

Cheltuielile bugetare pentru Poliție: Cât și cum?

Autori:

Iurie Morcotîlo

Ianuarie 2018



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.

Cuprins

Lista de acronime	4
Introducere.....	5
Cadrul instituțional al Poliției	6
Cheltuielile bugetare pentru Poliție.....	10
Eficiența cheltuielilor pentru Poliție.....	15
Concluzii și recomandări	18
Anexe.....	20
Bibliografie.....	21
Despre Expert-Grup	22

Lista de figuri

Figura 1. Structura Ministerului Afacerilor Interne prin prisma funcțiilor polițienești.....	6
Figura 2. Alocările bugetare pentru Poliție în termeni nominali și reali (mil. MDL, axa din stânga) și ponderea în PIB (% , axa din dreapta).....	10
Figura 3. Analiza comparativă a ponderii cheltuielilor pentru Poliție în PIB (%).....	10
Figura 4. Structura cheltuielilor bugetare conform clasificăției funcționale (% din totalul cheltuielilor BPN)...	11
Figura 5. Cheltuielile pentru Poliție și MAI pe principalele surse de finanțare (mil. MDL)	11
Figura 6. Structura cheltuielilor pentru Poliție (mil. MDL, axa din stânga) și ponderea cheltuielilor de personal în totalul cheltuielilor (% , axa din dreapta)	12
Figura 7. Evoluția numărului de polițiști angajați (persoane, axa din dreapta) și numărul polițiștilor raportați la 100 mii de locuitori (axa din stânga)	12
Figura 8. Analiza comparativă a numărului de polițiști raportați la 100 mii de locuitori	13
Figura 9. Analiza comparativă al raportului dintre costul mediu de întreținere a unui polițist și PIB pe cap de locuitor	13
Figura 10. Dinamica infracțiunilor înregistrate pe categorii (excepțional grave pe axa din dreapta, cazuri)	16
Figura 11. Dinamica numărului de omoruri înregistrate la 100 mii de locuitori.....	16
Figura 12. Evoluția cheltuielilor pentru Poliție în termeni reali (mil. MDL, axa din dreapta) și a ratelor de omoruri la 100 mii locuitori (axa din stânga).....	17
Figura 13. Analiza comparativă a numărului de omoruri intenționate ce revin la 100 mii de locuitori	17

■ Lista de acronime

APL – Administrația Publică Locală

BNS – Biroul Național de Statistică

BOOST – Baza de date a finanțelor publice din Republica Moldova

BPN – Bugetul Public Național

BS – Bugetul de Stat

BUAT – Bugetele Unităților Teritorial – Administrative

ECE – Europa Centrală și de Est

EUROSTAT – Oficiul statistic al UE

HG - Hotărâre de Guvern

IGP – Inspectoratul General al Poliției

IGSIP – Indicele Global al Securității Interne și Poliției

MAI – Ministerul Afacerilor Interne

OCDE - Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare în Europa

ONU DC – Oficiul Națiunilor Unite contra Drogurilor și Crimei

PIB – Produsul Intern Brut

UE – Uniunea Europeană

■ Introducere

Securitatea și ordinea publică este o precondiție fundamentală pentru dezvoltarea durabilă a oricărui stat. Într-un mediu instabil și criminal stimulentele oamenilor de a investi în propria dezvoltare și afacere scad brusc din simplu motiv, că în orice moment aceștia își pot pierde viața sau averea. Pentru a diminua aceste riscuri este nevoie ca statul să dețină monopol asupra utilizării forței, să construiască instituții puternice și integre pentru a ține sub control procesele criminogene.¹ Totodată, suprimarea criminalității nu poate fi atinsă doar aplicând forța brută, fără a respecta drepturile omului și a câștiga încrederea populației. Instrumentul instituțional prin care statul, de obicei, asigură ordinea publică și securitatea internă este Poliția - o componenta centrală a Ministerului Afacerilor Interne.

Pentru a îmbunătăți performanța instituțională, transparența și respectarea dreptului omului în anul 2010 a fost lansată reforma radicală a MAI. Pe parcursul acestor ani, au fost publicate multiple analize de către experții locali și cei străini privind mersul acestor reforme. Studiile date puneau mai mult accentul pe procesele de ajustare instituțională și juridică, și mai puțin pe costul de întreținere a Poliției și eficiența cheltuirii banilor publici pentru asigurarea securității interne a statului și societății. Astfel, la momentul actual lipsesc analize concludente privind volumul real de cheltuieli bugetare destinate Poliției, dar și care ar putea fi impactul acestora în timp.

Studiul dat are scopul de a acoperi vidul analitic privind volumul real de cheltuieli pentru Poliție.² Pentru a calcula care este volumul real al cheltuielilor bugetare destinate Poliției, studiul începe cu definirea limitelor instituționale ale acesteia în cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Delimitarea și definirea limitelor instituționale ale Poliției sunt importante din considerentul că Poliția este doar una din componentele Ministerului (Capitolul 1). Deja în baza delimitării instituționale se va face o analiză a evoluției cheltuielilor pentru Poliție, numărului polițiștilor, dar și densitatea lor la 100 mii de locuitori. De asemenea, volumul de finanțare și de completare a Poliției este analizat și în comparație cu alte țări din regiune (Capitolul 2). Urmează analiza impactului cheltuielilor bugetare asupra îmbunătățirii serviciilor publice de securitate și ordine publică, punându-se accent pe evoluția ratelor de infracționalitate (Capitolul 3). Finalmente, raportul mai vine cu un sumar și un set de recomandări de ordin strategic.

¹ World Bank, "World Development Report 2011. Conflict, Security, and Development", 2011.

