



Institutul de
Politici Publice

ARMATA NAȚIONALĂ: ÎNTRE INTERESE DE GRUP ȘI DEZVOLTARE STRATEGICĂ

**Berbeca Veaceslav,
Dr. Sergiu Lipcean**

Chisinau 2020

Cuprins

Acronime	3
Lista figurilor.....	3
Introducere.....	4
1. Inițiativa legislativă: între necesitate și interese ascunse	6
1.1. Scopul inițiativei legislative	6
1.2. Obiecții și sugestii la proiectul de lege.....	8
1.3. Motivațiile posibile ascunse ale proiectului de lege	9
2. Finanțarea Armatei Naționale: realități și perspective	17
2.1. Cheltuielile pentru apărarea națională în context global și regional	17
2.2. Efectivul Armatei Naționale în raport cu alte instituții din domeniul ordinii publice și securității naționale.....	22
2.3. Cheltuielile pentru Armata Națională în raport cu alte instituții din domeniul ordinii publice și securității naționale	26
2.4. Structura cheltuielilor Armatei Naționale	29
Concluzii și recomandări.....	32

Acronime

AN – Armata Națională

BPN – Bugetul Public Național

CNA – Centrul Național Anticorupție

MAI – Ministerul Afacerilor Interne

SIS – Serviciul de Informație și Securitate

CMCL – Cheltuieli Militare pe Cap de Locuitor

CCTM – Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu

PG – Procuratura Generală

PIBCL – Produsul intern brut pe cap de locuitor

SIPRI – Institutul Internațional de Cercetare a Păcii din Stockholm

SNA – Strategia Națională de Apărare

SM – Strategia Militară

Lista figurilor

Figura 1. Corelația dintre indicatorii relevanți privind cheltuielile militare în 2019*	18
Figura 2. Cheltuielile militare pe cap de locuitor și ponderea acestora în PIB în spațiul post-comunist (2019)*	20
Figura 3. Evoluția CMCL în fostele republici sovietice 2000-2019	21
Figura 4. Dinamica numărului de recruți încorporați semi-anual în Armata Națională 2002-2020	23
Figura 5. Dinamica efectivului de personal în cadrul instituțiilor de apărare, securitate națională și ordine publică	25
Figura 6. Dinamica cheltuielilor lunare pentru o unitate de personal în cadrul instituțiilor de apărare, securitate națională și ordine publică	27
Figura 7. Dinamica încrederii în instituțiile din sectorul securității naționale și ordinii publice și relația dintre încredere și finanțare*	28
Figura 8. Structura cheltuielilor bugetului Armatei Naționale	30

Introducere

Apărarea națională este un bun public pur, ceea ce înseamnă că întrunește două condiții obligatorii pentru a fi calificat ca atare – de non-excludere și non-rivalitate în consum.¹ Prima condiție implică faptul că odată ce acest bun este produs nimeni nu poate fi exclus din categoria beneficiarilor, adică toți cetățenii indiferent de capacitatea lor contributivă beneficiază în egală măsură de apărarea națională. A doua condiție se referă la faptul că odată produs, numărul beneficiarilor nu afectează „cantitatea” acestui bun. Astfel, din moment ce statul furnizează apărare națională, nivelul de protecție este același pentru unul sau un milion de beneficiari. Astfel, în virtutea acestor proprietăți, apărarea națională este unul dintre bunurile publice universale și non-discriminatorii în raport cu toți cetățenii.

În pofida acestor proprietăți (sau datorită lor), politica de apărare națională și problemele Armatei Naționale au lipsit de regulă dintr-o dezbatere publică extinsă și sistematică între părțile interesate pe o durată unei perioade destul de lungi de la obținerea independenței. Astfel subiectele referitoare la securitatea națională, cu excepția problematicii transnistrene, au fost abordate fie ocazional, fie în rezultatul unor epizoade nefericite cu implicarea oficialilor de rang înalt din rândurile forțelor armate. În ultimii ani, totuși, AN tot mai frecvent s-a aflat în vizorul opiniei publice și a constituit un subiect de știri pentru mass-media. Cu toate acestea, atenția opiniei publice nu s-a focalizat pe o discuție consistentă privind problemele cu care se confruntă AN. Mai degrabă, interesul față de AN s-a datorat faptului că AN a fost mărul discordiei în confruntarea dintre Guvern și Președinție privind participarea militarilor moldoveni la exerciții militare din afara țării, confruntare care, trebuie de recunoscut, a aruncat mai multă lumină asupra curențelor și problemelor din cadrul forțelor armate.

După instalarea lui Igor Dodon în fotoliul prezidențial, acesta a făcut repetat uz de puterile sale de comandant suprem și a interzis de mai multe ori participarea militarilor moldoveni la exercițiile militare desfășurate în România și Ucraina în cadrul diverselor programe de pregătire și asistență militară sub pretextul neutralității RM. De cealaltă parte, guvernul și majoritatea ex-miniștrilor apărării au reiterat faptul că participarea militarilor moldoveni la asemenea exerciții, pe lângă faptul că nu afectează statutul de neutralitate, reprezintă cel mai efektiv mijloc de consolidare a capacității de apărare a țării și a nivelului de pregătire a forțelor armate. Președintele a fost de asemenea acuzat de faptul că, în condițiile în care RM nu dispune de resurse suficiente atât pentru necesitățile materiale ale AN cât și pentru instruirea militarilor la cele mai înalte standarde (cheltuieli suportate în mare parte de partenerii externi), sabotarea

¹ David L. Weimer and Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice* (Taylor & Francis, 2017).

participării militarilor moldoveni exerciții în afara țării, nu contribuie decât la diminuarea potențialului de apărare a țării și la subminarea securității naționale. Aceste acuzații au fost alimentate inclusiv de lipsa unei reacții din partea președinției la exercițiile militare desfășurate tot mai frecvent în ultimii ani de către Grupul operativ de trupe ruse împreună cu forțele transnistrene.

În pofida acestor conflicte instituționale în raport cu modelul de dezvoltare a forțelor armate și rolul acestora în mecanismul de securitate națională, în ultimii ani am asistat la anumite progrese precum reformarea cadrului de politici în domeniul apărării și securității naționale care include adoptarea Strategiei Naționale de Apărare și Strategiei Militare precum și elaborarea planului de acțiuni pentru implementarea acestora. De asemenea, Republica Moldova continuă colaborarea cu partenerii externi în cadrul mai multor programe de asistență și consolidare a domeniului securității naționale. Totodată există riscul ca progresele respective să fie subminate de adoptarea unor acte legislative care nu promovează îmbunătățirea performanței armatei naționale și interesul public. Dimpotrivă există riscul ca asemenea proiecte legislative să diminueze profesionalismul, meritocrația și să favorizeze interese înguste de grup în rândurile AN.

Această analiză are drept scop examinarea unui proiect legislativ controversat care poate genera asemenea riscuri, deci afectând negativ reforma sectorului apărării, inclusiv profesionalizarea și modernizarea forțelor armate. Astfel studiul dat examinează amendamentele respective prin prisma obiectivelor declarate și nedeclarate ale proiectului legislativ, expuse de majoritatea și opoziția parlamentară, precum și unele riscuri de corupție punctate de alte instituții abilitate cu examinarea implicațiilor și impactului proiectelor de lege. De asemenea, studiul plasează această discuție într-un context mai larg referitor la locul politicii de securitate națională pe agenda politică, demonstrând că subiectele privind apărarea și AN s-au aflat sistematic la periferia atenției politicienilor și partidelor politice, ceea ce reprezintă un paradox reieșind din situația regională de securitate și conflictul transnistrean.

1. Inițiativa legislativă: între necesitate și interese ascunse

1.1. Scopul inițiativei legislative

La 10 iulie 2019 un grup de deputați a înregistrat proiectul de lege nr. 144 la Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova. Scopul acestei inițiative legislative este de a asigura Forțele Armate cu personal calificat pentru specialitățile deficitare de care duce lipsă Armata Națională. Autorii acestui proiect de lege propun creșterea vârstei limită de încadrare în serviciul militar prin contract dar cu condiția respectării plafonului de vârstă privind exercitarea serviciului militar prin contract.

Potrivit Legii nr. 1245 din 2002 (LP nr.1245/2002) cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei și a Legii nr. 162 din 2005 (LP nr.162/2005) cu privire la statutul militarilor, vârsta-limită de încadrare în serviciul militar prin contract este de 45 de ani. Acest plafon de încadrare poate fi prelungit până la 5 ani, la decizia conducătorului structurii militare, pe un termen de până la 5 ani pentru completarea Forțelor Armate la specialitățile deficitare. Cu alte cuvinte, cadrul legal actual stabilește o vârstă-limită de 45 de ani de încadrare în serviciul militar prin contract care poate fi prelungită până la vârsta de 50 de ani pentru specialitățile deficitare.

În nota informativă a inițiativei legislative nr. 144, autorii proiectului se referă la existența unei discrepante legislative în privința reglementării de încadrare a cetățenilor în domeniul apărării naționale, securității, ordinii publice și justiției. Astfel, doar pentru structurile Forțelor Armate este stabilit un plafon de vârstă de încadrare de 45 de ani în comparație cu celelalte structuri care au vârste-limită de 50, 55 sau 60 de ani în funcție de gradele militare ale specialiștilor angajați, defavorizând, astfel, structurile militare.² Potrivit notei informative, normele legale propuse vor lărgi posibilitățile pentru completarea structurilor militare cu militari prin contract, consecutiv vor contribui la consolidarea capacităților militare, obiective incluse în toate conceptele și programele de dezvoltare și perfecționare a elementelor securității naționale și apărare.

Un argument al elaborării acestui proiect de lege evidențiază un nivel de completare scăzut al Forțelor Armate din cauza plafonării de încadrare la vârsta de 45 de ani. Cetățenii care au plecat din structurile militare după încheierea serviciului militar prin contract nu pot fi încadrate dacă au depășit vârsta de 45 de ani. Legiuitorii consideră că modificările propuse vor contribui la completarea structurilor militare pentru specialitățile deficitare și vor consolida capabilitățile militare ale Forțelor Armate.

² Nota informativă la proiectul de Lege privind modificarea și completarea unor acte legislative

Astfel, pentru realizarea scopului propus, proiectul de lege nr. 144 prevede modificarea Legii 1245 din 2002 cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei și a Legii 162 din 2005 cu privire la statutul militarilor. Inițiativa legislativă propune o nouă redacție a articolului 26, alineat (2) al LP nr. 1245/2002, care prevede că, în scopul completării Forțelor Armate cu cetățeni cu specialități deficitare, vârsta-limită de încadrare în serviciul militar prin contract poate fi majorată *la decizia conducătorului structurii militare*. Dreptul conducătorului structurii militare de a decide în privința angajării cetățenilor prin omiterea plafonului de vârstă a constituit unul din principalele critici la adresa acestei inițiative. Totuși, evidențiem că această sintagmă se regăsește în actualul cadru legal.³

A doua modificare propusă vizează unele articole din LP nr.162/2005. Astfel, conform inițiativei legislative, textul din alin. (6) litera d) *cu excepția cazului prevăzut la alin. (11)* urmează a fi înlocuit cu textul *cu excepția cazului prevăzut la alin. (2)* art. 26 al Legii cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei. De asemenea, proiectul de lege nr. 144 din 10 iulie 2019 prevede abrogarea alin. (11) al art. 28 din LP nr.162/2005. Această modificare are scopul de a elimina constrângerile legale privind vârsta-limită de încadrare în Forțele Armate ale cetățenilor cu specialități deficitare. Ridicarea interdicției de încadrare până la vârsta de 45 de ani în structurile militare a constituit cel de-al doilea element principal al criticilor față de modificările propuse de această inițiativă legislativă.

Astfel, potrivit acestei inițiative, se propune excluderea termenului de 5 ani, oferind posibilitatea conducătorului structurii militare de a majora vârsta de încadrare până la limita vârstei de aflare în serviciul militar prin contract cum ar fi: pentru efectivul de soldați și sergenți – 50 de ani, pentru corpul de ofițeri cu grade inferioare și superioare – 55 de ani, pentru corpul de ofițeri cu grade supreme – 60 de ani.

