

Cum corelează cheltuielile publice alocate MAI cu resursele de personal încadrate ?

Iurie GOTIȘAN

Director de program, Expert-Grup

Iulie, 2024

*În marea ei parte, această notă analitică încearcă să vină cu o tălmăcire telegrafică a resurselor financiar-bugetare destinate Ministerului Afacerilor Interne, în particular celor 5 subdiviziuni operaționale din subordinea acestuia, și anume a Poliției (IGP), Poliției de Frontieră (IGPF), Trupelor de Carabinieri (IGC), Serviciului Protecție Civilă și Situații Excepționale (IGSU) și Inspectoratului General pentru Migrație (IGM). În plus, prezenta ar fi de fapt o tentativă de aliniere descriptivă a situației generale de context, dar în special în baza algoritmului operațional-tridimensional, adică potrivit clasicului standard al celor **3P** (Proces + Produse + Personal).*

Or, anume acesta ar impune o activitate operațională via unui proces (structuri organizaționale) adecvat și eficient, rezultată cu produse (servicii) utile, acestea fiind, la rândul, oferite (prestate) de un personal competent și calificat. Astfel, multitudinea activităților aferente procesului operațional, sunt generatoarele creșterii capacității operaționale, gradului de specializare și raționalizarea legăturilor instituționale. Nota de față tinde să plieze, mai cu seamă, o analiză a resurselor bugetare alocate pe dimensiunea elementului de personal, element care ar fi și cel mai important a standardului menționat.

Materialul este structurat pe două capitole majore. Primul capitol face o sinteză pe filiera mai multor reforme și reorganizări structurale din cadrul sistemului de afaceri interne, reorganizări care, de regulă și de cele mai multe ori, se transpun în corpore și pe seama celor care și formează miezul organizației, și anume personalul. Cel de-al doilea încearcă, de fapt, să identifice suficiența sau insuficiența cheltuielilor financiare direcționate, dar recurgându-se, în special, și la mai multe repere comparative, atât din interiorul sistemului, precum și unor similitudini din cadrul sistemelor analoage a unor state din regiune.

Materialul îmbracă tenta de prezentare și a unui tablou diferit, cel puțin comparativ, față de diversitatea materialelor și rapoartelor publice de profil, care totodată vine să creioneze și niște concluzii cu recomandări de context. Subsecvent, ținem să aducem mulțumiri Ministerului Afacerilor Interne, inclusiv echipei de management a acestuia, pentru oferirea mai multor informații și date solicitate.

Repere de reforme instituționale vs. politica de cadre a sistemului de afaceri interne

Pentru a avea un tablou situațional-conjunctural cât de cât pe înțelesul cititorului de rând, din capul locului merită să facem trimitere la documentul strategic "*Raport privind Analiza funcțională a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova*", elaborat și făcut public, încă în 2015, de către o echipă de experți internaționali cu suportul financiar al Ambasadei SUA în Republica Moldova¹. Reiterăm pe buna înțelegere a publicului, inclusiv având în vedere specificul de organizare operațională a structurilor parte a sistemului de afaceri interne care, de cele mai multe ori (cel puțin până nu demult), erau catalogate de o tentă relativ rigidă și mai puțin deschise societății.

Analiza contextuală a raportului menționat s-a referit în speță la operaționalitatea subdiviziunilor MAI, dar în special și cu precadență a celor 5 structuri operaționale, și anume IGP, IGPF, IGSU, IGC și IGM, subiectul cărora, în linii mari, este și prezenta notă analitică. În context, acest document a desprins un set întreg de opinii, concluzii și recomandări, majoritatea dintre care rămân valabile și cu aplicabilitate de implementare și în prezent. Printre multitudinea de recomandări și îndrumări, frecvențele reorganizări instituționale, elementele de activitate specific-operațională și politica de personal, rămân a fi reperele ce necesită continuă *remediere, actualizare/ajustare și optimizare*.

Un element important în tot acest trinom interdependent este, de fapt, interoperabilitatea funcțională și interinstituțională, aspect care a fost, este și va fi prezent pe agenda de lucru a subdiviziunilor sistemice, atât pe filieră internă, dar mai cu seamă pe cea externă. Inclusiv, aspectul dat este constant pus în discuții, negociat și aplicat, în măsura posibilului, cu diversele entități operaționale ale UE la care Republica Moldova tinde să ia sau să fie parte, precum EUROPOL, EUROGENDFOR, Agenția FRONTEX, EUAA sau ESI etc. și mai cu seamă în procesul negocierilor de aderare a Moldovei la UE pe dimensiunea de profil, implicat a *Planului Național de Acțiuni* și anume a Capitolului 24 privind justiția, libertatea și securitatea².

Capitolul specificat din cadrul acestui document strategic reliefează, de asemenea, o serie vastă de acțiuni și activități operaționale ce urmează a fi realizate de către instituțiile din domeniul justiției, securității și afacerilor interne, dar în special a celor din cadrul MAI. Astfel, o analiză comprehensivă a acțiunilor titrate spre implementare în Plan, acțiuni care de fapt sunt coroborate cu indicatori de performanță, termeni de realizare, instituții responsabile etc., și care ar putea fi grupate în **3 blocuri operaționale mari**. Respectiv, acestea urmează logica funcțională și general valabilă atunci când se recurge la o analiza sistemică de dezvoltare organizațională și anume a *standardului clasic* al celor **3P**.

