

## NOTĂ ANALITICĂ

# Cheltuielile bugetare pentru anul 2015 pe componenta "Apărare Națională"

**Autor: Iurie Pîntea**

### DATE GENERALE PRIVIND SECTORUL APĂRĂRII NAȚIONALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

#### STRUCTURA

##### I. CONDUCEREA:

Ministerul Apărării, Marele Stat Major, Comandamente

##### II. TRUPELE REGULATE

3 Brigăzi de infanterie motorizată, 1 Batalion cu destinație specială, 1 Batalion de menținere a păcii, 1 Divizion de artilerie, 1 Bază militară de instruire, 1 Bază de aviație,

1 Regiment de rachete antiaeriene, Unități de asigurare de luptă, Unități de asigurare logistică

#### INSTITUȚII

Academia Militară a Forțelor Armate  
Instituții medico-militare, alte instituții.

EFFECTIV: 8500 unități de personal, din care 6500 militari, 2000 civili

(Sursa: Hotărîrea Parlamentului Nr. 679 din 23.11.2001 pentru aprobarea structurii generale și a efectivului Armatei Naționale și a instituțiilor Ministerului Apărării)

**Cheltuieli aprobate pentru anul 2015: 451,9 mil. lei (0.41% din PIB sau 1,3% din bugetul de stat)**

### Ce presupune finanțarea domeniului Apărării?

În conformitate cu legea Bugetului de stat pentru anul 2015 cheltuielile în domeniul apărării vor constitui 451875.1 mii lei și vor avea următoarea structură:

Denumire	Suma	Inclusiv	
		componen ta de bază	mijloace speciale
<b>Apărarea națională</b>	<b>451875.1</b>	<b>427344.9</b>	<b>24530.2</b>
Cheltuieli curente	437752.6	415678.2	22074.4
<i>dintre care cheltuieli de personal</i>	<i>278946.3</i>	<i>273504.0</i>	<i>5442.3</i>
Cheltuieli capitale	14122.5	11666.7	2455.8

În funcție de sub-programele derulate, aceste cheltuieli vor avea următoarea structură:

<b>Armata Națională</b>	<b>451875.1</b>	<b>427344.9</b>	<b>24530.2</b>
Apărarea Națională	427322.2	404632.0	22690.2
Politici și management în domeniul apărării	7775.7	7775.7	
Forțe terestre	176635.9	173445.9	3190.0
Forțe aeriene	30908.1	30038.1	870.0
Servicii de suport	212002.5	193372.3	18630.2
Învățământ superior	24552.9	22712.9	1840.0

Analiza datelor prezentate în aceste tabele indică următoarele:

- cea mai importantă parte din Bugetul apărării îl constituie cheltuielile de personal (61.7%);
- cheltuielile de întreținere constituie sub 35%, iar investițiile capitale constituie numai 3% din bugetul apărării;
- valoarea mică a cheltuielilor capitale indică asupra lipsei planurilor de procurări de echipament, tehnică de luptă și armament.
- din modul de prezentare a bugetului apărării în Legea Bugetului de stat nu este clar care este ponderea cheltuielilor pentru instruirea unităților militare, or pregătirea de luptă și crearea capacităților de apărare națională este de fapt misiunea principală a Armatei Naționale pe timp de pace.

Alocațiile totale din bugetul de stat pe anul 2015 pentru sectorul de apărare națională urmează să constituie 451,9 mil. lei, ceea ce reprezintă o creștere cu 51,1 mil. lei sau cu 19,2 la sută în raport cu bugetul executat pe anul 2014.

Sinteza modificărilor efectuate la componenta "Apărare Națională" din Bugetul de stat pentru anul 2015 față de nivelul executat în perioada anilor 2009-2014 este redat în tabelul de mai jos:

	ANII						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	realizat						preconizat
<b>Apărarea Națională</b>	<b>249,2</b>	<b>235,6</b>	<b>269,6</b>	<b>289,1</b>	<b>336,2</b>	<b>400,8</b>	<b>451,9</b>

*Sursa: Bugetul pentru cetățeni. <http://www.mf.gov.md/newsitem/9652>*

Din analiza acestor date constatăm că în perioada 2012-2014 Bugetul Apărării a crescut în valori nominale în medie cu 18% pe an. În cea mai mare parte această creștere a fost datorată creșterii salariilor și nu a avut vre-un oarecare efect asupra creșterii nivelului de pregătire de luptă a unităților militare sau asupra creșterii capacităților de apărare națională.