Acest proiect de lege a fost susținut de mai multe comisii parlamentare. Astfel, 9 (*Comisia administrație publică; comisia agricultură și industrie alimentară; comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media; comisia drepturile omului și relații interetnice; comisia economie, buget și finanțe; comisia juridică, numiri și imunități; comisia mediu și dezvoltare regională; comisia protecție socială, sănătate și familie; comisia securitate națională, apărare și ordine publică*)⁴ din cele 11 comisii ale legislativului s-au pronunțat pentru examinarea inițiativei deputaților nr. 144 din 2019 în plenul Parlamentului. Menționăm recomandarea Comisiei juridică, numiri și imunități în raportul de avizare care a propus completarea articolului 1 din proiect cu textul „*fiind aplicată o singură dată pe timpul*

³ Alineatul (11) din articolul 28 al Legii nr. 162 din 2005 (LP nr.162/2005) cu privire la statutul militarilor

⁴ **Proiectul legii privind modificarea și completarea unor acte legislative.** <https://is.gd/7VAWFt>

îndeplinirii serviciul militar”, precum și unele ajustări tehnico-redacționale.⁵ Menționăm, de asemenea, mențiunea Comisiei economie, buget și finanțe de a susține acest proiect de lege în condițiile avizului pozitiv al Guvernului.⁶ Avizele celorlalte comisii, inclusiv a celei sesizate în fond - Comisia securitate națională, apărare și ordine publică – nu au propus modificări, completări sau mențiuni pentru a sprijini inițiativa legislativă în plenul Parlamentului.

1.2. Obiecții și sugestii la proiectul de lege

Proiectul de lege nr. 144 din iulie 2019 a fost a supus avizării de către Guvernul Republicii Moldova, Direcția generală juridică a Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova. Menționăm de asemenea raportul de expertiză anticorupție a Centrului Național Anticorupție și dezbaterile parlamentare ale deputaților parlamentului Republicii Moldova asupra inițiativei legislative. Vom evidenția doar obiecțiile și sugestiile de ordin conceptual la acest proiect de lege.

Obiecțiile principale pot fi grupate în trei categorii. În primul rând, menționăm atitudinea critică față de ambiguitatea termenului de „specialități deficitare”. Mai multe instituții care s-au pronunțat asupra conceptului acestui proiect de lege au argumentat că abordarea proiectului elaborat de deputați este interpretabilă. Astfel, raportul CNA evidențiază ideea că acest proiect este deficitar deoarece nu reglementează modalitate de „specialităților deficitare” și, respectiv, ar acorda conducătorului instituției militare de a stabili, la propria discreție, care sunt „specialitățile deficitare” în condițiile în care nu este un cadru juridic prestabilit pentru această sintagmă.⁷

Guvernul Republicii Moldova a obiectat în termeni similari față de formularea propusă de autori pentru conceptul de „specialități deficitare”. nu stabilește o modalitate clară de instituire și calificare a „specialități deficitare”, fapt care conferă drepturi discreționare conducătorului instituției militare de a stabili care sunt aceste specialități „deficitare” în funcție de interes.⁸

În al doilea rând, acest proiect de lege a fost criticat pentru promovarea favoritismului politic. Astfel de obiecții au fost formulate în ședința Parlamentului Republicii Moldova din 13 februarie 2020 unde a fost discutat proiectul de lege nr. 144 din 10 iulie 2019. Mai mulți deputați din opoziție au afirmat

⁵ Avizul Comisiei juridică, numiri și imunități din 30 ianuarie 2020 la proiectul de Lege privind modificarea și completarea unor acte legislative

⁶ Avizul Comisiei economie, buget și finanțe din 24 iulie 2019 la proiectul de Lege privind modificarea și completarea unor acte legislative

⁷ Centrul Național Anticorupție a Republicii Moldova./ Raport de expertiză anticorupție nr. ELO/5947 din 19 iulie 2019

⁸ Hotărârea Guvernului nr. 689 din 27 decembrie 2019. Avizul la proiectul de Lege privind modificarea și completarea unor acte legislative

că această inițiativă legislativă urmărește angajarea persoanelor din anturajul ministrului apărării, care, odată pensionați, ar urma să fie angajați și plătiți de stat pentru serviciul adus partidului socialiștilor.⁹

În al treilea rând, ne referim la obiecția Guvernului față de impactul negativ al acestei inițiative legislative în redacția autorilor proiectului de lege. Executivul propune completarea modificării propuse la art. I din proiect cu textul „*fiind aplicată o singură dată pe timpul îndeplinirii serviciului militar*”.¹⁰ Completarea este necesară pentru ca scopul creșterii vârstei-limită de încadrare în serviciul militar prin contract să nu aibă consecințe negative asupra programelor/planurilor anuale ale pregătirii tinerilor specialiști cu finanțare de la bugetul de stat și angajarea acestora în câmpul muncii. Executivul propune o limitare a celor angajați pentru a nu provoca un proces defectuos de management al cadrelor militare.

În al patrulea rând, ne referim, de asemenea, la obiecția unor deputați din opoziție care au criticat acest proiect de lege pentru lipsa unei viziuni de ansamblu asupra problemelor existente în cadrul forțelor armate. Această proiect de lege este o măsură temporară care nu oferă soluții viabile în raport cu cea mai gravă problemă cu care se confruntă Armata Națională – penuria resurselor financiare pentru a sprijini modernizarea Forțelor Armate și a susține social și economic cetățenii care sunt încadrați în serviciul militar prin contract.¹¹ Subfinanțarea necesităților Forțelor Armate este o problemă recunoscută, inclusiv de președintele Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică în plenului Parlamentului când a fost discutat proiectul de lege nr. 144 din 10 iulie 2019.

1.3. Motivațiile posibile ascunse ale proiectului de lege

Vorbind despre cele patru obiecții și sugestii evidențiate anterior, considerăm, exceptând propunerea Executivului de completare a modificării propuse la art. I din proiect cu textul „*fiind aplicată o singură dată pe timpul îndeplinirii serviciului militar*”, că acestea se adresează unor probleme care sunt ascunse de scopul declarat al inițiativei legislative. Această sugestie este, mai degrabă, un sprijin indirect pentru proiectul de lege, deoarece sintagma propusă de executiv nu răspunde temerilor emise de deputații în plenul Parlamentului.

Procesul legislativ și declarațiile confuze ale unor deputați în timpul prezentării proiectului de lege în plenul Parlamentului sugerează existența unor inadvertențe între scopul declarat și cel ascuns al

⁹ Stenograma ședinței plenare a Parlamentului Republicii Moldova din ziua de 13 februarie 2020, p. 79./ <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=DacbekYhDLM%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>

¹⁰ Hotărârea Guvernului nr. 689 din 27 decembrie 2019. Avizul la proiectul de Lege privind modificarea și completarea unor acte legislative

¹¹ Stenograma ședinței plenare a Parlamentului Republicii Moldova din ziua de 13 februarie 2020, p. 79./ <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=DacbekYhDLM%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>

acestei inițiative. Referindu-ne la obiecția evidențiată de CNA și Executiv față de ambiguitatea termenului de „specialități deficitare”, constatăm o atitudine superficială a președintelui Comisiei juridice numiri și imunități față de această inițiativă în timpul prezentării proiectului în legislativ. Această abordare neconcludentă poate fi explicată prin lipsa cunoștințelor și subtilităților specifice inerente domeniului securitate și apărare sau prin intenția de a distragă atenția de la obiectivul ascuns al acestei inițiative legislative. Această concluzie se fundamentează pe faptul că președintele Comisiei juridice, numiri și imunități a explicat lipsa listei „specialităților deficitare”, atribuindu-i acestuia caracterul de secret de stat.¹² Argumentul invocat nu a fost deloc convingător, deoarece președintele Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică s-a referit la lista „specialităților deficitare” care a fost transmisă deputaților pentru a fi studiată.¹³

O altă problemă care evidențiază caracterul ambiguu al scopului acestui proiect ține de confuzia între conceptul de „specialități deficitare” și „funcțiile vacante” în explicațiile președintelui Comisiei juridice, numiri și imunități. O poziție vacantă poate fi suplinită. Pagina web a Ministerului Apărării publică periodic lista posturilor vacante care nu pot fi trecute la categoria „specialităților deficitare”.¹⁴ O analiză atentă a funcțiilor publice vacante care trebuie suplinite în cadrul Ministerului Apărării ne demonstrează că acestea nu pot fi încadrate în lista „specialităților deficitare” și, respectiv, nu trebuie să inducă o eroare conceptuală precum ne sugerează în argumentarea sa președintele Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică.¹⁵

Vorbind despre specialitățile deficitare, putem deduce funcțiile de care duce lipsă Armata Națională analizând programul de studii al Academiei Militare a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun”. Astfel, această instituție de învățământ superior în domeniul securității și apărării oferă studii superioare de licență la specialitățile:¹⁶

- a) *Conducerea subunităților de infanterie;*
- b) *Conducerea subunităților de artilerie;*
- c) *Conducerea subunităților de comunicații și informatică.*

¹² Stenograma ședinței plenare a Parlamentului Republicii Moldova din ziua de 13 februarie 2020, p. 77./ <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=DacbekYhDLM%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>

¹³ Idem, p. 83

¹⁴ Ministerul Apărării. Posturi vacante./ <https://www.army.md/?lng=2&action=show&cat=153&submenuheader=6>

¹⁵ Stenograma ședinței plenare a Parlamentului Republicii Moldova din ziua de 13 februarie 2020, p. 70./ <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=DacbekYhDLM%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>

¹⁶ Academiei Militare a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun”. Plan de înmatriculare./ <https://www.academy.army.md/admiterea/plan-de-inmatriculare/>

Coroborând programul de instruire al Academiei Militare cu cele două Comandamente din cadrul Armatei Naționale - Comandamentul Forțe Aeriene și Comandamentul Forțe Terestre – putem deduce că experții din domeniul forțelor aeriene constituie specialități deficitare. Această concluzie este susținută și de locurile de instruire oferite de Ministerul Apărării Naționale al României pentru Armata Națională. Astfel din 3 cele 5 burse de studii în instituțiile de învățământ militar din România, cu înmatriculare în anul 2016, au fost prevăzute în cadrul Academiei Forțelor Aeriene „Henri Coandă” din Brașov.¹⁷ Deși, potrivit opiniei exprimate de un expert în domeniul securității și apărării, Republica Moldova nu are nevoie de specialiști în domeniul forțelor aeriene, fiindcă nu are aviație militară și nu are bani să procure tehnica necesară pentru a apăra spațiul aerian.¹⁸

De asemenea, ținând cont de rolul crescând al tehnologiilor informaționale în domeniul securității și apărării, înțelegem că IT este un alt sector care trebuie inclus la specialitățile deficitare. Acest sector este dezvoltat de Ministerul Apărării, fiind elaborate mai multe proiecte care sunt și foarte costisitoare.¹⁹ Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei securității informaționale a Republicii Moldova pentru anii 2019–2024 (PAI SSI 2019-2024) prevede crearea și consolidarea centrelor departamentale de reacție la incidente de securitate cibernetică și informațională.²⁰ Crearea în cadrul Forțelor Armate a entității responsabile de apărarea cibernetică la nivel național este un obiectiv important pentru Dezvoltarea competențelor operaționale de apărare cibernetică.

Managementul în aviația și a traficului aerian, precum și dezvoltarea capacităților legate de utilizarea tehnologiilor informaționale pentru sectorul de apărare și securitate necesită o pregătire profesionistă care trebuie să țină cont de cele mai importante evoluții în domeniul IT. De aceea, este puțin posibil ca obiectivul vizat de autorii acestei inițiative de lege să se adreseze necesităților speciale ale Armatei Naționale.

Subliniem ideea exprimată de un expert în domeniul securității și apărării, că subiectul „specialităților deficitare” este o problemă inventată. Mai degrabă, cei plecați și care se vor întorși, aveau specialități vechi și nu se încadrau în contextul construcției unei armate moderne.²¹ Chiar dacă era nevoie de serviciile unor ofițeri, puteau fi angajați temporar în funcție de consultanți.