Or, acesta s-ar plia pe elementul de proces (reorganizari instituționale, remedieri de procese operațional-specifice etc.), produse (adaptarea la diverse platforme, servicii, modele și tehnici specifice) și personal (fiind vorba despre selectarea de personal competent, instruirile de personal, atât pe intern, dar mai cu seamă pe extern etc.)

¹https://mai.gov.md/sites/default/files/raport_privind_analiza_functionala_a_ministerului_afacerilor_interne_a_republicii_moldova_0.pdf

² [pna-hg-829-2023.pdf \(gov.md\)](#)

Figura 1. Elemente de activitate operațional-instituțională în cadrul sistemului de afaceri interne

Sursa: Interpretările autorului în baza POS din cadrul unor structuri precum FRONTEX, EUROPOL, CEPOL etc.

Astfel, dacă e să revenim la acea analiză funcțională a MAI atunci una din concluzii și constatări identificate de experți a fost, în parte, o relativă supradimensionare pe dimensiunea de personal a sistemului de afaceri interne, mai cu seamă la nivel strategic. Mai mult, această calificare a implicat atât componenta structurală, adică a subdiviziunilor și unităților instituționale componente, precum și cea de personal și/sau resurse umane. În același timp, deseori și cu diferite ocazii, atât echipa de management a MAI, inclusiv a instituțiilor din subordine, dar și organele abilitate de control public și financiar cum ar fi Curtea de Conturi sau alți actori relevanți³, constată lipsă cronică de personal și/sau gradul înalt de fluctuație a personalului din sistem.

Tabelul 1. Numărul comparativ de personal a mai multor subdiviziuni operaționale MAI, persoane

Subdiviziunea	Nr. state personal	Nr. real angajați*	Nivel de completare, %
IGP	9 126	≈ 7 556	82,8%
IGPF	3 748	≈ 3 183	84,9%
IGSU	2 467	≈ 2 289	92,8%
IGC	1 187	≈ 1 017	85,7%
IGM	247	≈ 231	93,5%
Alte subdiviziuni	1 403	≈ 1 142	81,4%
Total per MAI	18 178	≈ 15 418	84,8%

Sursa: HG pentru efectivul-limită elaborate și aprobate pentru fiecare subdiviziune MAI și estimările autorului

***Notă:** Datele statistice sunt tentative, colectate din rapoartele de activitate a structurilor menționate, inclusiv a informației oferite de MAI rapoartele de audit financiar ale Curții de Conturi, informațiilor publice de profil, precum și în baza unor deduceri tentative.

³ https://www.ccrm.md/ro/activitate-de-audit-examinarea-rapoartelor-financiare-ale-mai-80_93298.html

Per se, rata curentă de angajare în cadrul sistemului de afaceri interne din Republica Moldova este estimată la cca 85% din total. Un nivel similar de angajare este atestat în cadrul Poliției de Frontieră, iar cel mai bun grad de angajare *per sistem* ar fi pe seama IGM și IGSU, cu o rată de cca 93%.

Respectiv, insuficiența temporală de cadre coroborată cu fluctuația continuă de personal, așa precum deseori acestea sunt vociferate, denotă influențe negative pe dimensiunea de activitate operațională a serviciilor speciale. De fapt, datele din **tabelul 1** reflectă o situație comparativă pe unele subdiviziuni operaționale MAI și anume a numărului scriptic de personal, adică cel specificat în HG pentru aprobarea statelor de personal a structurilor menționate și cel real încadrat.

Astfel, prima coloană indică numărul statelor de personal conform HG, în cea de-a doua sunt reliefate cifrele real-aproximative a personalului angajat la zi în cadrul structurilor specificate, iar în cea de-a treia și patra coloană sunt prezentate cifrele foarte aproximative și extrapolate prin deducție a numărului tentativ de angajați la nivel strategic și operațional pe subdiviziuni în parte. Cifrele sunt cât de cât tentative, însă acestea ar fi aproape de cele reale, fapt care poate oferi o interpretare și viziune sistemică *per ansamblu*.

Așa precum sugerează titlul notei analitice în cauză, scopul principal al acesteia este analiza comparativă a resurselor bugetare (a finanțelor publice) alocate unor subdiviziuni operaționale ale MAI. Totodată, complexitatea sistemului de interne, prezentat în speță prin multitudinea instituțiilor și subdiviziunilor din subordine, nu oferă câmp masiv de manevră pentru o analiză exhaustivă, inclusiv a spațiului de față dedicat. Totuși, titrând în context importanța operațională a *clasicului standard 3P*, iar unul din cele 3 componente și anume **personalul** fiind elementul cheie, această notă încearcă o coroborare analitică, în particular, dintre resursele bugetare alocate și personalul încadrat în aceste structuri din cadrul sistemului de afaceri interne, implicit.