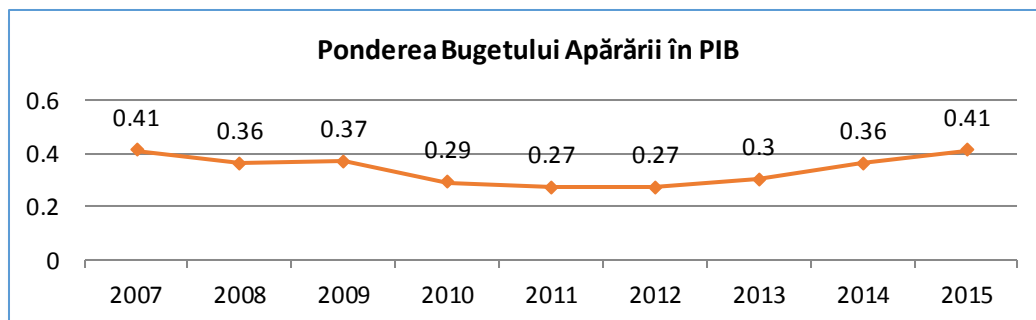
Conform Notei informative la proiectul legii Bugetului de stat pentru anul 2015, factorii principali care explică majorările de alocații în domeniul apărării naționale sunt:

- asigurarea majorărilor salariale din anul 2014 și a unor ajustări structurale din sector - 46,9 mil. lei;
- asigurarea activității Armatei Naționale - 4,2 mil. lei.

## Efortul național în domeniul Apărării

Pentru analiza efortului și atenției pe care îl acordă un stat sectorului de apărare națională sunt folosiți un șir de indicatori sugestivi, cum ar fi ponderea bugetului apărării naționale în Produsul Intern Brut, în Bugetul de Stat, cheltuielile pentru apărare care revin la un locuitor, cheltuielile salariale la o unitate de personal, etc.

**Figura 1. Ponderea cheltuielilor militare în Produsul Intern Brut al Republicii Moldova**



Din analiza comparată a bugetului alocat apărării vom constata că bugetul militar al Republicii Moldova este printre cele mai mici din lume, regiune și cel mai mic în comparație cu ȚĂRILE NEUTRE, cele VECINE sau comparabile ca mărime, atât în valori absolute, cât și ca procent din PIB, din Buget, la un locuitor, la o unitate de personal, etc.

**Figura 2. Ponderea cheltuielilor militare în Produsul Intern Brut al țărilor lumii**

Țara	2010	2011	2012	2013
Albania	1.6	1.5	1.5	1.3
Armenia	4.3	3.9	3.8	4.1
Austria	0.8	0.8	0.8	0.8
Azerbaijan	2.8	4.7	4.7	4.7
Belarus	1.4	1.3	1.2	1.3
Bosnia Herzegovina	1.3	1.2	1.2	1.1
Bulgaria	1.8	1.5	1.5	1.5
Canada	1.2	1.2	1.1	1.0
China	2.1	2.0	2.0	2.1
Croatia	1.7	1.8	1.7	1.7
Czech Republic	1.2	1.1	1.1	1.0
Denmark	1.4	1.3	1.4	1.4
Estonia	1.7	1.7	1.9	1.9
Finland	1.4	1.4	1.2	1.2
France	2.3	2.3	2.2	2.2
Georgia	3.9	3.2	2.9	2.7
Germany	1.4	1.3	1.3	1.3
Greece	2.7	2.5	2.4	2.5
Italy	1.7	1.7	1.6	1.5
Kazakhstan	1.0	1.0	1.2	1.2
Kyrgyz Republic	3.8	3.4	3.2	3.2
Țara	2010	2011	2012	2013
Macedonia, FYR	1.4	1.3	1.2	1.2
<b>Moldova</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>
Mongolia	0.9	1.0	1.1	
Montenegro	1.8	1.8	1.7	1.6
Netherlands	1.3	1.3	1.3	1.2
New Zealand	1.1	1.1	1.0	1.0
Norway	1.5	1.5	1.4	1.4
Poland	1.8	1.8	1.8	1.8
Portugal	2.0	2.0	1.9	2.1
Romania	1.3	1.3	1.4	1.3
Russian Federation	3.9	3.7	4.0	4.2
Serbia	2.2	2.1	2.1	2.0
Slovak Republic	1.3	1.1	1.1	1.0
Slovenia	1.6	1.3	1.2	1.1
Spain	1.0	0.9	1.0	0.9
Sweden	1.2	1.1	1.1	1.1
Switzerland	0.7	0.7	0.7	0.7
Turkey	2.4	2.2	2.3	2.3
Ukraine	2.7	2.4	2.6	2.9
Unit Arab Emirates	6.1	5.5	5.0	
United Kingdom	2.4	2.3	2.2	2.2