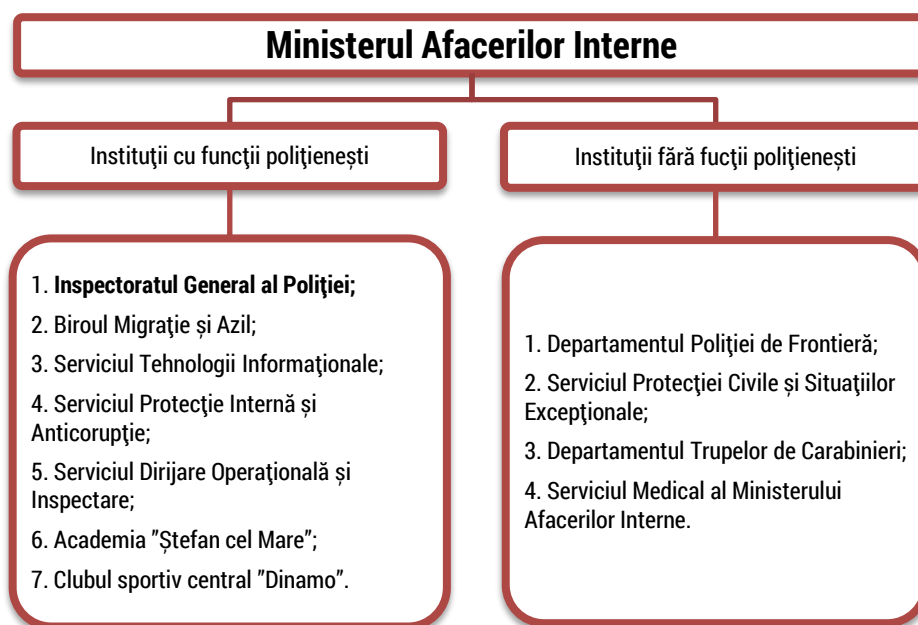
² Analiza cheltuielilor pentru Poliției s-a făcut exclusiv în baza datelor din BOOST, din cauza că Ministerul Afacerilor Interne și structurile sale subordonate publică doar intermitent rapoartele sale de activitate și bugetele. De asemenea, rapoartele Curții de Conturi de audit a Ministerului nu sunt publicate, deoarece sunt considerate secret de stat.

■ Cadrul instituțional al Poliției

Poliția este o instituție responsabilă de menținerea, asigurarea și restabilirea ordinii și securității publice și face parte din cadrul instituțional al Ministerului Afacerilor Interne (MAI). Limitele actuale instituționale și principiile de organizare ale Poliției sunt stipulate în *Legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutului polițistului*.³ Conform prevederilor acestei legi, Poliția este o componentă distinctă a MAI și se află într-un raport de subordine față de Minister (art. 2)). Din punct de vedere organizațional, Poliția este formată din Inspectoratul General al Poliției (IGP) care are în subordine subdiviziuni specializate și teritoriale. Structura instituțională aparent simplă a Poliției devine complexă dacă sunt luați în calcul doi factori importanți - (i) existența în cadrul MAI a unor subdiviziuni adiționale și distincte cu funcții polițienești și (ii) procesele de reformare a MAI pe parcursul ultimilor ani. Ambii factori sunt extrem de importanți pentru conturarea clară a limitelor instituționale și surselor bugetare de finanțare ale Poliției pe parcursul timpului.

Pe lângă IGP, în cadrul MAI există un număr adițional de subdiviziuni și instituții subordonate care exercită o serie de atribuții polițienești. Criteriul principal prin care se pot delimita aceste instituții este angajarea personalului cu statut de polițist (art. 31 alin. (4)), care este funcționar public cu statut special (art. 31 alin. (3)). Deci, orice subdiviziune a MAI, în care este angajată cel puțin o persoană cu statut de polițist poate fi considerată ca instituție cu atribuții polițienești. Astfel, prin prisma criteriului menționat cadrul instituțional al Poliției poate fi extins de la IGP și subdiviziunile sale, la toate componentele MAI care au atribuții polițienești (Figura 1). Lista subdiviziunilor MAI, în cadrul cărora sunt instituite funcții cu statut de polițist este specificată în Regulamentul MAI, aprobat prin *Hotărârea de Guvern (HG) nr. 778 din 27.11.2009*.⁴ Chiar și în cazul acesta, subdiviziunile care exercită atribuțiile Poliției reprezintă doar o parte din numărul total de instituții subordonate MAI.

Figura 1. Structura Ministerului Afacerilor Interne prin prisma funcțiilor polițienești



³ <http://lex.justice.md/md/346886/>

⁴ <http://lex.justice.md/md/332899/>

Un alt factor important care a influențat structura organizațională a Poliției a fost lansarea procesului de reformare radicală a MAI. Reforma Ministerului a demarat în anul 2010, când a fost aprobată Concepția de reformare a MAI și a structurilor subordonate și desconcentrate ale acestuia prin *HG nr. 1109 din 06.12.2010*.⁵ În Concepție au fost incluse următoarele zece obiective de reformare, deși unele dintre acestea au fost formulate mai degrabă ca acțiuni de atingere a unor obiective specifice:⁶