Revenind în contextul statelor de personal, a acelei analize funcționale specificate *a priori*, dar și a multitudinii de aspecte specificate la subiect în diversitatea de surse și rapoarte, subiectul resurselor umane și de personal a fost și este unul cu tentă nervoasă atunci când se recurge la anumite reforme de sistem și reorganizări. Astfel, în ultimii ani pe dimensiunea strategică s-a recurs la reducerea numărului de niveluri ierarhice, la diminuarea numărului de unități regional-operaționale, iar numărul de componente teritoriale sau de nivel tactic, coroborat cu cel de personal, a fost calificat că ar fi optim și adecvat realităților de activitate operațională⁴.

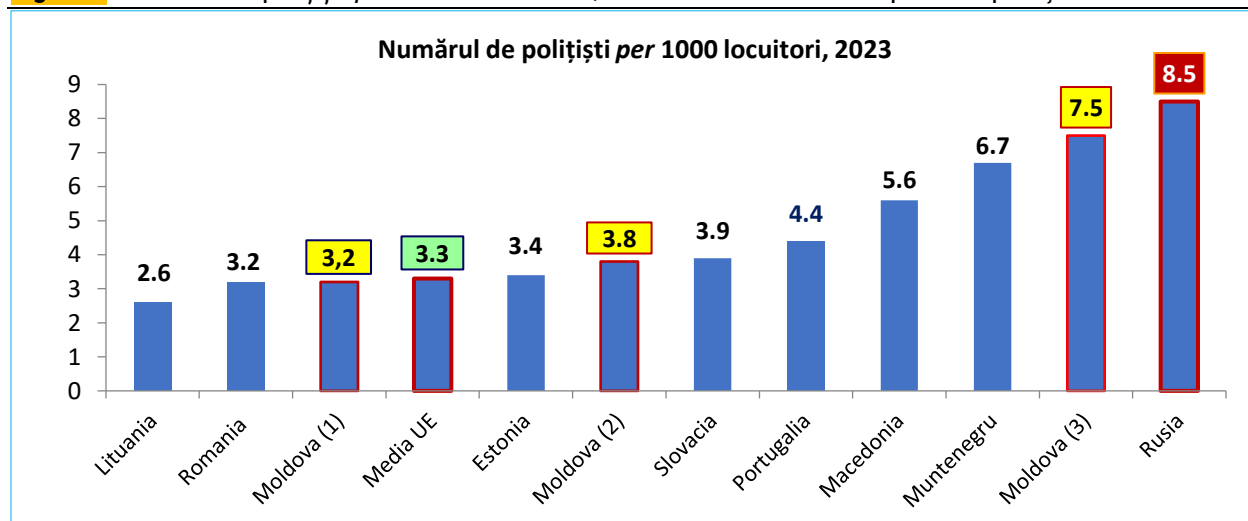
În altă ordine de idei, din 2015 și până în prezent, Republica Moldova s-a perindat prin „sita” a 7 garnituri guvernamentale. Astfel, schimbarea de miniștri, de cele mai multe ori, presupune și înlocuirea managerilor entităților subordonate ministerului, în cazul dat a MAI. Respectiv, toate cele 5 subdiviziuni operaționale specificate anterior (excepție fiind doar IGSU) au fost supuse remanierii echipelor de management. Și cum de regulă se întâmplă pe durata unor asemenea procese, fiecare manager încearcă să recurgă la noi reorganizări instituționale sau organizaționale, toate structurile pomenite au trecut prin albia reformelor interne, inclusiv a unităților de personal.

⁴ Idem.

O sinteză primară a diverselor opinii din spațiul public, a declarațiilor reprezentanților sistemului de afaceri interne, precum și a altor documente sectoriale, fluxul și insuficiența de personal în toate structurile specificate în **tabelul 1** primează și este la ordinea de zilei. Respectiv, conjunctura dată este fie la un sector local din cadrul IGP, fie la un sector teritorial al IGPF, fie într-o subunitate regională din cadrul IGM. **Insuficiența cronică de personal, dar mai cu seamă în profil regional și teritorial, respectiv de nivel tactic, este titrată ori de câte ori se întrevade ocazia de către managerii structurilor din sistem, dar și de către ordinarii angajați ai acestora.** O altă neadvertență de sistem rezidă în fluxul continuu și masiv de personal, or același raport al Curții de Conturi pentru 2023 arată că au fost angajate puțin peste 2200 persoane eliberându-se în același timp din sistem cca 2400 persoane⁵.

Totuși, atât opiniile subiective de pe interiorul sistemului, cât și potențiale păreri din exteriorul acestuia, sugerează mai degrabă carențe de planificare programatică și operațională dintre nivelul strategic, operațional și cel tactic, inclusiv în managementul de alocare și executare bugetară. Or, elementare explicații de context nu ar ține roșul precum că sistemul e în criză acută de personal, mai ales la nivel tactic și operațional, fără o stimulare anume pe această dimensiune, adică la nivel teritorial. Astfel, în pofida multor reorganizări și reforme instituționale, nivelul ierarhic strategic rămâne a fi încă relativ supradimensionat. Mai mult, o bună parte a celor care demisionează din sistem pe motivul atingerii plafonului de pensionare, încasează o primă financiară corespunzătoare, iar după ceva timp revin din nou în sistem, fapt care transpune o altă povară financiară pe sistem.

Figura 2. Numărul de polițiști per 1000 de locuitori, medie UE cu unele state prin comparație



Sursa: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_and_dependencies_by_number_of_police_officers

Date și informații publice OSINT, inclusiv via paginilor web a structurilor de afaceri interne a țărilor specificate în clasament.