Latvia	1.1	1.0	0.9	1.0	Statele Unite	4.7	4.6	4.2	3.8
Lithuania	0.9	0.8	0.8	0.8					

Sursa: **World Bank Open Data. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)**<sup>1</sup>

O situație similară cu "clasamentul" elaborat de Banca Mondială este atestată în datele publicate pe pagina web a Central Intelligence Agency, conform căreia Republica Moldova se află pe locul 128 din 132 țări evaluate în ceea ce privește ponderea cheltuielilor militare în Produsul Intern Brut.

**Figura 3. Ponderea cheltuielilor militare în Bugetul de Stat și cheltuieli de apărare la un locuitor**

	ANII						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	realizat						preconizat
<b>Apărarea Națională</b>	<b>249,2</b>	<b>235,6</b>	<b>269,6</b>	<b>289,1</b>	<b>336,2</b>	<b>400,8</b>	<b>451,9</b>
<i>Ponderea în bugetul de stat, %</i>	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3
<i>Ritmul de creștere, %</i>	65,1	94,5	114,4	107,2	116,3	119,2	145,7
<i>Cheltuieli la un locuitor (lei)</i>	69.9	66.1	75.7	81.2	94.5	115.0	128.8

Sursa: **Bugetul pentru cetățeni.** <http://www.mf.gov.md/newsitem/9652>

Notă: În anul 2009 cheltuielile militare (în USD) la un locuitor au constituit: SUA -2141 , Israel – 1882, Finlanda – 702, Suedia – 657, Elveția – 526, Rusia – 430, Georgia – 151. (date SIRPI)

**Figura 4. Cheltuieli la un locuitor pe domenii (sectoare)**

Domenii	2009	2015
Total, lei	<b>7667,6</b>	<b>14023,9</b>
Activitate externa	56,3	102,5
Justiție	86,6	211,2
Mentținerea ordinii publice si securitatea statului	426,6	689,2
Servicii de stat cu destinație generala	395,7	597,1
Transporturi, gospodăria drumurilor, comunicații si informatica	191,8	947,5
<b>Apărare naționala</b>	<b>69,9</b>	<b>128,8</b>
Știința si inovare	99,2	119,6
Ocrotirea sănătății	1078,3	1917,3
Agricultura, gospodăria silvica, gospodăria piscicola si gospodăria apelor	289,8	732,8
Învățământ	1588,	2409,8
Asigurare si asistenta sociala	2541,3	4502,3
Cultura, arta, sport si activități pentru tineret	164,1	341,8

<sup>1</sup> <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS/countries?display=default>

<sup>2</sup> <https://www.cia.gov/library/publication/s/the-world-factbook/rankorder/2034rank.html>

**Figura 5. Cheltuieli salariale la o unitate de personal (lunar, lei)**

Domenii	2009	2015
În medie	2054,3	3694,8
Activitate externa	4563,7	6033,1
Justiție	3536,3	5916,7
Mentținerea ordinii publice si securitatea naționala	3265,9	5950,2
Servicii de stat cu destinație generala	3553,6	5238,5
Industria si construcții	2986,9	5061,7
Transporturi, gospodăria drumurilor, comunicații si informatica	3882,6	5561,2
<b>Apărare naționala</b>	<b>2478,1</b>	<b>4730,9</b>
Protecția mediului si hidrometeorologie	2938,9	4440,2
Știința si inovare	2796,7	4368,2
Öcrotirea sănătății	2632,3	3947,3
Agricultura, gospodăria silvica, gospodăria piscicola si gospodăria apelor	2654,6	3635,4
Învățământ	1670,4	3102,4
Asigurare si asistenta sociala	1612,5	3115,0
Cultura, arta, sport si activități pentru tineret	1192,7	2458,5

### **Apărarea Națională - un subiect absent în prioritățile Guvernului.**

De mai mulți ani la rând domeniul apărării naționale nu a constituit o preocupare majoră pentru Guvernul Republicii Moldova. Subiectele ce țin de apărarea națională nu au fost incluse în agenda politică ca subiecte importante, nu au fost discutate pe larg de partidele politice, de Parlament sau Guvern și până la urma acestea niciodată nu au fost formulate ca priorități în programele de guvernare.