1. *Perfecționarea cadrului legal al activității poliției și carabinierilor prin elaborarea Legii cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului, Legii cu privire la carabinieri, altor acte legislative relevante în domeniu și aducerea actelor normative subordonate legii în corespundere cu acestea;*
2. *Crearea structurilor de dirijare (de politici) și de executare, asigurând delimitarea strictă a funcțiilor subdiviziunilor MAI, potrivit specializării lor, cu identificarea și stabilirea clară a competențelor acestora: Departamentul poliție, Departamentul trupelor de carabinieri, Departamentul de urmărire penală, Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale;*
3. *Implementarea principiilor activității polițienești comunitare prin consacrarea legislativă și delimitarea competențelor poliției de stat și ale poliției locale și implementarea principiilor de colaborare instituțională;*
4. *Realizarea procesului de „demilitarizare” a poliției și delimitarea statutului de polițist de cel al altor categorii de funcționari care asigură activitatea poliției;*
5. *Reformarea trupelor de carabinieri prin preluarea integrală de la poliție a funcțiilor de menținere și restabilire a ordinii publice, precum și prin trecerea la serviciul militar exclusiv prin contract;*
6. *Reformarea sistemului de pregătire și promovare a personalului MAI prin crearea unui ciclu continuu de instruire profesională;*
7. *Revigorarea sistemului de evaluare a activității poliției și altor subdiviziuni ale MAI pornind de la criteriile ce se vor referi la receptivitatea și percepția poliției față de necesitățile concrete ale comunității, participarea societății civile la identificarea și soluționarea problemelor ce țin de securitatea comunității, nivelul de încredere și respect față de poliție etc.;*
8. *Revigorarea sistemului de evaluare a activității poliției și altor subdiviziuni ale MAI pornind de la criteriile ce se vor referi la receptivitatea și percepția poliției față de necesitățile concrete ale comunității, participarea societății civile la identificarea și soluționarea problemelor ce țin de securitatea comunității, nivelul de încredere și respect față de poliție etc.;*
9. *Cesiunea funcțiilor poliției judecătorești către Ministerul Justiției;*
10. *Consolidarea capacității MAI în procesul de instruire a conducătorilor auto, inclusiv prin procedurile de monitorizare a instituțiilor care realizează această pregătire în vederea asigurării, în mod eficient și continuu, a funcției de securitate a traficului rutier.*

Din aceste 10 obiective de reformare, cinci au un impact direct asupra structurii organizaționale ale MAI, și asupra Poliției inclusiv (obiectivele 1, 2, 3, 5 și 9). De fapt, pentru atingerea obiectivelor 1 și 2 a fost elaborată și aprobată *Legea nr. 320/2012*, care a înlocuit *Legea nr. 416 din 18.12.1990 cu privire la poliție*. Rezultatul - cheie al ajustării cadrului legal a fost crearea IGP cu subdiviziunile sale, care a devenit o unitate polițienească

⁵ <http://lex.justice.md/md/337008/>

⁶ Institutul de Politici Publice "Reforma Ministerului Afacerilor Interne: Succese, eșecuri și perspective", Chișinău, 2011.

distinctă și responsabilă de implementarea politicilor elaborate de către aparatul central al MAI. Până la crearea IGP, Poliția făcea parte nemijlocit din aparatul central al Ministerului.

Structura organizațională actuală a Poliției arată altfel decât a fost planificată inițial din cauza tergiversării proceselor de reformă a MAI. Din cele cinci obiective cu impact direct asupra arhitecturii instituționale ale Poliției, au fost atinse doar două (obiectivele 1 și 2), restul rămânând, în mare parte, neinițiate sau amânate (obiectivele 3, 5 și 9):

- **Obiectivul 3: Implementarea principiilor activității polițienești comunitare.** Atingerea acestui obiectiv presupunea crearea poliției locale (comunitare), prin delimitarea competențelor în raport cu poliția de stat. Poliția locală (comunitară) urma să fie dirijată de către administrațiile publice locale (APL) și controlată de către MAI, în timp ce poliția de stat urma să fie doar în subordinea MAI. De fapt, modelul respectiv a fost conceput ca o modificare a modelului existent, conform căruia Poliția este divizată în componenta municipală și cea de stat. Principala diferență, pe lângă schimbarea termenului de „municipal” cu „comunitar”, ține de relația de subordonare instituțională. În *Legea nr. 416/1990* era stipulat că poliția municipală se subordonează atât MAI, cât și APL (art. 7), ceea ce genera o serie de confuzii la nivelul managementului instituțional. Noul concept al poliției locale (comunitare) așa și nu a fost inclus în *Legea nr. 320/2012*, iar efectivele de personal ale poliției municipale au fost incluse în poliția de stat. Conform planului de acțiuni privind implementarea Strategiei de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016 – 2020, crearea poliției locale (comunitare) urma să fie finalizată către anul 2020.⁷
- **Obiectivul 5. Reforma trupelor de carabinieri.** Această reformă urmărea modernizarea, reconceptualizarea și profesionalizarea trupelor de cabinieri. Inițial, reforma MAI își propunea să sincronizeze reforma poliției și a trupelor de cabinieri⁸, cu toate acestea reformei carabinierilor așa și nu a prins contur concret. Abia în 2016 a fost aprobată „Viziunea strategică privind reforma carabinierilor”, iar în 2017 Strategia de reformare a trupelor de carabinieri pentru anii 2017 – 2020.⁹ Conform acestor documente de politici, carabinierii urmau să se transforme într-o structură polițienească profesionistă cu statut militar și responsabilă, preponderent, de restabilirea ordinii și securității publice. Tărăgănarea reformei carabinierilor a influențat și cadrul instituțional al Poliției. Din motiv că trupele de carabinieri nu au trecut la completarea în bază de contract, iar atribuțiile acestora nu au fost delimitate de cele ale Poliției, în cadrul IGP au fost create unități subordonate care dublează competențele carabinierilor (e.g. Inspectoratul Național de Patrulare).¹⁰
- **Obiectivul 9. Cesiunea funcțiilor poliției judecătorești către Ministerul Justiției.** Poliția judecătorească a fost creată pentru asigurarea ordinii în instanțele judecătorești, fiind însă de la început încadrată în cadrul instituțional al MAI. După aprobarea Legii nr. 320/2012 această structură a fost inclusă în cadrul IGP și a fost specificat că atribuțiile în domeniul de asigurare a înfăptuirii

⁷ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=364882&lang=1>

⁸ Institutul de Politici Publice “Evaluarea gradului de implementare a Legii cu privire la activitatea Poliției și statutului polițistului și a impactului asupra reprezentanților organelor polițienești de nivel central și local”, Chișinău, 2014.