***Notă:** Datele din **figura 2** încearcă să ofere un tablou situațional comparativ a numărului de polițiști per 1000 locuitori pentru unele state din regiune. Spre exemplu, prima coloană pentru Moldova arată numărul real al polițiștilor din sistem ($\approx 7\,560$) raportat la populația țării, cea de-a doua indică numărul scriptic de personal (polițiști) în baza HG per MAI ($\approx 9\,100$), iar cea de-a treia arată evidențiază poziționarea Moldovei în dependență de numărul total scriptic al angajaților sistemului de afaceri interne raportat la populația țării.

⁵ Idem.

Personalul angajat la zi și-n exercitare de atribuții funcționale, inclusiv din cadrul celor 5 entități operaționale ale MAI, și în particular a celui cu statut special, ar fi probabil cel mai de preț activ din gama celor **3P** analizați în context. Or, instabilitatea managerial-instituțională, coroborată cu fluxurile masive de personal din sistem (chiar dacă acesta ar fi catalogat ca rigid și greoi), inclusiv asociate cu dinamica expansionistă și dezvoltarea explozivă a mijloacelor informaționale, ar indica în linii mari o saturație optimă cu cadre a sistemului, fapt care ar sugera chiar și o apropiere față de media UE la acest indicator.

Astfel, aspectele menționate în context, în particular pe ramura de dotare tehnică și informațională, toate la un loc vin uniform să înlocuiască resursa umană cu cea tehnică. Or, subdiviziunile sistemului de interne nu au cum să evite această schimbare, fiind afectate deopotrivă. Ba mai mult, dacă am lua în calcul numărul real la zi a polițiștilor încadrați în sistem, adică celor din cadrul IGP ($\approx 7\,560$), Republica Moldova s-ar clasa destul de bine comparativ cu unele state din regiune și UE la numărul de polițiști activi *per* o mie de locuitori. Reprezentarea grafică din **figura 2** indică de fapt că Republica Moldova s-ar situa în limitele mediei UE la numărul de polițiști *per* 1000 de locuitori (prima coloană pentru Moldova).

A doua coloană pentru Moldova indică numărul statelor de personal, adică de polițiști ($\approx 9\,126$) raportat la populația țării, indicator la care Moldova nu ar sta rău și aici, fiind vorba de 3,8 polițiști *per* o mie de locuitori. În cele din urmă, cea de-a 3-a coloană pentru Moldova indică numărul total al statelor de personal din cadrul MAI, reper ce arată o valoare de **7,5** unități *per* 1000 de locuitori⁶, ținând cont de faptul că majoritatea angajaților sistemului de interne ar fi cu statut special. Totodată, menționăm că și principiul meritocrației la angajare tot mai rar se respectă, iar multe funcții publice se suplinesc fără concurs.

Respectiv, urmare a celor descrise și titrate în context, inclusiv cu substrat comparativ a sistemelor din cadrul mai multor țări din regiune și UE, prezumă mai degrabă pentru o planificare sau replanificare strategică a resurselor financiare, tehnice și umane, și că aceasta și-ar avea mai mult rostul de context în ciuda și detrimentul frecvențelor “plângeri” cronice a lipsei de personal. Bineînțeles, personalul ar constitui elementul cadru pentru o programare operațională, însă în contextul procesului informațional și tehnoloc actual, elementul tehnic și de proces nu este mai puțin important decât primul.

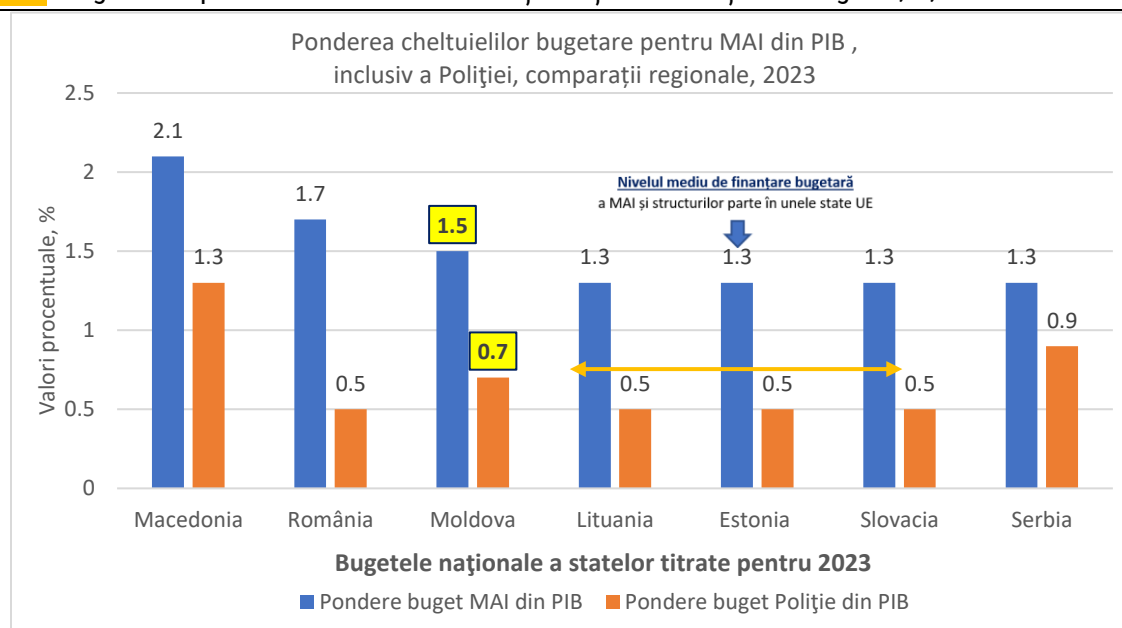
Totodată, cam toate cele 5 subdiviziuni operaționale ale MAI au trecut și sunt supuse proceselor relativ majore a fluxului de personal și asta în pofida faptului că potrivit practicii regionale și internaționale în domeniu anume angajații din structurile similar-speciale mai puțin ar trebui să fie înlocuiți sau disponibilizați. Or, aceiași experiență internațională indică că stabilitatea unui sistem de securitate, de ordine publică sau afaceri interne, ar genera premise elementare pentru aceiași stabilitate, creștere și dezvoltare națională pe diferite filiere de activitate politică, socială etc.