¹⁷ Ministerul Apărării. Instruire./ <https://www.army.md/?lng=2&action=show&cat=239&submenuheader=6>

¹⁸ Interviu al autorilor cu un expert în domeniul securității și apărării la 6 mai 2020

¹⁹ Eugen Sturza: ne dorim ca în armată să vină doar tinerii care vor să fie militari./ <https://tribuna.md/2018/06/11/interviu-video-eugen-sturza-ne-dorim-ca-in-armata-sa-vina-doar-tinerii-care-vor-sa-fie-militari/>

²⁰ Hotărârea Parlamentului nr. 257 din 22-11-2018 privind aprobarea Strategiei securității informaționale a Republicii Moldova pentru anii 2019–2024 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia

²¹ Interviu al autorilor cu un expert în domeniul securității și apărării la 6 mai 2020

Promovarea favoritismului politic în cadrul Armatei Naționale prin intermediul acestui proiect de lege este o altă obiecție importantă care merită a fi discutată. În acest caz, este foarte sugestiv de a evalua procesul legislativ al avizării inițiativei legislative nr. 144. Cronologic, procesul de avizare a inițiativei legislative nr. 144 s-a realizat în perioada iulie-septembrie 2019 de majoritatea comisiilor parlamentare. Comisia securitate națională, apărare și ordine publică - sesizată în fond - împreună cu Comisia juridică, numiri și imunități, au avut cele mai mari întârzieri în procesul de avizare, adoptând raportul la 10 februarie 2020 și, respectiv, la 30 ianuarie 2020. Comisia securitate națională, apărare și ordine publică a adoptat raportul de avizare cu trei zile înainte de dezbaterile proiectului de lege de deputați în plenul Parlamentului la 13 februarie 2020, încălcând termenul de cel mult de 60 de zile lucrătoare prevăzut de alin. (1) art. 52 al Regulamentului Parlamentului Republicii Moldova²².

Întrebarea firească în această situație este de ce Comisia securitate națională, apărare și ordine publică a întocmit raportul de avizare cu o întârziere atât de mare în condițiile în care a avut avizele pozitive de la marea majoritate a comisiilor permanente parlamentare? Putem presupune că organul sesizat în fond a avut o atitudine diferită față de poziția celorlalte comisii care nu au înțelegerea necesară a problemelor cu care se confruntă Armata Națională. Această întârziere se explică prin faptul că, inițial, instituția solicitată să ofere o expertiză a proiectului de lege s-a opus obiectului inițiativei legislative nr. 144 din 2019²³, fiind confirmată ideea că această inițiativă a fost elaborată pentru a angaja în cadrul Armatei Naționale mai mulți militari în rezervă apropiați de reprezentanți ai PSRM. Conform altei opinii a unui expert în domeniul securității și apărării, această o inițiativă este un eufemism al cărei scop adevărat este o încercare de a înlătura din cadrul Armatei Naționale ofițerii tineri educați în Occident pentru a fi înlocuiți cu cei mai în vârstă care au fost educați în instituțiile militare sovietice și care au o atitudine pro-rusă.²⁴

În sfârșit, ultima obiecție este un manifest pentru de a determina statul să aibă o abordare complexă față de problemele din domeniul de securitate și apărare. Cu alte cuvinte, se propune ca instituțiile statului să adopte o poziție comprehensivă pentru a se adresa tuturor necesităților Armatei Naționale pentru a spori competitivitatea și eficiența acesteia. Armata Națională trebuie să asigure apărarea națională prin prevenirea, contracararea și anihilarea amenințărilor și agresiunilor cu caracter militar îndreptate împotriva statului nostru.²⁵ Realizarea misiunilor stabilite de lege depinde exclusiv de

²² Legea Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului

²³ Interviu al autorilor cu un expert în domeniul securității și apărării la 10 martie 2020.

²⁴ Interviu al autorilor cu un expert în domeniul securității și apărării la 6 mai 2020

²⁵ Legea Parlamentului nr. 345 din 25-07-2003 cu privire la apărarea națională

sumele financiare alocate din bugetul național pentru necesitățile Armatei Naționale. Lipsa planificării strategice pentru forțele armate a constituit un impediment important în procesul de dezvoltare a capacității acestora.²⁶

În 2018 au fost adoptate mai multe documente de politici publice în domeniul securității și apărării pentru a depăși situația de impas în care s-au aflat forțele militare din cauza subfinanțării acestui sector. Menționăm, în primul rând, la Strategia națională de apărare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018–2022 care stabilește următoarele obiective generale pentru realizarea viziunii strategice:²⁷

1. consolidarea, dezvoltarea și modernizarea capacității naționale de apărare pentru a furniza răspunsul adecvat la amenințările și riscurile la adresa securității și apărării statului;
2. adaptarea cadrului legal pentru asigurarea funcționării eficiente a sistemului național de apărare într-o abordare interinstituțională și în raport cu necesitățile de planificare integrată a apărării;
3. dezvoltarea capacităților necesare pentru îndeplinirea angajamentelor asumate cu privire la securitatea și stabilitatea internațională, precum și la consolidarea păcii.

Conform Strategiei naționale de apărare, alocarea financiară va fi orientată prioritar spre consolidarea capacității operaționale curente a Armatei Naționale precum și spre sporirea contribuției la asigurarea securității regionale și internaționale. Potrivit pct. 2.1.1 din Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018–2022, alocațiile financiare pentru Consolidarea capacității operaționale curente a Armatei Naționale trebuie să crească de la 625 milioane lei în 2018 la 1465 milioane lei în 2025.²⁸ Observăm că acest document strategic de planificare a resurselor financiare prevăd o majorare de mai mult de două ori pentru consolidarea capacităților operaționale ale Armatei Naționale. Acest document prevede două etape de realizare a obiectivelor stabilite. Prima etapă va urmări consolidarea, menținerea și asigurarea parametrilor de funcționare a sistemului național de apărare actual. Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018–2022 corespunde primei etape. În această primă perioadă de cinci ani bugetul pentru Armata națională trebuie să crească cu circa 400 milioane lei din 2018 până în 2022 de la 625

²⁶ Iurie Morcotilo Iurie Pântea: Analiza cheltuielilor bugetare pentru apărarea națională./ Expert-Group, Chișinău 2016

²⁷ Hotărârea Guvernului nr. 134 din 19-07-2018 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de apărare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018–2022

²⁸ Anexa nr. 2. Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018–2022

milioane lei până la 1015 milioane lei. A doua etapă presupune o creștere de circa 300 milioane lei a cheltuielilor militare în trei ani de la 1150 milioane lei în 2023 până la 1465 milioane lei în 2025.²⁹

Strategia militară și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia pentru anii 2018-2022 adoptat la 3 octombrie 2018 este un alt document important de politici publice care are scopul de planificare strategică a dezvoltării sectorului de apărare națională. Această Strategie identifică următoarele obiective generale pentru Forțele Armate:³⁰

- a. *crearea capacității optime de răspuns a Forțelor Armate la provocările militare și hibride ale mediului de securitate;*
- b. *consolidarea credibilității Forțelor Armate în vederea îndeplinirii obligațiilor asumate de Republica Moldova în domeniul asigurării păcii și securității internaționale;*
- c. *asigurarea capacității de participare a Forțelor Armate în sprijinul autorităților civile la gestionarea situațiilor de criză.*

Articolele 60-64 ale acestei Strategii evidențiază importanța procesului de asigurare, completare, reînnoire, achiziționare și modernizare a stocurilor militare și sistemelor de armament, tehnică și echipamente militare.³¹ Strategia urmează a fi implementată în trei etape. *Etapa a treia* va fi concentrată pe continuarea derulării programelor de achiziții militare și finalizarea procesului de restructurare a unităților militare, cu accentul pe structurile luptătoare.³² Strategia pune un accent important pe profesionalizarea Armatei Naționale. Menționăm Hotărârea Guvernului nr. 601 din 26-06-2018 prin care a fost aprobat Programului „Armata Profesionistă 2018-2021”. Procesul de profesionalizare presupune transformări profunde la nivelul organizării, al dotării cu echipament, armament și tehnică de luptă moderne, al instruirii și funcționării organismului militar.³³ O armată profesionistă necesită surse financiare importante pentru a face față diferitor tipuri de amenințări și riscuri militare la adresa Republicii Moldova.

Problemele Armatei Naționale au constituit subiectul analizei strategice al Cadrului Bugetar pe Termen Mediu (CBTM). Enumerăm câteva documente care descriu situația nefastă din sectorul Forțelor Armate. Astfel documentul de politici publice care descrie prioritățile de reformă pe principalele sectoare

²⁹ Anexa nr. 2. Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018–2022

³⁰ Hotărârea Guvernului nr. 961 din 03-10-2018 cu privire la aprobarea Strategiei militare și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia pentru anii 2018-2022

³¹ Hotărârea Guvernului nr. 961 din 03-10-2018 cu privire la aprobarea Strategiei militare și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia pentru anii 2018-2022

³² *idem*

³³ Hotărârea Guvernului nr. 601 din 26-06-2018 cu privire la aprobarea Programului „Armata Profesionistă 2018-2021”.

pentru 2007-2009 se referă la implementarea planului de construcție și de dezvoltare a Forțelor Armate prevedea elaborarea, aprobarea și realizarea programelor majore de modernizare a mijloacelor de apărare antiaeriană, aviației, artileriei, echipamentului de câmp și sistemului de transmisiuni.³⁴

Documentul CBTM pentru perioada 2009-2011 dezvoltă un plan strategic de cheltuieli în domeniul apărării naționale care conține 7 programe de dezvoltare. Acest document identifică mai multe probleme cheie cu care se confruntă forțele armate: dotarea insuficientă a forțelor armate cu tehnică și echipament modern, lipsa personalului calificat în cadrul forțelor aeriene, echipamentul special de protecție a informației avut în dotare este uzat și nu corespunde cerințelor actuale de protecție a informației clasificate, infrastructură insuficientă s.a.³⁵

Strategia sectorială de cheltuieli pentru sectorul Apărarea Națională pe anii 2012-2014 accentuează una din cele mai grave probleme cu care se confruntă sectorul de apărare – lipsa unei abordări complexe de reformare a Armatei Naționale și a întregului sistem de apărare. Astfel, potrivit acestui document, este nevoie de un proces de reformare și modernizare în baza unor programe și strategii bine determinate, și nu în baza unor abordări sporadice.³⁶ Totodată, acest document strategic face referire la importanța continuării eforturile legate de Strategia Securității Naționale, Strategia Militară Națională și Analiza Strategică a Apărării.

Principalele probleme/provocări și priorități de politici pe sectoare pe anii 2015-2017 enumeră mai multe probleme cu care se confruntă sectorul securității și apărării. Evidențiem, în mod special, capacitățile reduse pentru realizarea calitativă a misiunilor și sarcinilor stabilite în documentele strategice în domeniul apărării naționale și completarea funcțiilor vacante cu cadre militare este deficientă pentru toate categoriile de militari prin contract (ofițeri, subofițeri, sergenți, soldați).³⁷ Aceste priorități au fost preluate ulterior de celelalte documente de planificare pe termen mediu din 2016-2018

³⁴ Cadrul de cheltuieli pe termen mediu 2007-2009. Anexa 10. Prioritățile de reformă pe principalele sectoare și implicațiile acestora pe anii 2007-2009./ <http://mf.gov.md/ro/buget/cadrul-bugetar-pe-termen-meniu>

³⁵ Cadrul de cheltuieli pe termen mediu 2009-2011. Anexa 15. Planul strategic de cheltuieli în domeniul apărării naționale./ <http://mf.gov.md/ro/buget/cadrul-bugetar-pe-termen-meniu>

³⁶ Cadrul de cheltuieli pe termen mediu 2012-2014. Anexa 19. Strategia sectorială de cheltuieli pentru sectorul Apărarea Națională, pe anii 2012-2014./ <http://mf.gov.md/ro/buget/cadrul-bugetar-pe-termen-meniu>

³⁷ Cadrul de cheltuieli pe termen mediu 2015-2017. Anexa nr. 9. Principalele probleme/provocări și priorități de politici pe sectoare pe anii 2015-2017./ <http://mf.gov.md/ro/buget/cadrul-bugetar-pe-termen-meniu>

și 2017-2019.³⁸ CBTM pentru perioada 2019-2021 face o sinteză a celor mai grave probleme cu care se confruntă forțele armate ale Republicii Moldova:³⁹

- a. armament și tehnică militară învechite, păstrate în condiții neadecvate;*
- b. obiecte de infrastructură în stare de degradare continuă;*
- c. stocuri pe cale de epuizare;*
- d. deficit de personal calificat și fluctuația acestuia.*

Acest document rezumă situația complicată în care se află domeniul apărării din Republica Moldova. Problemele identificate impun o abordare complexă în acest sector care nu pot fi depășite prin astfel de inițiative îndoielnice.