⁹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370551>

¹⁰ D. Barbu et al. “Raport privind analiza funcțională a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova”, Proiect finanțat de Ambasada SUA în Republica Moldova, Chișinău, 2015.

justiției vor fi cesionate la 1 ianuarie 2015, ceea ce nu a fost realizat. În 2017 acest termen a fost revăzut cu un termen - 1 ianuarie 2018.¹¹

Metamorfozele instituționale generate de reforma MAI au dus la schimbarea modelului de finanțare a Poliției, cel puțin până la finalizarea procesului de reorganizare a Ministerului. Modelul dual de organizare a Poliției până la lansarea reformei MAI, când funcționau în paralel Poliția municipală și cea de stat, a fost finanțat din diferite componente ale Bugetului Public Național (BPN). Conform prevederilor Legii nr. 416/1990 (art. 41), Poliția de stat era finanțată din Bugetul de Stat (BS), iar cea municipală din Bugetele unităților administrativ – teritoriale (BUAT). Aprobarea Legii nr. 320/2012 a dus la lichidarea Poliției municipale, și modificarea surselor de finanțare. Actualmente, Poliția este finanțată doar din BS și alte surse neinterzise de lege (art. 10 alin. (1)). Totodată, noul cadru de finanțare a Poliției de stat este mai flexibil deoarece permite APL să finanțeze din bugetele proprii unele acțiuni ale subdiviziunilor teritoriale ale Poliției legate de asigurarea ordinii și securității publice în teritoriu (art. 10 alin. (3)). Reapariția planificată a Poliției locale (comunitare), prevăzută de actualele documente de politici, va modifica din nou sursele de finanțare. De fapt, va avea loc revenirea la modelul existent de până la reformă, deoarece noua Poliție locală (comunitară) va fi finanțată din BUAT.

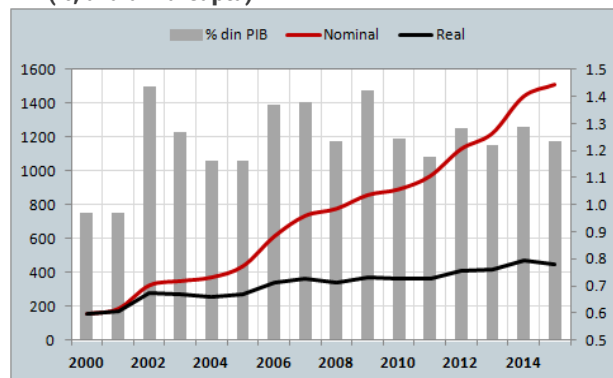
¹¹ <http://lex.justice.md/md/370859/>

■ Cheltuielile bugetare pentru Poliție

Cheltuielile bugetare pentru Poliție sunt într-o creștere continuă atât în termeni nominali, cât și reali, însă rămân aproape neschimbate în raport cu Produsul Intern Brut (PIB).¹² În perioada 2000 – 2015, cheltuielile au crescut în termeni nominali de circa 10 ori de la 155,1 mil. MDL la 1 514,1 mil. MDL, iar în termeni reali de 3 ori (Figura 2). Alocările în termeni nominali au crescut constant, iar în termeni reali această majorare a fost intermitentă. Spre deosebire de alte instituții din domeniul menținerii ordinii publice și securității naționale, Poliția nu a cunoscut diminuări ale finanțării în termeni nominali după anul de criză din 2009. Din acest considerent, ponderea cheltuielilor pentru Poliție în totalul alocărilor pentru menținerea ordinii publice și securității naționale s-a majorat de la valorile medii de circa 57% până în 2009 la 66% după acest an. Totodată, ponderea cheltuielilor pentru Poliție în PIB a variat nesemnificativ în intervalul 1,2 – 1,4% în perioada menționată.

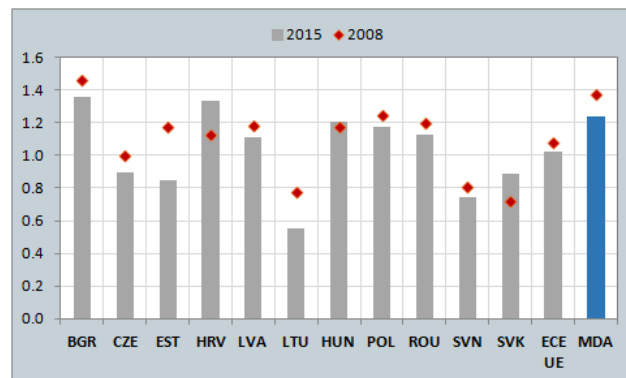
Republica Moldova alocă pentru finanțarea Poliției sume comparabile, în raport cu PIB-ul țărilor din regiune. Ponderea cheltuielilor pentru Poliție în PIB a fost puțin mai mare în cazul Republicii Moldova comparativ cu țările din Europa Centrală și de Est membre ale Uniunii Europene (ECE UE), atât până la criza din anul 2009, cât și în perioada de după criză.¹³ Totodată, diferența este destul de mică de doar 0,1 – 0,3 puncte procentuale din PIB în raport cu valorile medii înregistrate în regiunea ECE UE, aceste țări alocând în jur de 1 – 1,1% din PIB. Dacă din eșantion este exclusă Lituania, care alocă 0,6 – 0,8% din PIB pentru serviciile polițienești, diferența în favoarea ECE UE dispare (Figura 3). Astfel, Republica Moldova alocă resurse bugetare comparabile ca pondere din PIB-ul cu majoritatea țărilor din regiune pentru serviciile polițienești.

Figura 2. Alocările bugetare pentru Poliție în termeni nominali și reali (mil. MDL, axa din stânga) și ponderea în PIB (% , axa din dreapta)¹⁴



Sursa: Calculele autorului în baza datelor BOOST și BNS

Figura 3. Analiza comparativă a ponderii cheltuielilor pentru Poliție în PIB (%)



Sursa: Calculele autorului în baza datelor EUROSTAT, BOOST și BNS

Cheltuielile pentru Poliție, deși au crescut constant în termeni nominali și reali, sunt cu mult mai mici decât resursele bugetare alocate pentru alte domenii prioritare. Această concluzie rezultă direct din analiza cheltuielilor bugetare prin prisma clasificății funcționale. Conform acestei clasificății, cheltuielile destinate Poliției fac parte din grupa „Menținerea ordinii publice și securitatea națională”. Ponderea cheltuielilor

¹² Din punct de vedere instituțional, în acest capitol în cadrul Poliției au fost incluse toate instituțiile din subordinea MAI care îndeplinesc funcții polițienești. Astfel, aici Poliția este utilizată în sens larg al delimitării instituționale făcută în capitolul precedent.