⁶ <https://www.statista.com/chart/16515/police-officers-per-100000-inhabitants-in-the-eu/>

Resurse bugetare alocate vs. servicii operaționale prestate

De regulă, o entitate nu poate să-și desfășoare activitatea, mai ales dacă e vorba despre o structură operațională, fără resurse financiare sau un buget bine programat și focusat. Or, structurile din cadrul MAI nu sunt o excepție în acest sens. Ba mai mult, înzestrarea acestora financiar, tehnic și uman constituie un factor indispensabil în ași exercita atribuțiile funcționale pe filiera asigurării ordinii publice și de securitate a statului. Astfel, dacă ar fi să scoatem în evidență alocațiile bugetare pentru sistemul de afaceri interne pe durata anilor și în ultima perioadă, acestea au fost relativ generoase inclusiv în comparație cu alte structuri ale statului finanțate din bugetul național.

Figura 4. Bugete comparative ale sistemului MAI și Poliției în unele țări din regiune, %, 2023



Sursa: Legea Bugetului de Stat pentru 2023, Raportul de audit asupra rapoartelor financiare consolidate ale MAI
hcc.36.2024.ro/docx/live.com

O succintă interpretare a datelor și informației din **figura 4**, date și reprezentări grafice care oferă informații despre ponderea cheltuielilor în PIB pentru sistemul afacerilor interne (MAI) și în special a Poliției, poziționează entitățile în domeniu din Republica Moldova pe o treaptă chiar destul de bună, acestea plasându-se aproape de nivelul celor 3 mai bine clasate țări UE din clasament. Respectiv, **cota cheltuielilor publice fiind de cca 1,5% din PIB pentru întreg sistemul de afaceri interne din Republica Moldova, față de 0,7% din PIB cât îi este rezervat entității polițienești din țară** în alocarea resurselor bugetare pentru a sa activitate operațională de profil⁷. Respectiv, atât MAI, cât și structurile operaționale subordonate, au beneficiat de resurse adecvate. Altceva este specificul și destinația acestora, fie acestea pentru cheltuieli curente, de capital, fie pentru cele de personal⁸.

⁷ <https://www.mai.gov.ro/wp-content/uploads/2024/04/Sinteza-buget-2023.pdf>

⁸ <https://mai.gov.md/ro/bugetul-mai>

Tabelul 2. Cheltuielile alocate din Bugetul de stat și cota parte a MAI, mlrd. Lei

Anul	Bugetul de stat (mlrd. LEI)	Bugetul MAI executat (mlrd. LEI)	% pentru MAI din bugetul de stat	% din PIB
2021	53,39	3,11	≈ 5,81%	≈ 1,29%
2022	65,22	3,76	≈ 5,76%	≈ 1,38%
2023	80,73	4,38	≈ 5,42%	≈ 1,49%

Sursa: Legea Bugetului de Stat, respectiv bugetul MAI pentru 2021-2024

Datele din **tabelul 2** scoate în evidență valoarea resurselor financiare totale (la capitolul cheltuieli) a Bugetului de Stat *per ansamblu*, precum și ponderea sumară, dar și procentuală, a alocațiilor bugetare pentru MAI și subdiviziunilor componente. Simplele raționamente economice arată că acesta din urmă este au fost într-o creștere ușoară între 2021-2023, iar asta din varii motive, inclusiv pe fundalul creșterii economice cumulate pentru această perioadă. Totodată, am recurs la o analiză telegrafică a resurselor financiare, mai bine spus bugetare, alocate Ministerului Afacerilor Interne în perioada anilor 2021-2023 *per se*, dar în special pentru cele 5 subdiviziuni operaționale ale MAI.

În linii mari, acestea implică o dinamică uniformă, cel puțin pentru ultimii ani, inclusiv estimările pentru cheltuielilor bugetare alocate pentru anul în curs. Astfel, în 2023 ponderea cheltuielilor bugetare destinate sistemului de afaceri interne din totalul cheltuielilor bugetare este de 5,5%, iar dacă recurgem pentru un raport similar a acestora din PIB (cca 300 miliarde Lei), atunci această valoare constituie cca 1,5% (**tabel 2**)⁹.