³⁸ Cadrul de cheltuieli pe termen mediu 2016-2018. Anexa nr. 11. Principalele probleme/provocări și priorități de politici pe sectoare pe anii 2016-2018; Cadrul de cheltuieli pe termen mediu 2017-2019. Anexa nr. 9 Principalele probleme/provocări și priorități de politici pe sectoare pe anii 2017-2019; <http://mf.gov.md/ro/buget/cadrul-bugetar-pe-termen-meniu>

³⁹ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.851 din 20 august 2018 cu privire la aprobarea Cadrului bugetar pe termen mediu (2019-2021)./ <http://mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/CBTM%20%282019-2021%29%20-%20ro.pdf>

2. Finanțarea Armatei Naționale: realități și perspective

Analiza din secția anterioară sugerează faptul că se impune o viziune diferită asupra modului de gestionare a problemelor și provocărilor cu care se confruntă AN. În acest context se impune accentuarea misiunii AN ca furnizor a unui *bun public prin excelență*. Din acest considerent este esențial de plasa AN în contextul global al politicii de securitate națională în calitate de instituție ce furnizează acest bun public. Astfel, în calitate de instituție ce garantează suveranitatea și integritatea teritorială a Republicii Moldova, AN este relevantă și necesară în măsura în care este capabilă să răspundă la provocările ce țin de securitatea națională. În acest context, este necesar să analizăm nivelul de dotare și asigurare financiară comparativ cu alte națiuni deoarece dotarea materială a AN nu doar reprezintă una dintre provocările majore ale reformei securității naționale dar este o condiție imperativă ca aceasta să-și îndeplinească misiunea instituțională. Acest subiect a fost scos în evidență inclusiv și pe durata dezbaterilor parlamentare pe marginea proiectului de lege analizat în secțiunea precedentă. Totodată dotarea și modernizarea AN nu este posibilă fără un nivel adecvat de finanțare. Indiferent de strategiile elaborate în scopul reformării AN, acestea cu siguranță vor rămâne doar pe hârtie în lipsa unor resurse financiare corespunzătoare.

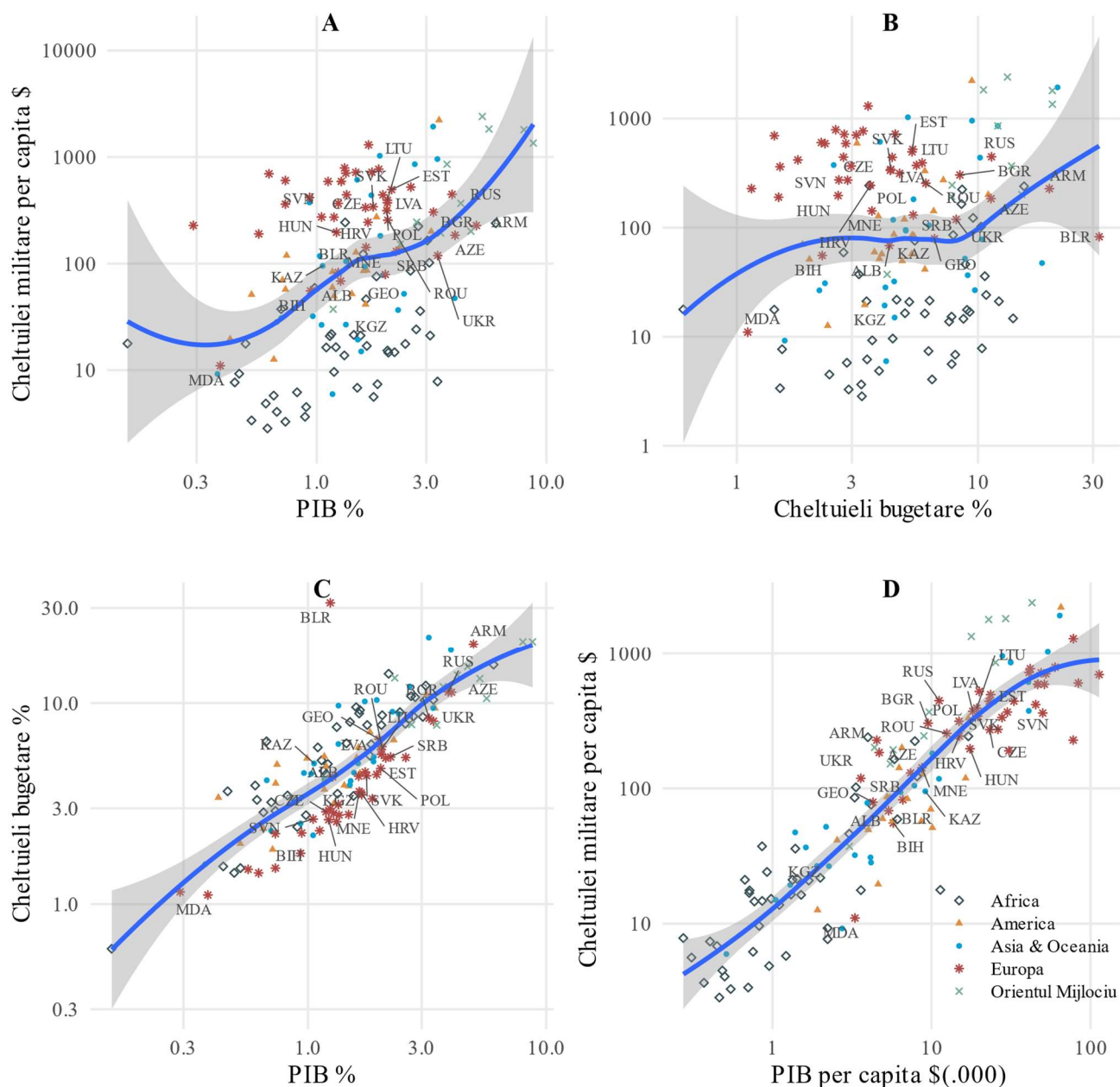
În cele ce urmează, vom analiza câteva aspecte privind rolul politicii de apărare în context global și regional prin prisma unor indicatori cantitativi privind cheltuielile militare pentru a localiza poziția RM pe harta globală în sectorului apărării. De asemenea, pentru a stabili dacă apărarea națională reprezintă sau nu o prioritate pentru autorități în plan intern, vom examina rolul AN în raport cu alte instituții din domeniul securității naționale și ordinii publice utilizând câțiva indicatori cheie. În fine, pentru evaluarea eficienței finanțării vom investiga distribuția resurselor la nivelul AN între diferite programe și priorități.

2.1. Cheltuielile pentru apărarea națională în context global și regional

Republica Moldova se află printre grupul statelor care înregistrează cele mai mici cheltuieli militare la mai mulți indicatori relevanți cum ar ponderea acestora în buget și PIB, precum și volumul alocațiilor pe cap de CMCL. Datele Institutului Internațional de Cercetare a Păcii din Stockholm (SIPRI) privind cheltuielile militare la nivel global din 2019, arată foarte clar faptul că Moldova se află în compania statelor cu cele mai mici cheltuieli. Astfel din cele 143 de state pentru care există date, Moldova se plasează pe poziția a patra de la coada clasamentului privind ponderea cheltuielilor militare din PIB (0.38%) și pe poziția a doua de la sfârșit privind cheltuielile bugetare (1.11%). Deși înregistrăm o performanță mai bună la capitolul cheltuielilor militare per capita (\$11), oricum facem parte din cele 20

de țări care alocă cele mai puține resurse pentru armată și apărare națională. Figura 1 este pertinentă în acest sens prin poziționarea clară a Republicii Moldova pe harta globală a cheltuielilor pentru apărarea națională.

Figura 1. Corelația dintre indicatorii relevanți privind cheltuielile militare la nivel global - 2019*



Sursa: SIPRI, Banca Mondială, FMI, elaborare proprie

Notă: *Atribuirea statelor la regiunile respective reprezintă clasificarea SIPRI. Sunt etichetate doar țările ex-comuniste.

În figura 1 se observă clar că, deși nu există neapărat o corelație puternică dintre toți indicatorii menționați mai sus, ponderea cheltuielilor de securitate în PIB este cel mai puternic corelată cu alocațiile

bugetare (panoul C). De asemenea, PIBCL este relativ puternic asociat cu CMCL (panoul D). În acest context merită atenție faptul că Republica Moldova reprezintă un caz deviant și se află sub nivelul de cheltuieli militare decât cel reflectat de linia de regresie. Reieșind din PIBCL în 2019, RM ar fi trebuit să cheltuiască pentru apărare națională aproximativ \$32-\$35 per capita, adică un nivel de cheltuieli militare similar Filipinelor (\$32) în 2019. Spre deosebire de RM, Ucraina, care înregistra în 2019 un PIBCL doar un pic mai înalt decât RM, cheltuia aproape de 3 ori mai mult decât pronosticul reflectat de linia de regresie (\$119). Chiar dacă aceste cheltuieli au crescut evident în rezultatul anexării Crimeii și al conflictului din Donbas, trebuie de remarcat că țara vecină aloca în 2013 (până la anexarea Crimeii în martie 2014) aproape de 10 ori mai mulți bani pentru apărare națională per capita decât RM.

La polul opus, corelația dintre proporția cheltuielilor bugetare și CMCL este mult mai slabă (panoul B), ceea ce înseamnă că un buget mai mare pentru apărarea națională nu implică automat și CMCL mai înalte deoarece acestea depind în mare parte bunăstarea globală a națiunii care afectează și mărimea bugetului. Astfel, același procent din PIB alocat pentru apărarea națională poate genera disparități enorme între țări în raport cu CMCL (panoul A). De exemplu, în 2019 Irlanda cheltuia aproximativ un procent mai mic din PIB (0,29%) decât Republica Moldova și puțin mai mult în materie de cheltuieli bugetare (1,15%). Totuși aceste cifre rezultă în \$228 CMCL, adică de circa 20 de ori mai mult decât în RM. Chiar dacă comparația cu Irlanda este în pic forțată, reieșind din nivelul de dezvoltare economică, ea este utilă pentru a înțelege relația dintre acești indicatori la nivel global.

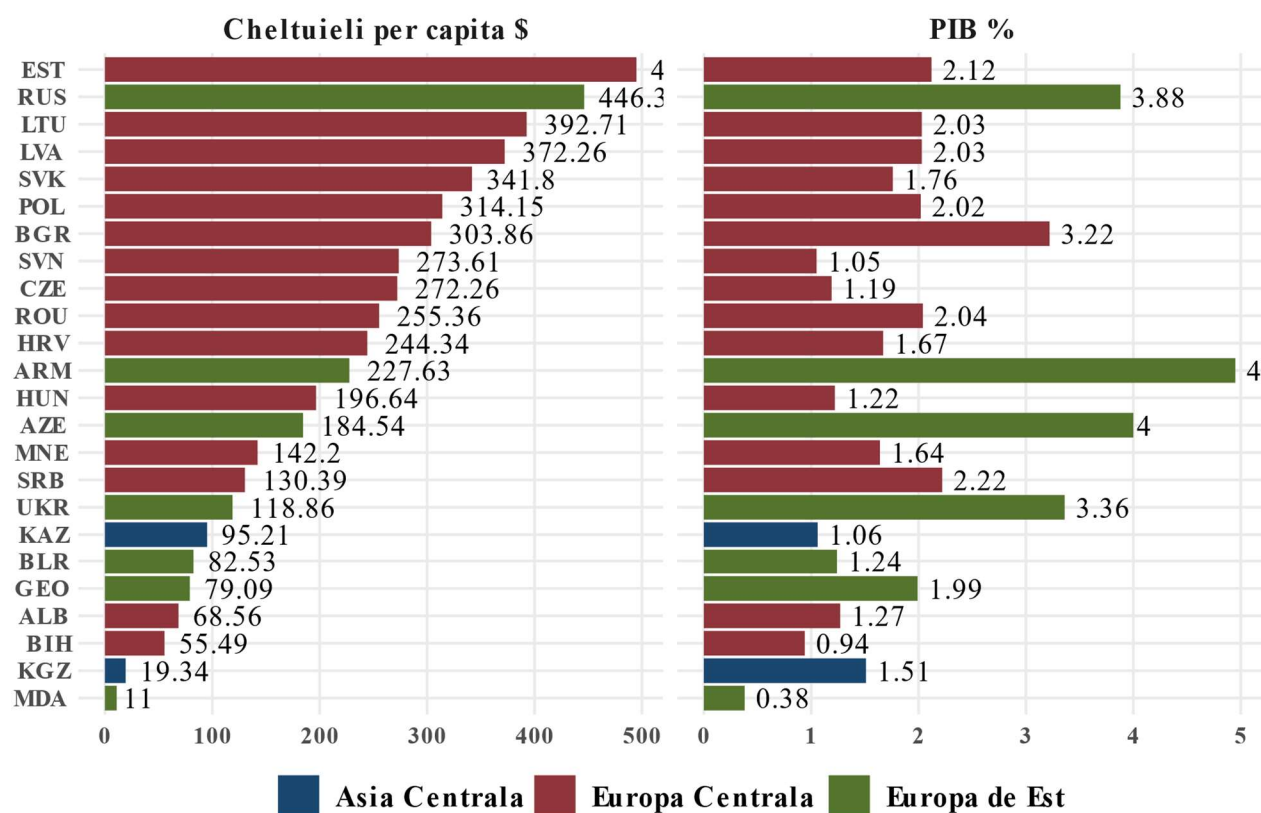
Totuși în analiză de față ne axăm pe evoluțiile din regiune deoarece țările post-comuniste reprezintă un poligon ideal pentru a examina modul în care autoritățile acestor state au răspuns problemelor și provocărilor la adresa apărării naționale. În timp ce unele au optat pentru integrarea în Alianța Nord Atlantică, altele au optat pentru neutralitate sau au dezvoltat relații de cooperare în domeniul militar cu Federația Rusă. De asemenea, în timp ce unele au fost afectate de conflicte și mișcări separatiste, altele au fost (sunt în continuare) implicate în conflicte cu vecinii. Toți acești factori și-au pus amprenta asupra politicilor de apărare națională dacă le analizăm prin prisma mărimii bugetelor militare.