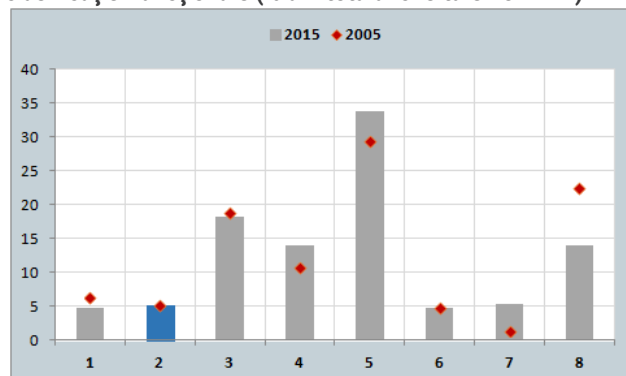
¹³ În grupul țărilor din ECE UE au fost incluse Bulgaria (BGR), Cehia (CZE), Croația (HRV), Estonia (EST), Letonia (LVA), Lituania (LTU), Ungaria (HUN), Polonia (POL), România (ROU), Slovenia (SVN) și Slovacia (SVK).

¹⁴ Pentru anii 2000 – 2004 volumul cheltuielilor a fost estimat în baza supoziției că ponderea alocărilor pentru Poliție constituia 57% din totalul cheltuielilor bugetare pentru menținerea ordinii publice și securității naționale. Decizia de a alege această pondere s-a bazat pe valoarea medie a acestui indicator calculată pentru anii 2005 – 2009 în baza datelor din BOOST.

polițienești în totalul cheltuielilor bugetare pentru acest domeniu a crescut după anul 2009. Totodată, ponderea cheltuielilor pentru menținerea ordinii publice și securitatea națională a rămas aproape constată în totalul cheltuielilor BPN în perioada 2005 – 2015, fiind mult mai mică decât alocările pentru alte domenii. Doar circa 5% din totalul cheltuielilor BPN au mers către finanțarea domeniului legat de menținerea ordinii publice și securitatea națională, iar ponderea cheltuielilor destinate Poliției a oscilat în jurul valorii de 3,2% din cheltuielile BPN. Alte grupe funcționale precum „Învățământul”, „Ocrotirea sănătății” și „Asigurarea și asistența socială” au primit fiecare mult peste 10% din totalul cheltuielilor BPN (Figura 4). Spre deosebire de cheltuielile pentru menținerea ordinii publice și securității naționale, aceste grupe funcționale și-au majorat ponderea în BPN în perioada analizată. Astfel, Poliția nu consumă resurse bugetare comparabile cu alte domenii social – economice importante.

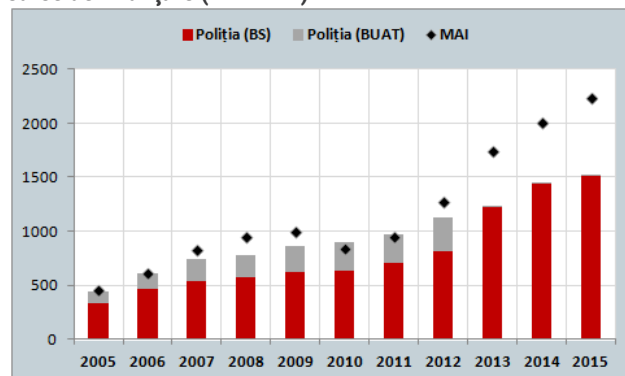
Din punct de vedere organizațional, cheltuielile pentru Poliție reprezintă doar o parte din bugetul MAI și sunt finanțate din diferite componente ale BPN. Datorită specificului instituțional al Poliției descris în capitolul precedent, această instituție este finanțată atât din BS, cât și din BUAT. Până la aprobarea Legii nr. 320/2012 Poliția municipală era finanțată din BUAT, iar cea de stat din BS. În perioada 2005 – 2012 ponderea BUAT a variat în jurul pragului de 25% în totalul cheltuielilor polițienești. După anul 2012, aproape toate cheltuielile destinate Poliției au fost alocate din BS din cauza comasării Poliției municipale cu cea de stat. Astfel că anual au fost alocate anual câte circa 0,4 mil. MDL pentru subdiviziunile teritoriale ale IGP. Modelul dual de finanțare din BUAT și BS va fi restabilit odată cu crearea Poliției locale (comunitare) către finele acestui deceniu. De asemenea, din cauza specificului instituțional al Poliției, bugetul acesteia niciodată nu a coincis cu bugetul MAI. Până la reforma din 2012, bugetul cumulativ al Poliției municipale și de stat era aproximativ egal cu întreg bugetul Ministerului. Ponderea cheltuielilor pentru Poliția de stat a fost întotdeauna mai mică de 75% din totalul cheltuielilor ale MAI, chiar și în perioada după reformă (Figura 5).