Respectiv, când se recurge la o planificare a cheltuielilor Bugetului de Stat pentru 2024, valoarea acestora fiind estimată la peste 82 miliarde Lei, cheltuielile de personal își iau partea leului în acest context. Or, aproape 13 miliarde Lei sau cca 17% din total cheltuielilor bugetare constituie anume cheltuielile de personal. Mai mult, o exhaustivă analiză a bugetului executat pentru MAI în 2023, indică că **peste 70% din cheltuielile sistemului de afaceri interne sunt direcționate anume pentru salarii, plăți sociale, indemnizații etc.**

Astfel, în pofida diverselor inadvertențe de sistem, nemulțumiri subiective care, pe alocuri li se încearcă să li ofere o tentă pusă uneori pe seama insuficienței finanțării a sectorului de afaceri interne, finanțarea bugetară a sistemului, în special pe dimensiunea de personal, este destul de adecvată. Or, o primă explicație în acest sens este și simplul fapt că din totalul cheltuielilor de personal ale Bugetului de Stat destinat autorităților publice (cca 13 miliarde în 2023), **aproape 24% sau practic ¼ din acestea sunt anume destinate cheltuielilor de personal pentru angajații MAI**. În același timp, trebuie să fim de acord cu sintagma că, într-un final, securitatea costă, respectiv resursele și cheltuielile destinate ar fi explicabile în acest sens. În plus, entitatea Poliției ar fi în topul încrederii populației potrivit sondajelor de opinie publică¹⁰.

⁹<https://mai.gov.md/sites/default/files/Activitatea/Rapoarte/Nota%20de%20activitate%20a%20MAI%20pentru%20anul%202023.pdf>

¹⁰ <http://bop.ipp.md/>

Pentru a avea un tablou reprezentativ și prin comparație instituțională, s-a recurs la o analiză analogă a bugetelor structurilor operaționale din România, structuri similare celor din Republica Moldova, mai ales că mai multe practici, repere și aspecte de organizare instituțională au fost preluate anume de la colegii din România. Bineînțeles că nu poate fi comparată masivitatea sistemului de interne din România cu cel din Moldova, dar ca pondere și destinație a anumitor cheltuieli tabloul este mai mult decât complex. Totuși, destinația procentuală pe resurse și structuri alocate diferă mult una față de alta. Spre exemplu, **bugetul Poliției din Republica Moldova constituie cca 44% din total buget MAI**, pe când cel al Poliției Române este de cca 26% din cheltuielile sistemului de afaceri interne.

Figura 3. Bugete structurale comparative ale MAI din Moldova și România, miliarde lei, 2023

<i>Cheltuieli bugetare comparative pe subdiviziuni operaționale ale MAI pentru 2023, miliarde vs. %</i>			
Republica Moldova		România	
IGP ⇒	cca 1,96 mlrd. MDL sau cca 44%	IGPR ⇒	cca 7,63 mlrd. RON sau cca 26%
IGPF ⇒	cca 0,756 mlrd. MDL sau cca 17%	IGPFR ⇒	cca 0,49 mlrd. RON sau cca 1,7%
IGSU ⇒	cca 0,573 mlrd. MDL sau cca 12,7%	IGSU ⇒	cca 1,32 mlrd. RON sau cca 4,5%
IGC ⇒	cca 0,258 mlrd. MDL sau cca 5,6%	JR ⇒	cca 0,14 mlrd. RON sau cca 0,5%
IGM ⇒	cca 0,059 mlrd. MDL sau cca 1,2%	IGI ⇒	cca 0,18 mlrd. RON sau cca 0,6%
Alte ⇒	cca 0,929 mlrd. MDL sau cca 20,5%	Alte ⇒	cca 19,6 mlrd. RON sau cca 66,6%
Total buget MAI ⇒	4,60 mlrd. MDL sau 100%	Total buget MAI ⇒	29,4 mlrd. RON sau 100%
Personal ⇒	cca 3,06 mlrd. MDL sau cca 72%	Personal ⇒	cca 15,4 mlrd. RON sau cca 52%

Sursa: Legea Bugetului de Stat pentru 2023, Raportul de audit asupra rapoartelor financiare consolidate ale MAI [hcc_36_2024_r_ro.docx](https://www.mai.gov.ro/informatii-publice/buget/hcc_36_2024_r_ro.docx) (live.com), Bugetul MAI din România, <https://www.mai.gov.ro/informatii-publice/buget/>

O discrepanță mare se atestă și în ponderea cheltuielilor alocate și pentru celelalte structuri operaționale ale MAI între cele 2 state, fie aceasta pentru Poliția de Frontieră, Jandarmerie sau entitatea pentru Situații de Urgență, cu toate că ultima ar avea al doilea buget ca mărime din cadrul structurilor operaționale ale MAI. Pe de altă parte, pentru o argumentare a tezei cu privire la nivelul adecvat a bugetului alocat pentru MAI ar fi suficient elementarul indicator de raportare a cheltuielilor numărul populației țării (pentru Republica Moldova aceasta a constitui cca 2,4 milioane persoane la 31.12.2023) și PIB-ul acesteia (cca 300 miliarde lei). Respectiv, **simplul raționament economic arată că cheltuielile bugetare pentru sistemul MAI ar deține o pondere de 1,5% din PIB.**