Un exemplu relevant în acest context este integrarea mai multor state post-comuniste în NATO și angajamentul acestora de a crește cheltuielile de apărare până la cel puțin 2% din PIB. În consecință, mai multe state europene și-au consolidat bugetele militare în ultimii ani, deși doar 7 dintre cei 29 de

membri NATO atingeau acest plafon în 2018.⁴⁰ Deci, țările ex-comuniste care au aderat la NATO și-au consolidat capacitățile armatelor naționale în rezultatul angajamentelor asumate, chiar dacă nu toate au atins plafonul de 2% cheltuieli din PIB. La fel, unele state care se află în conflicte de lungă durată, precum Armenia și Azerbaidjan, sistematic înregistrează alocații mai înalte ca pondere în buget și PIB. Aceeași tendință este prezentă și în cazul unor țări care au fost/sunt antrenate în conflicte militare cu Rusia, cum ar fi Georgia și Ucraina.

În acest context, Republicii Moldova este cu siguranță un caz neobișnuit în peisajul regional, mai ales datorită faptului că conflictul transnistrean rămâne nesoluționat și reprezintă un pericol real la adresa securității naționale și integrității teritoriale. Spre deosebire de alte state din regiune, autoritățile RM au depus eforturi extrem de limitate în scopul consolidării bugetului militar și capacității de apărare a țării.

Figura 2. Cheltuielile militare pe cap de locuitor și ponderea acestora în PIB în spațiul post-comunist (2019)*



Sursa: SIPRI, elaborare proprie

Notă: *Atribuirea statelor la regiunile respective reprezintă clasificarea SIPRI

⁴⁰ CNN, "NATO report says only 7 members are meeting defense spending targets," CNN, 2019; NATO, *Defence Expenditure of NATO Countries (2011-2018)* (2019).

Așa cum se observă din Figura 2, Republica Moldova se află la coada clasamentului statelor ex-comuniste, înregistrând aproape de 2 ori mai puține CMCL decât Kârgâzstan și aproape de 5 ori mai puține decât Bosnia și Herțegovina, în condițiile în care Kârgâzstan are un PIBCL de 2,5 ori mai mic decât al RM iar cel al Bosniei și Herțegovina îl depășește doar de 1,7 ori pe cel al RM. Dacă comparăm CMCL din RM cu cele din statele Parteneriatului Estic, constatăm că în 2019 acestea erau mai mici decât în:

Georgia – de circa 7 ori;

Belarus – de circa 7.5 ori;

Ucraina – de circa 11 ori;

Azerbaidjan – de circa 17 ori;

Armenia – de circa 20 ori.

Astfel este dificil de comparat competitivitatea AN în plan regional și în ce măsură aceasta ar fi capabilă să reacționeze prompt în cazul unor eventuale pericole la adresa securității naționale. Dacă schimbăm accentele și urmărim evoluția acestor cheltuieli de-a lungul timpului, constatăm că RM a înregistrat sistematic un nivel mult inferior de CMCL în regiune.

Figura 3. Evoluția CMCL în fostele republici sovietice 2000-2019

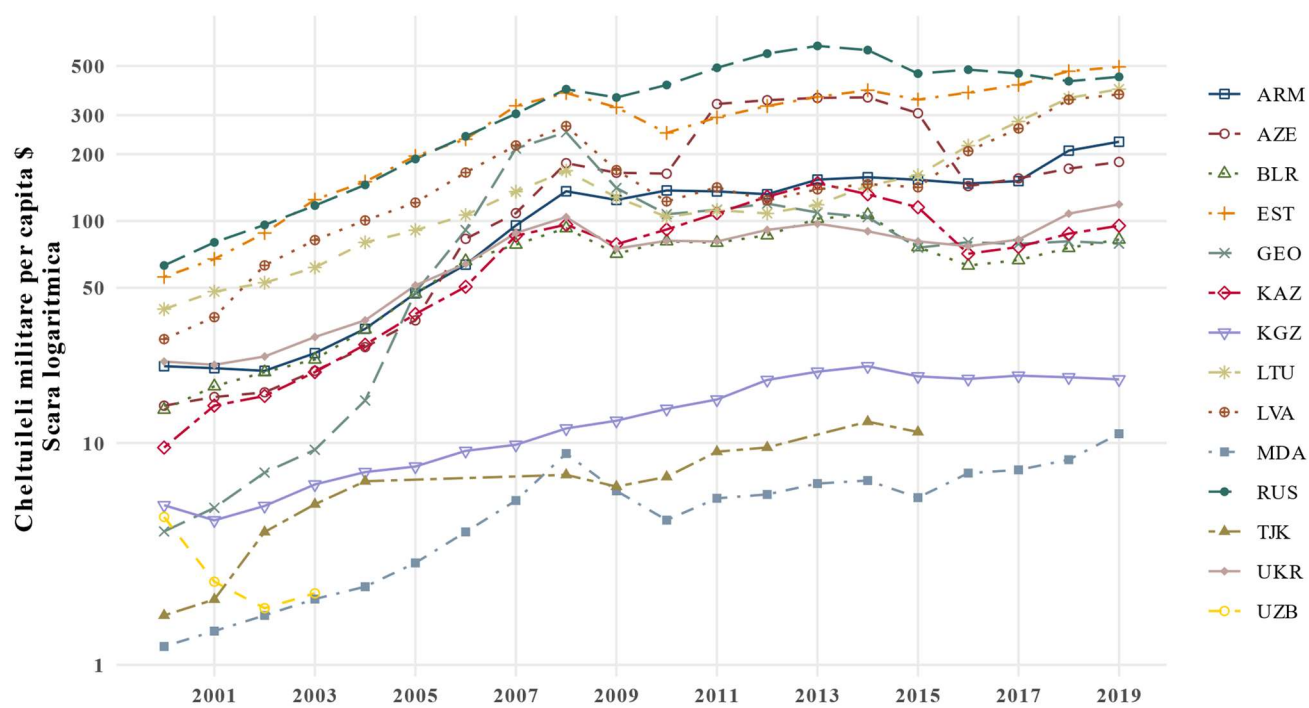


Figura 3 ilustrează această dinamică pentru fostele republici sovietice pe durata ultimilor două decenii. Datele respective sunt destul de sugestive în raport cu modul în care autoritățile Republicii Moldova au tratat subiectele referitoare la apărarea națională de-a lungul timpului. Unul dintre factorii cheie care au contribuit la degradarea sectorului apărării este, dezinteresul politicului în raport cu politica de apărare și AN, ceea ce este paradoxal și oarecum straniu reieșind din provocările de securitate regională și națională cu care se confruntă RM. Această idee este pe larg împărtășită de mai mulți ex-miniștri ai apărării, care au ocupat această funcție în ultimele două decenii. Indiferent de preferințele politice, culoarea guvernului pe care l-au reprezentat și perioada în care au exercitat atribuțiile, aceștia afirmă la unison că dezinteresul pentru sectorul apărării din partea partidelor și clasei politice a afectat negativ AN iar consecința unei asemenea atitudini este subfinanțarea cronică a AN. Mai mult decât atât, în cazurile în care politicul a intervenit, această intervenție s-a redus, de regulă, la numiri în funcții pe criterii politice, fapt care și mai mult a subminat dezvoltarea armatei pe criterii profesionale.⁴¹ Deși au existat opinii mai nuanțate privind capacitatea de absorbție a AN în cazul creșterii finanțării,⁴² ex-miniștrii sunt unanimi vis-a-vis de ideea că nivelul actual de finanțare nu permite modernizarea AN și consolidarea capacităților de apărare a statului.

2.2. Efectivul Armatei Naționale în raport cu alte instituții din domeniul ordinii publice și securității naționale

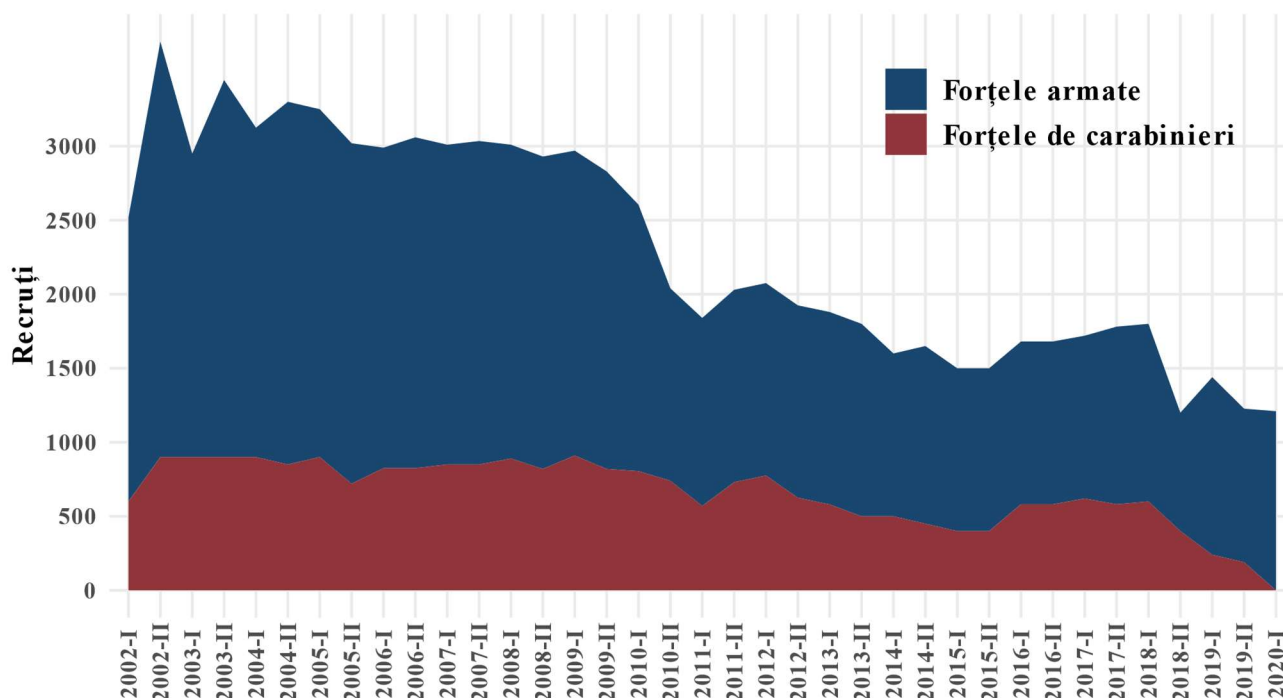
Lipsa unui interes din partea clasei politice pentru sectorul apărării este reflectat nu doar de poziția slabă a Republicii Moldova în clasamentele internaționale și declarațiile ex-miniștrilor apărării. Aceasta este confirmat de indicatori obiectivi precum diminuarea considerabilă a efectivului militar al AN și finanțarea scăzută în raport cu necesitățile reale. De exemplu, în ultimii 10 ani diminuarea contingentului AN s-a datorat în special reducerii cotelor de înrolare în armată. Acest fapt este foarte elocvent reflectat în figura 4. Astfel dacă în perioada 2002-2009 numărul anual de recruți înrolați pe durată celor două

⁴¹ Radio Europa Liberă, “Armata R. Moldova la 28 de ani de la formare: cu un buget redus și dependentă de politic,” *Radio Europa Liberă*, 2019; Radio Europa Liberă, “Viorel Cibotaru: „Pentru a descuraja un război hibrid, noi trebuie să avem o armată bine organizată”,” *Radio Europa Liberă*, 2015; Moldova.org, “Vitalie Marinuța: Republica Moldova trebuie să se transforme din consumator de securitate în furnizor de securitate/ INTERVIU,” *Moldova.org*, 2012; Radio Europa Liberă, “Eugen Sturza: „Neapartenența la un bloc militar cum este NATO nu poate garanta securitatea unei țări”,” *Radio Europa Liberă*, 2017; Radio Europa Liberă, “Anatol Șalaru: „Militarii pleacă pe capete din Armata Națională, deoarece nu mai văd perspective”,” *Radio Europa Liberă*, 2017; Sputnik Moldova, “Victor Gaiciuc: Armata este oglinda societății. Cum este țara, așa este și Armata,” *Sputnik Moldavian*, 2018.

