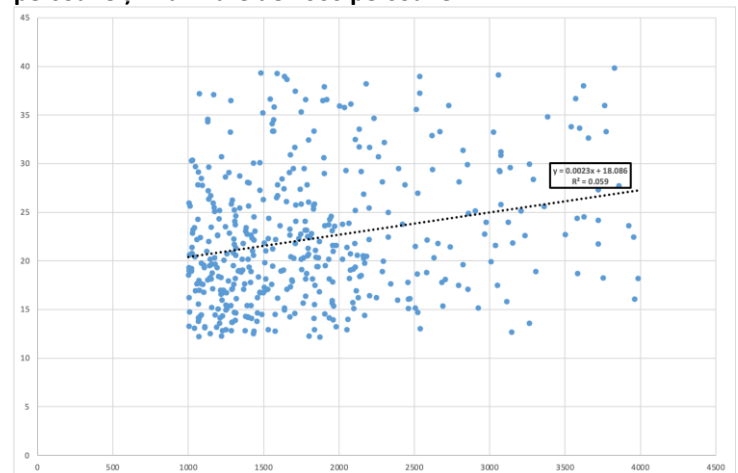


Figura 4. Corelarea dintre numărul populației și ponderea veniturilor din taxe și impozite în total venituri APL pentru toate primăriile cu excepția celor cu populația mai mică de 1000 persoane și mai mare de 4000 persoane



Prin urmare, numărul populației poate contribui la creșterea performanței primăriilor însă nu este principalul factor. Mai mult decât atât, aparent există alți factori, non-demografici, care pot avea un rol mult mai mare în dezvoltarea locală. Analiza corelației dintre dimensiunea populației și ponderea veniturilor fiscale locale evidențiază existența unei relații pozitive, dar slabe și instabile. Eliminarea valorilor extreme și restrângerea eșantionului la intervale relevante ale populației reduce semnificativ puterea explicativă a relației, sugerând că dimensiunea demografică nu este un determinant suficient al performanței fiscale locale. Rezultatele confirmă faptul că, odată depășit un prag minim de funcționalitate administrativă, variațiile în baza impozabilă sunt determinate în principal de factori fiscali și instituționali, și nu de dimensiunea populației.

Analiza econometrică confirmă importanța amalgamării primăriilor pentru creșterea performanței acestora, însă un rol chiar mai important îl joacă descentralizarea fiscală. Am testat mai multe specificații de regresii econometrice pentru a ajunge la cel mai optim model care explică ce factori pot contribui cel mai mult la dezvoltarea locală. În acest sens, dezvoltarea locală a fost aproximată prin indicatorul ponderii veniturilor locale în venituri totale ale primăriilor. Astfel, acesta este influențat pozitiv de numărul populației, însă un impact pozitiv și mai mare îl au impozitele primăriilor raportate pe cap de locuitor, iar un impact negativ îl au transferurile de la bugetul de stat per capita.

$$Taxe = 56.7 - 4.08 \cdot \ln(Pop) + 0.295 \cdot (\ln(Pop))^2 - 16.49 \cdot \ln(Transferuri) + 17.12 \cdot \ln(Impozite) + dummies$$

Regresia estimată este non-liniară în raport cu populația, ceea ce înseamnă că există un prag minim al numărului populației mai jos de care nici o primărie nu poate fi eficientă sau aptă să administreze un baza impozabilă locală adecvată. Coeficientul negativ al variabilei populației reflectă faptul că, la niveluri reduse ale populației, creșterea dimensiunii unității administrativ-teritoriale nu se traduce automat într-o îmbunătățire a performanței fiscale. Acest rezultat indică existența unor efecte de scară insuficiente în unitățile mici, care sunt compensate doar după depășirea unui prag critic al populației.

Pragul critic în acest sens este estimat la 1000 de locuitori per primărie – aceste primării manifestă o performanță fiscală slabă, o bază impozabilă locală practic inexistentă și rămân permanent dependente de transferurile de la bugetul de stat. În așa mod, pragul de 1000 persoane per primărie (estimat în baza formulei de mai jos) este pragul minim de funcționalitate al primăriilor. Din acest punct critic, baza impozabilă locală începe să crească, dependența de transferuri – să scadă, iar capacitatea administrativă să se îmbunătățească.