Totodată, dacă cheltuielile de buget pentru cele 5 structuri operaționale din cadrul MAI a Republicii Moldova ar constitui aproape 80% din totalul cheltuielilor ministerului (**figura 3**), atunci în România similitudinea acestor cheltuieli ar fi de cca 34%. Respectiv, capitolul **alte cheltuieli** este exponențial mai mare pentru sistemul de afaceri interne din România, chiar de 3 ori, înregistrând o valoare de peste 66% din totalul cheltuielilor destinate MAI. Astfel, dacă la capitolul **alte cheltuieli** ale MAI din Moldova figurează subdiviziuni precum Clubul Central Sportiv „Dinamo”, Agenția Rezerve Materiale, SPIA etc., atunci grosul resurselor la acest capitol pentru sistemul de interne din România este pe seama asistenței sociale (pensii și indemnizații) și Proiecte cu finanțare din Fonduri externe nerambursabile cu o valoare totală de peste 11 mlrd. RON sau cca 40% din totalul bugetului destinat sistemului de afaceri interne¹¹.

¹¹ <https://www.mai.gov.ro/wp-content/uploads/2024/04/Sinteza-buget-2023.pdf>

Astfel, desprinderile sumare ale acestei analize comparative ne oferă simpla constatare că resursele bugetare alocate sistemului de afaceri interne din Republica Moldova ar fi suficiente, inclusiv pe filiera de cheltuieli destinate fiecărei subdiviziuni operaționale în parte. Îndeosebi, dacă se recurge la o evaluare comparativă la capitolul cheltuielilor de personal (**figura 3**), atunci acestea ar fi chiar generoase ca valoare procentuală și în comparație a sistemelor de afaceri interne dintre cele două state. Respectiv, valoarea cheltuielilor de personal (salarii, indemnizații și alte plăți sociale) este de peste 70% din totalul bugetului MAI pentru Republica Moldova, comparativ cu puțin peste 50% din total pentru sistemul de interne din România, adică doar jumătate din acesta fiind direcționat cheltuielilor de personal. Datele din **tabelul 3** vin să confirme odată în plus ponderea acestora în total cheltuieli, în special pentru cele 5 structuri operaționale titrate¹².

Tabelul 3. Bugetul executat la capitolul cheltuieli totale vs. cheltuieli de personal, 2023

	Cheltuieli executate, mlrd. Lei	Ponderea în %, din total buget MAI	Nr. real de personal angajat*	Cheltuieli de personal per total
IGP	1,96	44%	≈ 7 553	85%
IGPF	0,75	17%	≈ 3 183	78%
IGSU	0,57	12,7%	≈ 2 289	70%
IGC	0,25	5,6%	≈ 1 017	89%
IGM	0,06	1,2%	≈ 231	72%
Alte structuri	0,7	20,5%	≈ 1 142	50%
Total per MAI	4,60	100%	≈ 15 418	≈ 3,06 miliarde Lei Media per sistem - 72%

Sursa: Notă de activitate a MAI pentru 2023, <https://mai.gov.md/ro/rapoarte>, estimările autorului

Mai mult decât atât, ponderea înaltă a cheltuielilor de personal în ansamblul bugetului MAI este complementată și de nivelul înalt a altor contribuții sociale, în special a contribuțiilor și primele asigurărilor obligatorii care implică peste 664 milioane lei din totalul cheltuielilor de personal, nivel care ar suma o valoare de cca 22% din totalul cheltuielilor de personal per sistem. În plus, pe lângă salariul unitar angajații sistemului de interne, și în particular cei cu statut special, beneficiază de o gamă de prime și sporuri pentru activitatea funcțională, aceasta în dependență de mai mulți factori, inclusiv a vechimii în stagiul de muncă, gradului de calificare, diverselor nivele de progres în exercitarea atribuțiilor funcționale.

Astfel, în context s-ar desprinde concluzia generală precum că nivelul cheltuielilor salariale, respectiv de personal, de care beneficiază structurile parte ale sistemului MAI este în mare parte adecvat. În plus, standardele internaționale indică faptul că cea mai relevantă, operativă și adecvată activitate instituțională ar fi bine ca bugetul instituției să fie structurat pe **2 paliere majore**: **1.** cca **60%** a acestuia recomandat a fi anume investițiilor interne, curente, de capital etc. și **2.** cca **40%** - cheltuielilor de personal (salarii, prime, indemnizații sociale etc.). Or, primara analiză structurală a bugetului MAI indică o conjunctură inversă, fapt ce se transpune și pe acea supradimensionare de personal a sistemului.

¹² Idem.

În cele din urmă, concluzia primară *vis-a-vis* de volumul și ponderea comparativă a alocațiilor financiar-bugetare destinate MAI, în particular structurilor operaționale specificate în context, par a fi suficiente. Supradimensionarea de sistem ar fi mai degrabă pe dimensiunea de personal, mai exact a numărului de funcții scriptice și care de cele mai multe ori nu pot fi acoperite, și mai puțin supradimensionare financiară a acestuia. Pe de altă parte, suportul tehnic, care este canalizat constant structurilor-parte a MAI prin diversele dotări de echipamente, mijloace auto speciale, tehnică specială, suport oferit de donatori și agențiile de implementare a proiectelor acestora precum UE, SUA, IOM, UNHCR, UNDP și alții, a fost, este și va fi acel “colac de salvare” pentru o mai bună și adecvată echipare, respectiv activitate funcțională, a subunităților operaționale din cadrul sistemului de afaceri interne.