⁴² Realitatea.md, “LIVE! Interviu cu ministrul Apararii, Eugen Sturza, la „Punctul pe AZi”, cu ocazia Zilei Armatei Nationale a Republicii Moldova,” 2018.

sesiuni anuale de încorporare era de circa 6000 (3000 recruți în fiecare sesiune), atunci în ultimele două sesiuni de recrutare (octombrie 2019 – ianuarie 2020; aprilie – iulie 2020) acesta este sub 2500.

Figura 4. Dinamica numărului de recruți încorporați semi-anual în Armata Națională 2002-2020



Sursa: Hotărârile guvernului privind rezultatele încorporării în serviciul militar și sarcina de încorporare în Armata Națională, elaborare proprie

Nu este clar care sunt factorii care au contribuit la o scădere bruscă a efectivului AN, dar această scădere cu siguranță a fost motivată politic deoarece coincide cu debarcarea PCRM de la putere în 2009 și accederea la guvernare a AIE-1, deși reducerea efectivului limită al AN, cel puțin în actele oficiale, a avut loc inclusiv pe timpul guvernării PCRM.⁴³ Totuși trebuie de remarcat că scăderea efectivului AN s-a produs pe fundalul efectelor crizei economice mondiale din 2008 care în RM s-a resimțit mai târziu și este posibil să fi influențat decizia de a reduce efectivul AN datorită lipsei de resurse financiare pentru întreținerea contingentului militar. Această explicație este parțial susținută de dinamica CMCL din figura 3 care indică clar o creștere a acestora până în 2008 și ulterior o descreștere, care se suprapune peste un an electoral pe durata mandatului PCRM. Deci este posibil ca reducerea cheltuielilor pentru AN într-un an electoral s-a efectuat pentru finanțarea unor promisiuni electorale. Un alt factor care trebuie luat în considerație la analiza declinului contingentului militar este cel demografic deoarece reflectă

⁴³ Monitorul Oficial, №. 147-149, art. 1180, *Hotărîre Nr. 679 din 23-11-2001 pentru aprobarea structurii generale și a efectivului Armatei Naționale și a instituțiilor Ministerului Apărării* (2001).

dimensiunea bazinului de tineri care pot fi recrutați și înrolați în armată. Astfel dacă în 2008 dimensiunea acestui bazin (tinerii născuți în 1990) era de 39,5 mii atunci în 2018 (tinerii născuți în 2000) acesta era doar de circa 19,25 mii, adică de 2 ori mai puțin. Cu toate acestea, factorul demografic nu pare să fi fost cel decisiv în diminuarea cotelor de recrutare în perioada 2010-2011 (când asistăm la o scădere bruscă) comparativ cu 2018 deoarece numărul tinerilor ajunși la vârsta de înrolare în armată în 2010-2011 (născuți în perioada 1992-1993) rămânea încă destul de numeros (1992 – 35,7 mii; 1993 – 34 mii).⁴⁴ Dacă luăm în calcul totuși și migrația, s-ar putea ca acesta să fi afectat contingentul tinerilor și cotele de înrolare în armată, deși diminuarea bruscă a numărului de recruți sugerează că decizia politică s-a bazat mai degrabă fie pe lipsa resurselor financiare, fie pe nedorința de a aloca aceste resurse pentru întreținerea unui efectiv militar la fel de numeros ca până în 2009. În fine, scăderea numărului de militari în termen, în special în ultimii doi ani, este cauzată de intenția de a profesionaliza AN prin mărirea treptată a numărului de militari angajați prin contract.⁴⁵

Totuși pentru o analiză imparțială și echidistantă a modului în care decidenții politici au tratat domeniul apărării naționale, din perspectiva politicii de cadre, se impune analiza nu doar a fluctuațiilor de personal ale AN, ci și ale altor instituții din domeniul ordinii publice și securității naționale precum Ministerul de Interne, Serviciul de Informații și Securitate sau Centrul Național Anticorupție. Astfel, doar în cazul în care am observa diferențe semnificative privind dinamica personalului, volumul finanțării precum și raportul dintre acești indicatori (creștere/descrere; creștere mai rapidă/creștere mai lentă) între aceste instituții am putea vorbi despre o atitudine sistematică părtinitoare (pozitivă/negativă) a clasei politice vis-a-vis de o instituție sau alta.

În acest context se impune precizarea că o estimare exactă este dificil de realizat din cauza atât a lipsei unor date centralizate pe fiecare instituție precum și a diferențelor existente între efectivul limită al AN stabilit de guvern în actele oficiale,⁴⁶ și contingentul militar real care include atât militarii în termen (figura 4) cât și personalul salarizat din componența AN. Aceeași situație este valabilă și în raport cu celelalte instituții din domeniul securității naționale și ordinii publice menționate mai sus. Mai mult decât atât, trebuie de luat în considerație și faptul că carabinierii, care sunt de asemenea militari în termen, s-

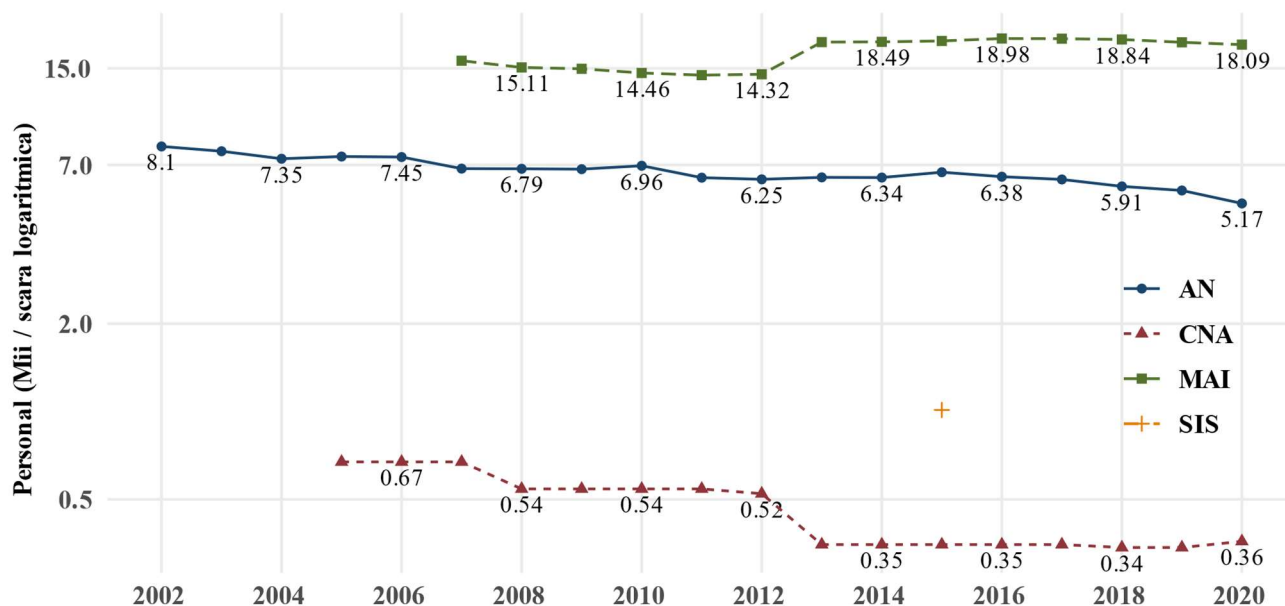
⁴⁴ BNS, *Născuți-vii pe ani, medii și sexe 1980-2018* (Chișinău, 2018).

⁴⁵ Monitorul Oficial, №. 410-415, art. 1110, *Hotărîre Nr. 961 din 03-10-2018 cu privire la aprobarea Strategiei militare și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia pentru anii 2018-2022* (2018).

⁴⁶ Monitorul Oficial, №. 67-69, art. 324, *Hotărîre Nr. 455 din 18-06-1999 pentru aprobarea structurii generale și a efectivului Armatei Naționale și a instituțiilor Ministerului Apărării* (1999); Monitorul Oficial, №. 147-149, art. 1180, *Hotărîre Nr. 679 din 23-11-2001 pentru aprobarea structurii generale și a efectivului Armatei Naționale și a instituțiilor Ministerului Apărării* (2001).

au aflat în subordinea și la balanța financiară a MAI. Totuși, în cazul MAI, raportul dintre personalul salarizat și carabinieri, este mult superior comparativ cu AN unde militarii în termen alcătuiesc o parte considerabilă din totalul efectivului militar. În pofida acestor dificultăți, figura 5 ilustrează, în plan comparativ, dinamica efectivului de personal al AN, MAI, CNA și SIS (doar pentru anul 2015).

Figura 5. Dinamica efectivului de personal în cadrul instituțiilor de apărare, securitate națională și ordine publică



Sursa: AN – Hotărâre Nr. 679 din 23-11-2001 pentru aprobarea structurii generale și a efectivului Armatei Naționale și a instituțiilor Ministerului Apărării, Publicat: 06-12-2001 în Monitorul Oficial Nr. 147-149 art. 1180; Hotărârile guvernului privind rezultatele încorporării în serviciul militar și sarcina de încorporare în Armata Națională; Ordinul anual al Ministerului Finanțelor cu privire la publicarea Raportului privind executarea bugetului de stat pentru perioada 2011-2015 (datele privind unitățile de personal în sectorul bugetar); Datele Ministerului Finanțelor privind numărul de posturi și numărul de angajați în sectorul bugetar la nivel de buget și categorii funcțională pe perioada 2017-2019, <https://is.gd/hok791>;

MAI – Hotărâre Nr. 735 din 16-06-2003 cu privire la structura și efectivul-limită ale serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și altor autorități administrative centrale, Publicat: 20-06-2003 în Monitorul Oficial Nr. 123-125 art. 770; Hotărâre Nr. 844 din 30-07-1998 cu privire la structura organizatorică, limita efectivului și Regulamentul Ministerului Afacerilor Interne, Publicat: 13-08-1998 în Monitorul Oficial Nr. 75-76 art. 756; Hotărâre Nr. 778 din 27-11-2009 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia, Publicat: 01-12-2009 în Monitorul Oficial Nr. 173 art. 856;

CNA – Hotărâre Nr. 735 din 16-06-2003 cu privire la structura și efectivul-limită ale serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și altor autorități administrative centrale, Publicat: 20-06-2003 în Monitorul Oficial Nr. 123-125 art. 770; Hotărâre Nr. 177 din 18-02-2008 cu privire la structura și efectivul-limită ale Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, Publicat: 26-02-2008 în Monitorul Oficial Nr. 40-41 art. 243; Hotărâre Nr. 230 din 25-10-2012 privind aprobarea structurii și efectivului-limită al Centrului Național Anticorupție, Publicat: 09-11-2012 în Monitorul Oficial Nr. 234-236 art. 751; Hotărâre Nr. 1085 din 30-12-2013 privind aprobarea structurii și efectivului-limită ale Centrului Național Anticorupție, Publicat: 31-12-2013 în Monitorul Oficial Nr. 315-319 art. 1191; Hotărâre Nr. 34 din 11-03-2016 privind aprobarea structurii și efectivului-limită ale Centrului Național Anticorupție, Publicat: 25-03-2016 în Monitorul Oficial Nr. 69-77 art. 121; Hotărâre Nr. 181 din 19-12-2019 pentru modificarea Hotărârii Parlamentului nr. 34/2016 privind aprobarea structurii și efectivului-limită ale Centrului Național Anticorupție, Publicat: 27-12-2019 în Monitorul Oficial Nr. 388-392 art. 304;

SIS – Expert-Grup, “Cât ne costă angajații sectorului bugetar central?” 2016, <http://www.budgetstories.md/?p=2345>; elaborare proprie

Astfel constatăm că din cele trei instituții pentru care am reușit să compilăm serii de timp, doar MAI a înregistrat o creștere a efectivului de personal. După o scădere ușoară în perioada 2007-2012, efectivul de personal al MAI a înregistrat un salt considerabil de la 14,3 mii (inclusiv 1400 carabinieri încorporați) în 2012 la 18,45 mii (inclusiv 1080 carabinieri) unități de personal în 2013. În contrast, CNA și AN au înregistrat o diminuare semnificativă a efectivului limită. CNA a înregistrat cea mai puternică scădere în termeni de personal, de la 672 în 2005 până la 359 în prezent, adică aproape dublu. În cazul AN, reducerea efectivului de personal s-a produs mai uniform cu o scădere mai puțin pronunțată comparativ cu CNA. Astfel în prezent, efectivul AN reprezintă aproximativ circa 63% din efectivul celui din 2002. Așa cum am menționat mai sus, curios este faptul că diminuarea contingentului AN a avut loc pe durata mandatului unor guverne de culoare politică diferită, deși vizibil mai pronunțată în perioada post 2009. În esență, această evoluție confirmă, o dată în plus, declarațiile ex-miniștrilor apărării precum că AN, dincolo de discursul politic, este un domeniu marginal pentru partide și clasa politică. Totodată, lipsa datelor pentru SIS pentru o perioadă mai lungă face imposibilă urmărirea dinamicii personalului, fapt oarecum firesc reieșind din funcțiile specifice pe care le îndeplinește această instituție.