$$\ln(Pop^*) = \frac{4.08387}{2 \cdot 0.294712} \approx 6.93$$

$$Pop^* \approx e^{6.93} \approx 1.020$$

Acest prag minim (1000 locuitori per primăriile) estimat mai sus are două implicații majore pentru reforma teritorial-administrativă: (i) pragul minim anunțat de Guvern este justificat, (ii) este contrazisă ipoteza că primăriile mari sunt apriori eficiente și performante. În primul rând, este justificat pragul minim de 3000 locuitori per primărie, anunțat de către Guvern în data de 8 Aprilie 2026, când a fost prezentat conceptul oficial al reformei. Astfel, pragul minim de 3000 de locuitori setat de Guvern asigură

o anumită rezervă de eficiență față de pragul minim estimat mai sus (pragul minim de 1000 locuitori estimat sugerează că primăriile aflate sub acest prag sunt, în mod garantat, neperformante). În plus, este luată în considerație și dinamica demografică manifestată prin migrația tot mai pronunțată a populației de la sate la orașe, respectiv o bună parte din primăriile care au acum 1500-2500 persoane cel mai probabil vor continua să se micșoreze și, respectiv, să coboare sub pragul minim de eficiență. În al doilea rând, pragul estimat este mai mic față de 2/3 din primării, ceea ce contrazice ipoteza că primăriile mari sunt apriori eficiente și performante.

Și mai important este faptul că amalgamarea primăriilor trebuie complementată de o reformă amplă a descentralizării fiscale. Regresia econometrică estimată mai sus indică clar că performanța primăriilor este fortificată dacă, pe lângă creșterea numărului populației crește și baza impozabilă locală (venituri și taxe per capita), respectiv și autonomia locală, prin diminuarea dependenței de transferuri. Aceasta este relevant de coeficientul pozitiv și înalt estimat pentru variabila *impozitepercapita* și de coeficientul negativ și înalt pentru variabila *transferuripercapita* din regresia estimată mai jos:

Model 17: OLS, utilizând observațiile 1-896					
Dependent variable: Pondereataxelorinvenituri					
	coeficient	eroarea std.	t-ratio	p-value	
const	56.7350	7.47948	7.585	8.35e-14	***
Chisinau	-9.94722	5.72796	-1.737	0.0828	*
l_Populatie	-4.08387	1.95850	-2.085	0.0373	**
sq_l_Populatie	0.294712	0.129588	2.274	0.0232	**
l_transferuriper~	-16.4889	0.336557	-48.99	8.51e-255	***
l_Impozitepercap~	17.1201	0.244765	69.95	0.0000	***
Balti	-6.40506	3.98786	-1.606	0.1086	
Mean dependent var	23.22322				
S.D. dependent var	10.79811				
Suma pătratelor reziduurilor	10719.41				
Eroarea standard a regresiei	3.472438				
R-pătrat neajustat	0.897281				
Adjusted R-squared	0.896587				
F(6, 889)	1294.276				
P-value(F)	0.000000				
Log-likelihood	-2383.247				
Akaike criterion	4780.494				
Schwarz criterion	4814.080				
Hannan-Quinn	4793.327				

Concluzie

Analiza statistică și econometrică demonstrează clar că fragmentarea excesivă a primăriilor reprezintă o barieră structurală majoră pentru dezvoltarea locală în Republica Moldova, însă dimensiunea populației, deși relevantă, nu este factorul determinant al performanței fiscale locale. Rezultatele indică existența unui prag minim de funcționalitate în jurul valorii de 1000 de locuitori, sub care primăriile sunt structural neviabile și dependente de transferuri, ceea ce justifică pe deplin reforma de amalgamare și chiar confirmă adecvarea pragului de 3000 de locuitori propus de Guvern. Totodată, analiza arată că, după depășirea acestui prag, creșterea dimensiunii nu garantează automat performanța, iar variațiile în baza impozabilă sunt determinate în principal de factori fiscali și instituționali, în special capacitatea de colectare a impozitelor și nivelul dependenței de transferuri.

În acest context, Guvernul trebuie să abordeze reforma teritorial-administrativă într-o manieră integrată. În primul rând, se impune comasarea prioritară a primăriilor sub pragul critic de funcționalitate, evitând însă amalgamarea mecanică sau excesivă, care nu ar genera beneficii certe. În al doilea rând, reforma

trebuie completată obligatoriu de o aprofundare a descentralizării fiscale, prin stimularea veniturilor proprii ale primăriilor, reducerea dependenței de transferuri și crearea unor mecanisme de stimulare a dezvoltării economice locale. În al treilea rând, este necesară îmbunătățirea eficienței administrative, inclusiv prin optimizarea cheltuielilor de personal și consolidarea capacităților instituționale la nivel local.

În concluzie, obiectivul reformei nu trebuie să fie crearea unor primării mai mari în sine, ci crearea unor primării viabile, autonome fiscal și capabile să genereze dezvoltare locală. Prin urmare, succesul reformei va depinde nu doar de reorganizarea teritorială, ci mai ales de capacitatea de a transforma administrația locală într-un actor activ al dezvoltării economice.