Concluzii și recomandări

Repere concluzionare

- Sistemul afacerilor interne al Republicii Moldova este poziționat a fi unul din cel mai numeros ca număr de angajați în rândul structurilor publice, cu un personal scriptic de cca 18 180 funcționari;
- În acest context, numărul unităților de personal a celor 5 entități operaționale (IGP, IGPF, IGSU, IGC și IGM) ar constitui puțin peste 92% din întreg efectivul scriptic al MAI;
- Totodată, în linii mari, sistemul se confruntă cu o criză cronică de personal încadrat, iar gradul mediu de ocupare a funcțiilor scriptice este estimat la cca 85% *per sistem*;
- Pe de altă parte, sunt însă subdiviziuni operaționale unde acest indicator depășește valoarea de 90%, precum ar fi conjunctura de cupare din cadrul IGSU și/sau IGM;
- Ultimul raport de audit al Curții de Conturi *vis-a-vis* de rapoartele financiare ale MAI indică o penurie de angajați de cca 2 400 unități, iar la moment acest număr trece chiar de 2 700 unități de personal;
- Fluctuația, relativ mare, de personal din cadrul sistemului poate fi explicată pe o exagerată alimentare a așteptărilor ce li se comunică potențialilor candidați la angajare și realitatea post-încadrare în sistem;
- Atât opiniile din interiorul sistemului, cât și potențiale păreri din exterior, sugerează mai degrabă carențe de planificare programatică și operațională pe diferitele nivele ierarhice, inclusiv planificare de resurse financiare și de remunerare a personalului;
- Numărul real de polițiști încadrați în sistem la zi ($\approx 7\,560$) de cca 3,2 polițiști pe 1000 de locuitori este aproape de media UE pe acest segment, medie care indică o valoare de 3,3 polițiști la 1000 de locuitori;
- În virtutea celor cca 7560 polițiști încadrați la zi, un număr real de cca **8 000 poplițiști** activi angajați în sistem ar fi suficient pentru Republica Moldova, valoare care ar fi și în concordanță cu rigorile UE de profil;
- Totodată, sistemul MAI este și unul din cel mai mare consumator de resurse bugetare printre entitățile sectorului public, cu cheltuieli aferente de cca 5,5% din totalul bugetului de stat (peste 4,4 mlrd. Lei);
- Raportat la PIB, ponderea cheltuielilor publice ale MAI este estimată la cca 1,5%, iar această valoare pentru Poliția Națională ar fi de cca 0,7% din PIB;
- Cheltuielile publice pentru cele 5 structuri operaționale MAI (IGP, IGPF, IGSU, IGC și IGM) se estimează la cca 80% din totalul cheltuielilor destinate structurilor din cadrul sistemului MAI;
- Cheltuielile de personal, estimate la cca 3,1 miliarde lei (2023), ar constitui cca 72% din totalul cheltuielilor direcționate sistemului de afaceri interne (cca 4,4 miliarde lei);
- Din totalul cheltuielilor de personal din cadrul Bugetului de Stat destinat autorităților publice (în jur de 13 miliarde), cca 24% sau practic $\frac{1}{4}$, sunt cheltuieli de personal destinate anume pentru sistemul MAI;
- Ponderea bugetului instituției polițienești (IGP) din Republica Moldova în totalul de buget sau cheltuielilor MAI este estimată la o valoare de cca 44% *per ansamblu*.

Recomandări vizionare

- Reviziunea politicii de personal a MAI, cu accent pe instruire continuă, încadrare competentă, în baza meritocrației și/sau meritelor acumulate în carieră;
- Evitarea practicilor de supradimensionare sistemică cu personal, evaluarea relevantă de necesități, inclusiv și în special bazate pe rigori și standarde europene de profil;
- Reevaluarea planificării programatice și operaționale, în dependență de resursele de cheltuieli alocate, în speță cele financiare și de remunerare a personalului;
- Renunțarea la practicile păguboase și iraționale de irosire a cheltuielilor, inclusiv destinate multitudinii de avansuri și prime speciale de sistem;
- Reevaluarea organigramelor sistemice, atât a numărului de subunități din cadrul structurii organizaționale, cât și a celui de funcții nejustificate și nerelevante în evitarea dedublării acestora.
- Realizarea unei analize funcționale complexe a sistemului, în special pe dimensiunea necesităților reale de personal implicat în cadrul acestuia, respectiv aplicabilitatea unor recomandări sistemice majore;
- Analiza funcțională și reală a sistemului/procesului de instruire, de la admitere studii și până la accederea în prima funcție managerială;
- Respectiv, optimizarea mai multor procese de context, în special pentru excluderea directă și categorică a ingerințelor personale (procedurale) cu încadrarea în sistemul de carieră specială strict pe merite meritocratice și aptitudini individuale.