2.3. Cheltuielile pentru Armata Națională în raport cu alte instituții din domeniul ordinii publice și securității naționale

Deși efectivul de personal este util în calitate de indicator pentru analiza politicilor în domeniul apărării și securității naționale, el reflectă doar o parte a monedei. Dincolo de raționamentele politico-economice care au stat la baza deciziilor de creștere a efectivului MAI și de reducere a efectivului AN și CNA, analiza acestui indicator este mult mai utilă în contextul alocării resurselor financiare. Anume sub acest aspect se poate observa mai clar dacă o instituție sau alta beneficiază de un tratament preferențial sistematic din partea clasei politice. În acest context se impune totuși precizarea că volumul finanțării AN, MAI, SIS și CNA, care trebuie corelat cu efectivul de personal, nu se referă strict la cheltuielile de personal și mărimea salariului. Reieșind din faptul că instituțiile respective îndeplinesc funcții specifice, finanțarea lor se referă la toate cheltuielile aferente consolidării capacității lor de a-și îndeplini misiunea instituțională. Astfel, în cazul AN aceste costuri includ printre altele procurarea, modernizarea și mentenanța tehnicii și echipamentelor militare, instruirea contingentului militar, întreținerea militarilor în termen (echipament, mâncare, cazare etc.). Chiar dacă și celelalte instituții au cheltuieli similare reieșind din specificul activității, în cazul armatei acestea ar trebui să fie considerabil superioare mai ales dacă ne referim la cheltuielile de modernizare/renovare a bazei tehnico-materiale sau pentru instruirea militarilor. Așadar, raportul dintre volumul resurselor financiare și efectivul de personal este un indicator

net superior care ne permite evaluarea statutului AN și a rolului politicii de apărare națională în raport cu alte instituții/politici din domeniul securității naționale și ordinii publice. Dacă abordăm lucrurile din această perspectivă, atunci putem afirma cu certitudine că AN este considerabil dezavantajată în raport cu celelalte instituții. Această concluzie reiese clar din Figura 6, care ilustrează evoluția cheltuielilor lunare (toate categoriile de cheltuieli nu doar cele salariale) pentru întreținerea unei unități de personal din cadrul instituțiilor respective.⁴⁷

Figura 6. Dinamica cheltuielilor lunare pentru o unitate de personal în cadrul instituțiilor de apărare, securitate națională și ordine publică



Sursa: Surse indicate la figura 5, datele BPN (Baza de date a cheltuielilor publice BOOST 2005-2018); Legea bugetului de stat 2019-2020, elaborare proprie

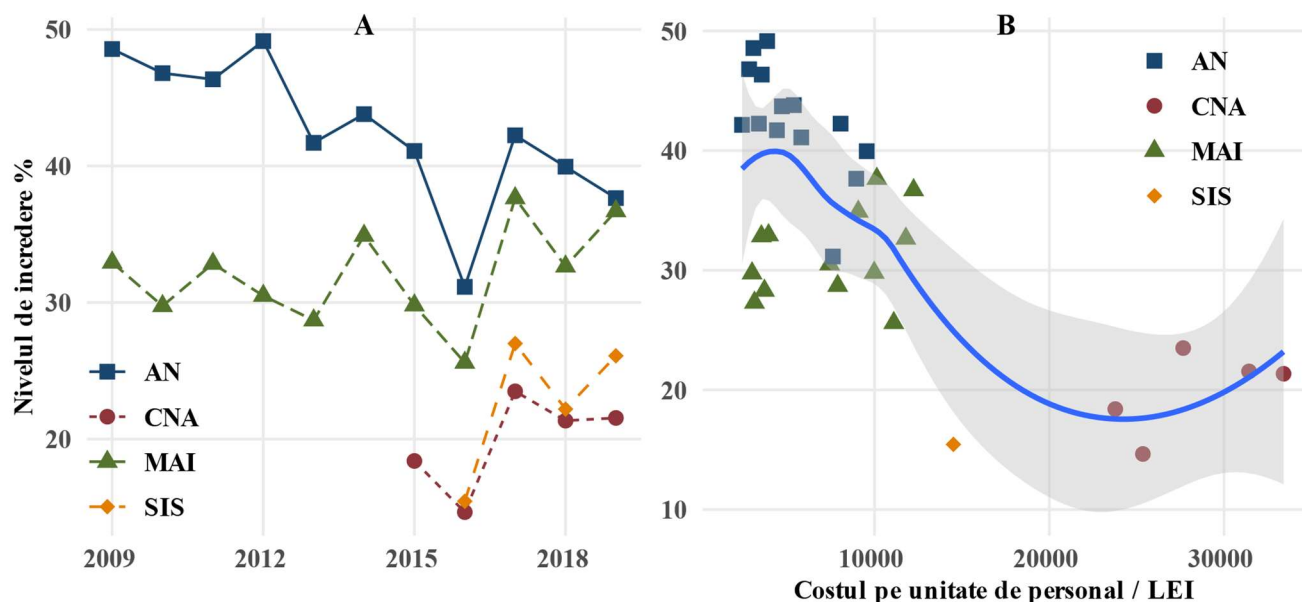
Astfel, constatăm că CNA este de departe instituția favorizată la capitolul finanțare pe unitate de personal, urmată de SIS și MAI. În acest tablou, AN este clar o instituție marginalizată care nu doar a înregistrat o scădere a personalului ci și cele mai mici cheltuieli pe unitate de personal. Dacă în cazul CNA reducerea personalului s-a tradus într-o creștere foarte consistentă a finanțării, atunci în cazul AN se creează impresia că diminuarea efectivului s-a produs anume pentru a menține armata pe linia de plutire, asigurându-i supraviețuirea la costuri minime. Mai mult decât atât, acest decalaj nu s-a diminuat de-a lungul timpului. Dimpotrivă, discrepanța dintre AN și unele instituții fie a crescut fie a rămas la același

⁴⁷ Indicatorul respectiv a fost obținut prin divizarea volumului alocațiilor bugetare anuale alocate fiecărei instituții la 12 (lunile anului) și la efectivul de personal pentru fiecare instituție. În cazul AN aceste cheltuieli includ atât personalul salarizat cât și militarii în termen iar în cazul MAI salariații și trupele de carabinieri.

nivel în pofida înregistrării celor mai mici cheltuieli. Astfel, dacă în 2005 costurile pe unitate de personal ale CNA erau de circa 2,8 ori mai mari decât ale AN, atunci în 2019 și 2020 acest coeficient era de 3,51 și 2,8 ori respectiv. De asemenea, dacă în perioada 2007-2011 AN și MAI înregistrau cheltuieli mai mult sau mai puțin similare pe unitate de personal, ulterior decalajul a crescut astfel în 2019 și 2020 MAI cheltuia de 1,37 și 1,28 ori mai mult decât AN. În aceeași ordine de idei, în 2015 discrepanța dintre SIS și AN era de asemenea impunătoare, SIS cheltuind de circa 2,8 ori mai mult decât AN pentru o unitate de personal. În aceste condiții, este evident faptul că AN este considerabil subfinanțată comparativ cu restul instituțiilor din sectorul securității naționale și ordinii publice. În condițiile în care misiunea AN este similară altor instituții din sector iar costurile aferente pentru realizarea acestei misiuni at trebui să fie în principiu superioare, sub-finanțarea cronică nu are cum să nu se răsfrângă asupra combativității și pregătirii forțelor armate.

Paradoxul acestei situații derivă și din faptul că AN este instituția care se bucură de cel mai înalt nivel de încredere dintre instituțiile din domeniul securității naționale și ordinii publice. Chiar dacă în ultimii ani, nivelul de încredere în AN a scăzut, la nivel global s-a creat o situație în care există o relație invers proporțională între nivelul de finanțare și încrederea cetățenilor în aceste instituții. Cu alte cuvinte, cu cât finanțarea unei instituții este mai înaltă cu atât încrederea este mai joasă și vice-versa. Acest paradox este clar reflectat în figura 7.

Figura 7. Dinamica încrederii în instituțiile din sectorul securității naționale și ordinii publice și relația dintre încrederea în aceste instituții și nivelul finanțării*



Sursa: Barometrul Opiniei Publice, <http://ipp.md/wp-content/uploads/2019/12/BOP-FINAL-decembrie-2019.pdf>; sursele utilizate la figurile 5-6, elaborare proprie

Notă: * Încrederea în MAI presupune încrederea în Poliție. La sub-figura A, reieșind din faptul că BOP este efectuat de două ori pe an, nivelul încrederii reprezintă media anuală. La sub-figura B, corelația dintre încredere și cheltuieli cuprinde perioada 2006-2019 pentru armată, 2007-2019 – Poliție, 2015-2019 – CNA, 2016 – SIS

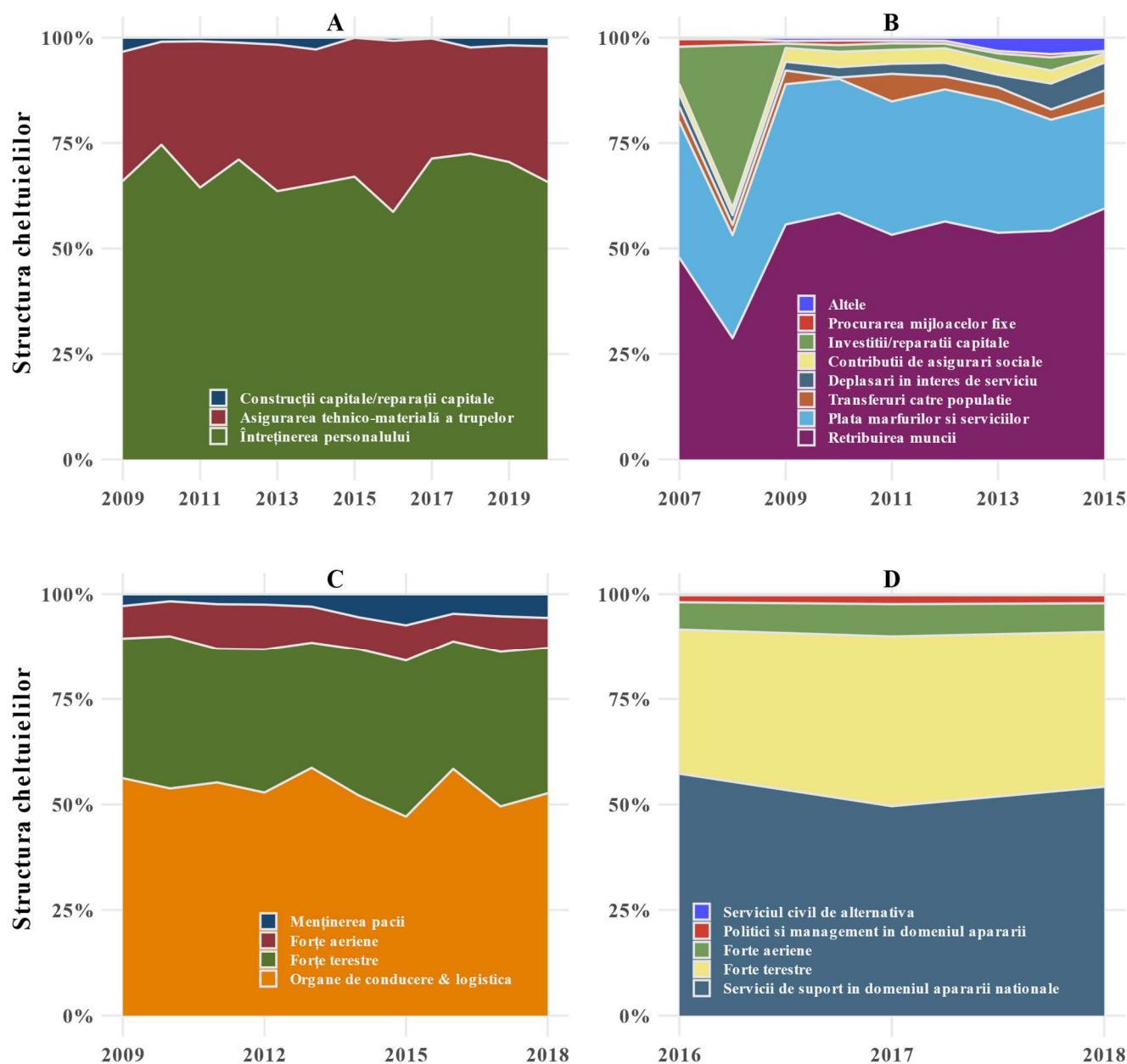
2.4. Structura cheltuielilor Armatei Naționale