Totodată, alte priorități de moment care apăreau pe agenda guvernării la diferite etape de dezvoltare, până la urmă reușeau să impună necesitatea consolidării resurselor pentru realizarea obiectivelor strategice din alte domenii, inclusiv prin diminuarea graduală a ponderii cheltuielilor din domeniul apărării.

Cel mai recent exemplu este lipsa subiectului securității și apărării naționale în agenda de integrare europeană, care a fost imediat resimțită de acest sector prin pierderea acestuia din „greutate”. Astfel, imediat după lansarea obiectivului de integrarea europeană cheltuielile pentru apărare au coborât de la 0.37% din PIB în 2009 până la 0.29% din PIB în 2010 și 0,27% în 2011.

Această atitudine a fost puternic resimțită și la nivel de politici. Cele mai importante documente de politici din domeniul apărării naționale datează deja mai mult de 10 ani, sunt în cea mai mare măsură depășite și nerealizate, iar o parte dintre acestea au rămas suspendate chiar imediat după aprobare de către Guvern sau Parlament.

Pentru moment nu este clară situația cu Reforma Militară inițiată în 2002, cu Concepția Securității Naționale aprobată în 2008, cu Strategia Securității Naționale aprobată în 2011, cu Analiza Strategică a Apărării inițiată în 2010, cu Strategia Securității Militare elaborarea căreia a fost inițiată în 2011 și cu un șir de alte inițiative care au rămas la nivel de bune intenții și declarații. Lipsa sau irelevanța acestor documente de politici de importanță strategică rezultă în lipsa unui sistem coerent de planificare a dezvoltării forțelor armate și de creare a capacităților de apărare.

Această atitudine de ignorare a rolului și importanței acestui sector de către clasa politică și autoritățile centrale a generat un șir de probleme majore în domeniul apărării naționale, care țin nu atât de eficiența funcționării unor elemente sau instituții aparte, dar de

incapacitatea sistemului de apărare în întregime de a răspunde misiunilor sale și de pierderea completă a capacităților de apărare pe o mulțime de segmente.

Mai multe dintre aceste probleme au devenit cronice. Pentru soluționarea unor dintre aceste probleme o voință politică nu mai este suficientă, iar pentru soluționarea altora ar fi nevoie de ani de zile și resurse greu de estimat la moment.

Gravitatea problemelor provocate de sub-finanțarea cronică a sistemului de apărare națională nu a mai putut fi trecută cu vederea de către conducerea ministerului apărării și a început să fie recunoscută în cele mai importante documente de politici, inclusiv în CBTM, Strategia sectorială de cheltuieli în domeniul Apărării Naționale pentru anii 2013-2015, Programul de Dezvoltare Strategică al Ministerului Apărării pentru perioada 2012-2014, ambele documente indicând ca sursă rezultatele Analizei Strategice a Apărării desfășurate în 2010-2012.

În linii mari aceste probleme se rezumă la următoarele<sup>3</sup>:

1. Capabilități insuficiente pentru realizarea misiunilor și sarcinilor stabilite.
2. Dotare tehnică insuficientă și sub nivelul nevoilor minime de asigurare a apărării naționale.
3. Capacități insuficiente de infrastructură și logistice.

Toate documentele de evaluare și planificare strategică din acest sector, elaborate în ultimii ani, indică asupra faptului că această situație se datorează în primul rând nivelului extrem de jos și insuficient de acoperire a necesităților minime în acest sector.

### Lecții neînsușite

Gravitatea problemelor cu care se confruntă sectorul de Apărare Națională și lipsa unor politici clare de soluționare a acestora sunt greu de explicat în condițiile în care circa 10% din teritoriul statului se află în afara controlului autorităților constituționale, conflictul militar din Ucraina este departe de a fi soluționat, iar sistemul de securitate europeană, pe care s-a mizat atât de mult în politica de securitate națională a Republicii Moldova, a fost totalmente compromis.