Figura 4. Structura cheltuielilor bugetare conform clasificății funcționale (% din totalul cheltuielilor BPN)¹⁵



Sursa: Calculele autorului în baza datelor BOOST

Figura 5. Cheltuielile pentru Poliție și MAI pe principalele surse de finanțare (mil. MDL)



Sursa: Calculele autorului în baza datelor BOOST

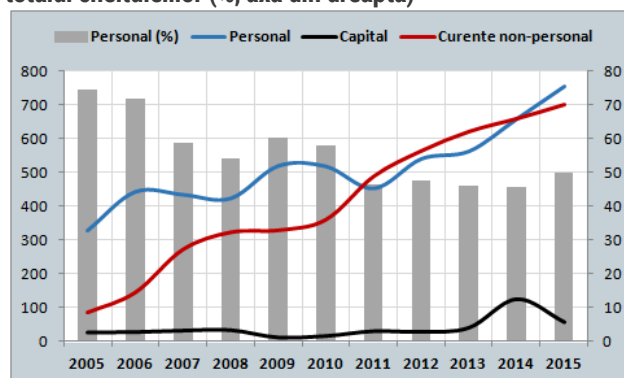
Pe lângă evoluțiile cantitative și schimbările în sursele de finanțare a Poliției și structura acestor cheltuieli au suferit transformări esențiale. Cea mai mare parte a fondurilor bugetare pentru Poliție sunt cheltuieli de personal destinate plăților pentru retribuirea muncii, contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii și primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală achitate de patroni. În perioada 2005 – 2015 ponderea acestor cheltuieli s-a diminuat de la 75% la 50% în totalul cheltuielilor destinate Poliției. Diminuarea a fost

¹⁵ Grupurile funcționale din Figura 4 sunt: 1 – Servicii de stat cu destinație generală; 2 – Menținerea ordinii publice și securitatea națională; 3 – Învățământ; 4 – Ocrotirea sănătății; 5 – Asigurarea și asistența socială; 6 – Agricultură, gospodăria silvică, gospodăria piscicolă și gospodăria apelor; 7 – Transporturile, gospodăria drumurilor, comunicațiile și informatica; 8 – Restul grupurilor funcționale.

cauzată, în primul rând, de creșterea bruscă a cheltuielilor curente non-personal, în timp ce alocările de capital au stagnat în cea mai mare parte a perioadei analizate. Astfel, cheltuielile de capital dețineau o pondere sub 4% în totalul cheltuielilor. Doar în anul 2014 ele au înregistrat un salt temporar de peste 8%, cauzat de lansarea proiectelor externe pentru MAI. Creșterea cea mai rapidă au înregistrat-o însă cheltuielile curente non-personal care și-au mărit ponderea în volumul total al cheltuielilor de la 19% în 2005 la 46% în 2015 (Figura 6).

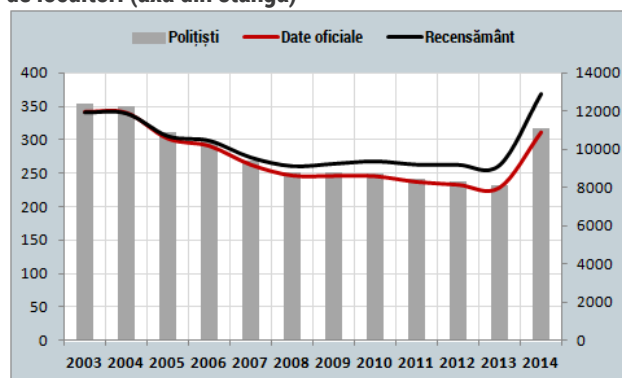
Schimbările în structura cheltuielilor pentru Poliției țin, mai curând, de aspectele metodologice și de compilare a statisticii finanțelor publice. Concluzia aceasta reiese din analiza detaliată a cheltuielilor curente non-personal, care au crescut cel mai rapid în perioada analizată. Peste 90% din aceste cheltuieli sunt destinate achiziționării mărfurilor și serviciilor, precum și plăților pentru pensii și indemnizații viagere. Paradoxul principal este legat însă de sumele alocate pentru achiziționarea mărfurilor și serviciilor, deoarece până în anul 2011 în baza de date ale finanțelor publice BOOST ele sunt destul de mici. Astfel, în perioada 2005 – 2010 cheltuielile pentru mărfuri și servicii reprezentau mai puțin de 15% din totalul cheltuielilor curente non-personal și erau alocate aproape în întregime din BUAT. După anul 2011 ponderea acestor cheltuieli practic se dublează până la 24 – 25% și se stabilizează la nivelul dat. Saltul menționat se datorează exclusiv apariției în BOOST a cheltuielilor pentru mărfuri și servicii din bugetul MAI. O posibilă explicație a lipsei datelor privind achiziționarea mărfurilor și serviciilor din bugetul MAI până în anul 2011 poate fi legată de secretizarea acestor date, însă aceasta nu explică de ce datele privind achizițiile au început să fie publicate. O explicație mai plauzibilă ține de atribuirea datelor privind achizițiile MAI altor instituții, din cauza metodologiei imperfecte de clasificare a cheltuielilor bugetare. Dacă presupunem că al doilea motiv este cel adevărat, atunci bugetul MAI la capitolul cheltuielilor curente non-personal până în anul 2011 trebuia să fie cu cel puțin 10 -15% mai mare.

Figura 6. Structura cheltuielilor pentru Poliție (mil. MDL, axa din stânga) și ponderea cheltuielilor de personal în totalul cheltuielilor (% , axa din dreapta)



Sursa: Calculele autorului în baza datelor BOOST

Figura 7. Evoluția numărului de polițiști angajați (persoane, axa din dreapta) și numărul polițiștilor raportați la 100 mii de locuitori (axa din stânga)¹⁶