Pe lângă faptul că AN este subfinanțată în raport cu alte instituții, structura bugetului actual nu permite dezvoltarea AN și transformarea acesteia într-o instituție modernă și performantă. Mai mult decât atât, în ultimii ani există mai puțină informație în spațiul public privind bugetul AN. Dacă până în 2015, baza de date a bugetului public consolidat (BOOST) conținea informație *dezagregată* privind distribuția cheltuielilor AN atât în profil instituțional, cât și conform clasificării economice, atunci după 2015 asemenea date nu sunt disponibile. Pentru perioada 2016-2018, bugetul public consolidat conține doar informații privind repartizarea cheltuielilor AN în bază de program.

De asemenea, bugetul AN de pe pagina web a instituției conține doar date agregate care nu permite analiza cheltuielilor din ultimii ani prin prisma eficienței distribuției lor atât în profil instituțional cât și în baza clasificării economice. Acest fapt este oarecum surprinzător reieșind din faptul că documentele noi de politici în domeniu precum SM și SNA invocă principiul transparenței politicii de apărare, deci inclusiv a cheltuielilor bugetare destinate realizării acestui obiectiv. În acest context trebuie de remarcat că ambele documente de politici pun accent pe necesitatea creșterii resurselor financiare, drept condiție obligatorie pentru consolidarea capacității de apărare a statului. În timp ce SNA stipulează că „alocarea financiară va fi orientată prioritar spre consolidarea capacității operaționale curente a Armatei Naționale – nucleul Forțelor Armate”, SM prevede că „atingerea nivelului necesar de resurse financiare nu va fi efectuată în baza reducerilor de personal sau a cheltuielilor de salarizare”.

Totuși, în baza datelor mai vechi (cu un nivel mai înalt de dezagregare) cât și a celor existente la moment (cu un nivel mai scăzut de dezagregare) putem afirma că adoptarea acestor documente strategice nu pare să fi transformat apărarea națională într-un domeniu prioritar din perspectiva finanțării și nici să fi afectat radical modelul de repartizare a resurselor între diferite priorități. Este evident că situația actuală nu poate fi schimbată rapid dar acest lucru nu se va întâmpla atâta timp cât politica de apărarea națională nu va fi deveni o prioritate pe agenda publică iar planificarea și repartizarea resurselor nu se va distanța de modelul distributiv actual. Aceasta se observă foarte clar din figura 8 care oferă câteva perspective alternative asupra modului de alocare a resurselor în dependență de gradul de dezagregare a datelor, perioada pentru care aceste date sunt disponibile și tipul de clasificare bugetară.

Figura 8. Structura cheltuielilor bugetului Armatei Naționale



Sursa: BOOST, Ministerul Finanțelor, Ministerul Apărării, elaborare proprie

Indiferent dacă abordăm repartizarea cheltuielilor de apărare prin prisma clasificării economice (A, B) sau a clasificării în bază de program (C, D), se proliferază câteva concluzii:

1. Modelul actual de finanțare este unul de natură incrementală, adică repartizarea resurselor se efectuează per ansamblu cu devieri nesemnificative de la structura preexistentă (A, B, C, D). Acest fapt nu permite AN să se dezvolte și să se modernizeze într-un ritm accelerat pentru a-și consolida potențialul militar și capacitatea de reacție la provocările de securitate națională;

2. În prezent o parte considerabilă din resursele bugetare (65%-70%) sunt destinate cheltuielilor de personal (A, B). În consecință, ponderea resurselor alocate modernizării AN este extrem de mică. În condițiile modelului distributiv actual, corelat cu prețurile înalte la armament performant de pe piața internațională, este dificil de conceput modernizarea și sau reînnoirea bazei tehnico-militare a AN fără o creștere substanțială a cheltuielilor respective;
3. Se observă subfinanțarea disproporționată a nucleului AN, adică a forțelor terestre, comparativ cu alte programe de cheltuieli (C, D). În condițiile unei agresiuni potențiale, forțele terestre reprezintă unicul instrument capabil de a opune rezistență, deși conform unor evaluări recente dimensiunea/potențialul AN ar reduce această rezistență la una simbolică în fața unui adversar hotărât.⁴⁸

Atât analiza cheltuielilor destinate forțelor armate în raport cu alte instituții cât distribuția cheltuielilor pe interior indică clar că modelul actual de finanțare nu este benefic pentru consolidarea politicii de apărare și a AN. De asemenea, în lipsa unei finanțări mai consistente, orice discuție despre modernizarea substanțială a bazei tehnico-materiale nu este relevantă. Chiar dacă Republica Moldova beneficiază de pe urma unor programe de asistență din partea partenerilor externi, această soluție nu este suficientă pentru renovarea bazei tehnico-materiale și consolidarea capabilităților militare.

⁴⁸ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2020: The annual assessment of global military capabilities and defence economics* (Taylor & Francis Group: London, 2020).

Concluzii și recomandări

- În iulie 2019 un grup de deputați a înregistrat un proiect de lege cu scopul de a asigura Forțele Armate cu personal calificat pentru specialitățile deficitare de care duce lipsă Armata Națională. Autorii acestei inițiative legislative au propus creșterea vârstei limită de încadrare în serviciul militar prin contract, dar cu condiția respectării plafonului de vârstă privind exercitarea serviciului militar prin contract. Scopul declarat al acestei inițiative legislative este de a asigura Forțele Armate cu personal calificat pentru specialitățile deficitare de care duce lipsă Armata Națională.
- Inițiativa legislativă are un caracter interpretabil și insuficient de bine argumentat, provocând mai multe obiecții și critici din partea autorităților și instituțiilor care au vizat acest proiect, inclusiv din partea deputaților opoziției în plenul Parlamentului. Sintagma „specialităților deficitare” este criticată pentru caracterul interpretabil care ar acorda conducătorului instituției militare de a stabili, la propria discreție, care sunt „specialitățile deficitare”, având stabilite condiții de a-și aroga puteri discreționare. O altă obiecție formulată este că formula propusă de autori ar fi urmărit angajarea persoanelor din anturajul deja ex-ministrului apărării. În sfârșit, evidențiem criticile aduse proiectului de lege pentru lipsa unei viziuni de ansamblu asupra problemelor existente în cadrul forțelor armate.
- Problemele cu care se confruntă Armata Națională au constituit subiectul analizei strategice al CBTM. Aceste documente de politici publice - care cuprind perioada din 2007 până în prezent – se referă la implementarea planului de construcție și de dezvoltare a Forțelor Armate. Printre principalele probleme evidențiate constatăm: lipsa unei abordări complexe de reformare a Armatei Naționale și a întregului sistem de apărare, capacități reduse pentru realizarea calitativă a misiunilor și sarcinilor stabilite în documentele strategice în domeniul apărării naționale și completarea funcțiilor vacante cu cadre militare este deficientă.
- Autoritățile naționale au elaborat și adoptat mai multe documente de politici publice strategice pentru a se adresa celor mai importante probleme cu care se confruntă Armata Națională și care au fost evidențiate de CBTM. Astfel, menționăm *Strategia națională de apărare și a Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018–2022* conform căreia alocațiile financiare vor fi orientată prioritar spre consolidarea capacității operaționale curente a Armatei Naționale precum și spre sporirea contribuției la asigurarea securității regionale și internaționale. Evidențiem *Strategia militară și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia pentru anii 2018-2022*, din octombrie 2018, care are scopul de planificare strategică a dezvoltării sectorului de apărare națională. De asemenea, menționăm *Programul „Armata Profesională 2018-2021”* din 2018. Procesul de

profesionalizare presupune transformări profunde la nivelul organizării, al dotării cu echipament, armament și tehnică de luptă moderne, al instruirii și funcționării organismului militar.

- Republica Moldova se află printre grupul statelor care înregistrează cele mai mici cheltuieli militare la mai mulți indicatori relevanți cum ar ponderea acestora în buget și PIB, precum și volumul alocațiilor pe cap de locuitor. Din această perspectivă, Republica Moldova alocă aproximativ trei ori mai puțin bani pentru AN decât state cu un PIB similar. Mai mult decât atât, RM se află la coada clasamentului statelor ex-comuniste, înregistrând aproape de 2 ori mai puține CMCL decât Kârgâzstan în condițiile în care Kârgâzstan are un PIBCL de 2,5 ori mai mic decât Republica Moldova. Dacă ne raportăm la statele Parteneriatului Estic, constatăm că cheltuielile militare pe cap de locuitor ale Georgiei sunt de 7 ori mai mari decât ale Republicii Moldova, iar ale Ucrainei de 11 ori, țări cu probleme de securitate similare cu cele ale RM.

- Analizând raportul dintre volumul resurselor financiare și efectivul de personal în comparație cu cu alte instituții din domeniul ordinii publice și securității naționale, putem afirma cu certitudine că AN este considerabil dezavantajată în raport cu celelalte instituții. Constatăm că CNA este de departe instituția favorizată la capitolul finanțare pe unitate de personal, urmată de SIS și MAI.

- Modelul actual de finanțare este unul de natură incrementală, adică repartizarea resurselor se efectuează per ansamblu cu devieri nesemnificative de la structura preexistentă. Acest fapt nu permite AN să se dezvolte și să se modernizeze într-un ritm accelerat pentru a-și consolida potențialul militar și capacitatea de reacție la provocările de securitate națională. În prezent o parte considerabilă din resursele bugetare (65%-70%) sunt destinate cheltuielilor de personal. În consecință, ponderea resurselor alocate modernizării AN este extrem de mică. Se observă subfinanțarea disproporționată a nucleului AN, adică a forțelor terestre, comparativ cu alte programe de cheltuieli.

- Este important ca autoritățile moldovenești să respecte cadrul financiar de cheltuieli prevăzut stabilite de Strategia națională de apărare pentru anii 2018–2022. Astfel, pentru consolidarea capacității operaționale curente a Armatei Naționale sunt prevăzute alocații financiare care trebuie să crească de la 625 milioane lei în 2018 la 1465 milioane lei în 2025. Acest deziderat este important în condițiile în care criza economică care se prefigurează ar putea afecta alocațiile financiare ale unui sector subfinanțat.

- În condițiile unei penurii financiare pentru Armata Națională, este important ca militarii forțelor armate să participe activ în cadrul exercițiilor militare internaționale pentru a asigura creșterea capabilității Armatei Naționale. Ținând cont de faptul că marea parte a alocațiilor financiare pentru Armata Națională sunt destinate cheltuielilor de personal, aceste exerciții sunt foarte importante pentru

consolidarea capacităților de apărare și promovarea imaginii Armatei Naționale pe arena internațională, inclusiv pentru participarea ulterioară în cadrul misiunilor de menținere a păcii.

- Autoritățile moldovenești trebuie să aplice politici pentru a crește atractivitatea serviciului militar prin contract. Problema „specialităților deficitare” va fi rezolvată în cazul în care vor fi asigurate condiții financiare, tehnice și sociale pentru militari. Subfinanțarea domeniului determină tinerii specialiști să refuze încadrarea în serviciul militar sau să refuze prelungirea contractelor.