O lecție din experiența Ucrainei pe care partidele politice, Parlamentul și Guvernul Republicii Moldova se pare că nu le-au însușit este faptul că ignorarea sau atitudinea superficială față de politica de apărare națională și de guvernarea eficientă a sectorului de securitate pot alimenta intențiile ostile de atentare la securitatea națională și conduce la pierderea integrității teritoriale sau chiar a suveranității naționale în general.

Or, în Ucraina anume ignorarea acestor două elemente cheie a creat premisele necesare pentru declanșarea de către Federația Rusă a operațiunilor de anexare a Crimeii și a determinat demoralizarea, comportamentul și rolul Forțelor Armate ale Ucrainei în aceste acțiuni. La rândul său, succesul obținut de Federația Rusă în Crimeea și ușurința cu care această operațiune a fost finalizată, a creat premisele necesare pentru declanșarea operațiunilor militare din regiunile Donețk și Luhansk.

O altă lecție neînsușită din experiența Ucrainei este faptul că creșterea cheltuielilor militare după declanșarea acțiunilor militare este o acțiune mult prea întârziată pentru crearea capacităților de asigurare a securității naționale și garantare a integrității teritoriale.

Or, orice alocație bugetară are nevoie de timp pentru a produce efectele scontate. Și această durată de timp diferă foarte mult în funcție de domeniu și destinație.

<sup>3</sup> CBTM 2015 – 2017, Anexa nr.9 Principalele probleme/provocări și priorități de politici pe sectoare pe anii 2015-2017, <http://www.mf.gov.md/middlecost/cbtm2015>

Astfel, de exemplu perioada de asimilare a cheltuielilor bugetare pentru consolidarea capacităților de apărare poate fi de circa:

- 6-9 luni pentru instruirea individuală și crearea celor mai mic subunități cu capacități de luptă minimale (în funcție de existența rezervei militare instruite, specialitățile militare, complexitatea sistemelor de arme, existența bazelor de instruire, rezervelor de armament și tehnică militară);
- 6-12 luni pentru crearea unor unități militare operaționale în baza unităților militare cu capacități de luptă reduse;
- 3-12 luni pentru reparația tehnicii militare, armamentului și munițiilor;
- 2-8 luni pentru crearea/restabilirea stocurilor și rezervelor materiale;
- 6-24 luni pentru procurarea și operaționalizarea unor noi sisteme de armament și tehnică militară.

## Concluzii

1. Problemele majore ale Sectorului „Apărarea Națională” enunțate în documentele de analiză și planificare indică la o situație critică în sectorul „Apărare Națională” și incapacitatea instituțiilor din acest sector de a îndeplini misiunile atribuite.
2. Documentele de evaluare și planificare strategică din acest sector indică asupra faptului că această situație se datorează în primul rând nivelului extrem de redus de acoperire a necesităților minime ale Armatei Naționale.
3. Situația din Ucraina reprezintă o avertizare majoră pentru Republica Moldova și un șir de lecții, neînsușirea cărora va afecta grav interesele naționale.
4. Analiza prevederilor Bugetului Public Național pentru anul 2015 pe componenta ”Apărare Națională” denotă continuarea ignorării intereselor apărării naționale, lipsa voinței politice și planurilor de restabilire a capacităților sistemului de apărare națională de a răspunde misiunilor sale constituționale.
5. Documentul nu conține o legătură directă dintre politici, priorități, obiective, rezultate scontate și cheltuieli.
6. Nivelul de resurse preconizate nu poate asigura dezvoltarea Armatei Naționale și asigurarea capacității de îndeplinire a misiunilor constituționale
7. Proiectul bugetului sectorului Apărare Națională nu a fost examinat de către Președintele Republicii Moldova care, în conformitate cu Constituția Republicii Moldova, este Comandantul Suprem al Forțelor Armate, garantul securității naționale și persoana cu cele mai înalte responsabilități de situația din acest sector. Astfel, acest document continuă practicile negative prin care nici Președintele țării, nici Consiliul Suprem de Securitate, nici Comisia Securitate Națională, Apărare și Ordine Publică din Parlamentul Republicii Moldova nu sunt implicate în elaborarea, argumentarea și aprobarea bugetului sectorului Apărare Națională.

*Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” finanțat de Fundația Soros-Moldova. Totodată, numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document, care nu sunt în mod necesar împărtășite de finanțator sau de persoanele care au făcut comentarii.*

*EXPERT-GRUP nu adoptă poziții colective.*