Sursa: Calculele autorului în baza datelor UNODC și BNS

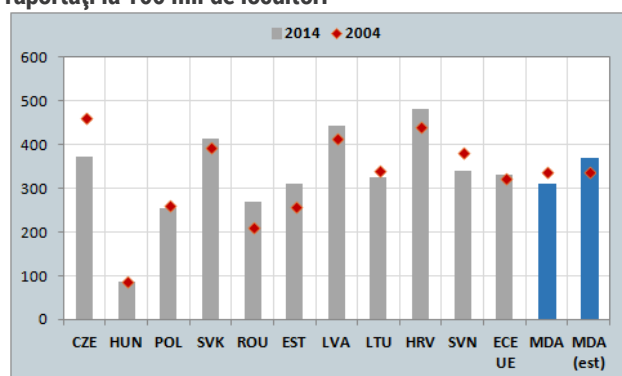
Deși alocările pentru achiziționarea mărfurilor și serviciilor a crescut în ultimii ani, ponderea cea mai mare a cheltuielilor curente non-personal țin de plata pensiilor și indemnizațiilor viagere. Sumele destinate pensiilor și indemnizațiilor au crescut continuu în termeni absoluți de la 74 mil. MDL în 2005 la 473 mil. MDL în 2015. Ponderea acestor alocări s-a diminuat în această perioadă de la 88% la 68% din totalul cheltuielilor curente non-personal. Din cauza că acest tip de cheltuieli a crescut rapid, ponderea pensiilor și indemnizațiilor în

¹⁶ În baza de date UNODC lipsesc datele privind numărul de polițiști pentru anii 2009, 2011 și 2012. Pentru acești ani s-a calculat media dintre valorile din anul precedent și cel care a urmat.

totalul cheltuielilor bugetare pentru Poliției s-a majorat de la 17% în 2005 la 31% în 2015. Astfel, circa o treime din bugetul Poliției merge către achitarea pensiilor și indemnizațiilor foștilor săi angajați. Ponderea majoră a cheltuielilor pentru pensii și indemnizații viagere în bugetul Poliției se datorează faptului că aceste plăți sunt făcute din BS conform prevederilor *Legii nr. 1544 din 23.06.1993 asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne* (art. 8), și nu din sursele Bugetului Asigurărilor Sociale de Stat.¹⁷ De asemenea, creșterea ponderii cheltuielilor pentru plata pensiilor și indemnizațiilor viagere putea fi cauzată fie de majorarea pensiei în termeni absoluți, fie de plecarea din Poliție a personalului cu drepturi de a primi aceste plăți.

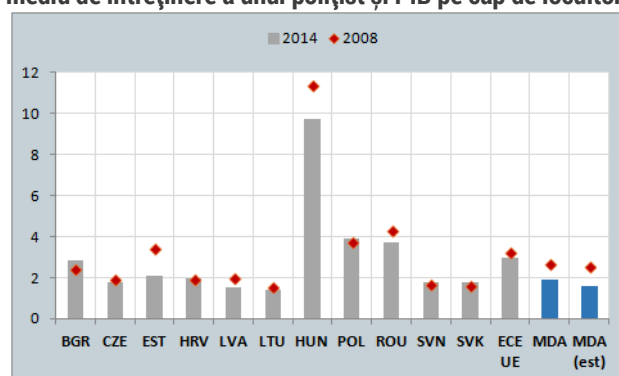
Pe parcursul mai multor ani, numărul polițiștilor în Republica Moldova a fost în permanentă scădere și a început să crească doar în ultimii ani. Numărul polițiștilor a scăzut continuu de la 12 364 persoane în 2003 la 8 138 persoane în 2013, pentru ca în 2014 să urmeze o creștere bruscă de până la 11 071 persoane.¹⁸ Grație acestei scăderi pe parcursul mai multor ani, s-a îmbunătățit și raportul dintre numărul polițiștilor și populație. Astfel, numărul polițiștilor raportați la 100 mii de locuitori s-a diminuat de la 341,7 în 2003 la 228,6 în 2013, dar a crescut la 311,2 în 2014. Dacă luăm în considerație nu datele oficiale ale populației publicate de către Biroul Național de Statistică (BNS) ci dinamica populației în baza datelor recensământului din 2014, atunci diminuarea acestor rate va fi mai mică. Astfel, dacă ne raportăm la datele recensământului, atunci raportul dat scade de la 341,7 în 2003 la doar 263 în 2013 și crește tocmai la 369,3 în 2014 (Figura 7). Din cauza scăderii populației, densitatea polițiștilor la 100 mii de locuitori în 2014 a fost mai mare decât cea în 2003.

Figura 8. Analiza comparativă a numărului de polițiști raportați la 100 mii de locuitori¹⁹



Sursa: Calculele autorului în baza datelor ONUDC și BNS

Figura 9. Analiza comparativă al raportului dintre costul mediu de întreținere a unui polițist și PIB pe cap de locuitor



Sursa: Calculele autorului în baza datelor ONUDC, EUROSTAT și BNS

În Republica Moldova numărul polițiștilor raportați la 100 mii de locuitori este comparabil cu valorile înregistrate în țările din regiune, deși numărul acestora în ultimii ani s-a majorat. Pe parcursul deceniului 2004 – 2014, în Republica Moldova raportul dintre polițiști și populație deservită a rămas comparabil cu valoarea medie din țările ECE UE, chiar dacă sunt luate în calcul datele ultimului recensământ al populației. În ECE UE la 100 de mii de locuitori în anul 2004 reveneau în mediu 326 polițiști, iar în Republica Moldova circa 340. Către anul 2014 raportul dintre polițiști și populație s-a majorat în ECE UE până la 330, iar în Republica

¹⁷ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=311617>

¹⁸ Datele acestea sunt preluate de la Oficiul Națiunilor Unite contra Drogurilor și Crimei (ONUDC), deoarece MAI nu publică informație privind numărul și categoriile personalului angajat în subdiviziunile sale. Din păcate, pentru Republica Moldova în baza de date ale ONUDC sunt disponibile doar datele pentru perioada anilor 2003 – 2014. Cel mai paradoxal lucru este că datele publicate de către ONUDC sunt preluate din chestionarele completate de către autoritățile naționale din domeniu, i.e. MAI.

¹⁹ Datele pentru Bulgaria sunt disponibile doar din anul 2008. În anul 2014 numărul de polițiști ce revin la 100 mii locuitori era de 391,2 și dacă este inclusă această cifră în eșantionul de comparație din Figura 8, atunci media pe ECE UE va crește de la 330 la 336.

Moldova până la 369(Figura 8). Totodată, dacă din eşantionul de comparație al țărilor din ECE UE este exclusă Ungaria, țara cu cel mai mic număr de polițiști pe locuitor, atunci diferența dintre Republica Moldova și aceste țări practic dispare, sau chiar indică asupra unui avantaj în favoarea Republicii Moldova. Excluderea Ungariei din eşantionul de comparație este recomandabil, deoarece, cum va fi arătat mai jos, numărul angajaților în Poliție în această țară este cu mult mai mare, însă aceasta are un alt statut decât cel de polițist. Astfel, din argumentele sus – menționate se vede clar că Republica Moldova nu are un număr exorbitant de polițiști raportat la populația, dacă ar fi să comparat această valoare cu țările din ECE UE.

De asemenea, Republica Moldova are valori comparabile cu țările din regiune și la capitolul costului mediu de întreținere a unui polițist. Costul mediu de întreținere a unui polițist s-a calculat în baza raportului dintre bugetul de salarizare a Poliției și numărul de polițiști angajați.²⁰ Comparația dintre țări se face prin raportarea costului mediu de întreținere a unui polițist la valoarea PIB pe cap de locuitor, pentru a aduce cifrele la aceeași bază de comparație, i.e. la capacitatea economiei de a întreține un număr dat de polițiști. Acest raport dintre costul mediu de întreținere a unui polițist și PIB pe cap de locuitor a fost mai mic în Republica Moldova în comparație cu țările din ECE UE atât până la criza din 2009, cât și după acest an. În anul 2008 costul de întreținere a unui polițist în ECE UE era mai mare decât valoarea PIB-ului pe cap de locuitor de circa 3,3 ori, iar în Republica Moldova de circa 2,6 ori (estimările făcute în baza datelor de la recensământ). Către anul 2014 acest raport a scăzut la 2,9 în ECE UE și la 1,6 în cazul Republicii Moldova (Figura 9). Totodată, în eşantionul țărilor ECE UE se evidențiază Ungaria, la care costul mediu de întreținere a unui polițist este mai mare decât valoarea PIB-ului pe cap de locuitor de tocmai 10 – 11 ori, ceea ce vorbește despre faptul că numărul de angajați ai Poliției este cu mult mai mare. Chiar dacă excludem Ungaria din eşantionul țărilor ECE UE, raportul menționat va fi în continuare mai mic în cazul Republicii Moldova (1,6 ori vs. 2,3 ori în anul 2014). Costul de întreținerea a unui polițist în Republica Moldova este aproximativ la același nivel cu cel din Cehia, Letonia, Lituania, Slovenia și Slovacia, fiind mai mic decât în România și Polonia.

Analiza principalelor indicatori de cheltuieli scot în evidență că costurile de întreținere a Poliției în termeni relativi în Republica Moldova nu sunt mai mari decât în țările din regiune. Indicatorii analizați cum sunt ponderea cheltuielilor pentru Poliție în PIB, costul de întreținere a unui polițist, dar și numărul acestora în raport cu populația sunt aproximativ la același nivel cu valorile medii în ECE UE. Cu toate acestea, comparabilitatea cheltuielilor nu întotdeauna rezultă într-o utilizare eficientă a banilor publici, în cazul nostru atingerea unui nivel sporit de securitate publică.

²⁰ În mod ideal, costul mediu de întreținerea a unui polițist ar fi bine de calculat ca raportul dintre bugetul Poliției și numărul polițiștilor angajați. Acest raport ar fi arătat atât costurile directe de salarizare a polițiștilor, cât și cele indirecte legate de achizițiile echipamentului și salarizarea personalului fără statut de polițist. În cazul Republicii Moldova acest raport este însă distorsionat de ponderea majoră a plăților de pensii și indemnizații de călătorie în bugetul Poliției. Din aceste considerente, calcularea și comparația costurilor de întreținere a unui polițist s-a făcut în baza raportului dintre cheltuielile totale de personal al Poliției și numărul de polițiști angajați. Totodată, raportul dintre bugetul de salarizare și numărul de polițiști nu arată salariul mediu al acestora, deoarece numărul de angajați al Poliției include și personal cu statut diferit de cel al polițistului (e.g. funcționari publici, personal auxiliar etc.).

■ Eficiența cheltuielilor pentru Poliție

Eficiența cheltuielilor pentru Poliție se măsoară prin cât de bine această instituție menține ordinea publică în țară. De obicei, un sistem polițienesc eficient se caracterizează printr-o dotare adecvată menținerii ordinii și securității publice, rate joase de criminalitate și încrederea din partea populației. Totodată, menținerea ordinii publice nu trebuie să fie un scop în sine, deoarece ea poate fi atinsă din contul încălcării și suprimării drepturilor omului. De asemenea, analiza și estimarea eficienței Poliției trebuie să ia în calcul toată arhitectura instituțională a justiției care trebuie să asigure buna funcționare a organelor de ordine publică. Un sistem de justiție nefuncțional va duce atât la eliberarea multor infractori, cât și la încălcarea drepturilor acuzaților, subminând astfel eforturile Poliției.

La nivel global un indicator care cuantifică toate aspectele legate de funcționarea și performanța cadrului instituțional de menținere a ordinii publice este Indicele Global al Securității Interne și Poliției (IGSIP). Scopul acestui indicator nu este de a cuantifica nivelul securității interne într-o anumită țară, ci de a estima capacitatea aparatului de securitate din țară, respectiv să răspundă la provocările de securitate internă.²¹ Indicele este compus din mai mulți sub-indicatori, grupați pe patru domenii – capacitatea instituțională, eficacitatea, legitimitatea și rezultatele sistemului. Sub-indicatorii din domeniul capacității instituționale evaluează dacă nivelul de resurse alocate sistemului de securitate internă a statului este suficient pentru a face față provocărilor existente și potențiale în acest domeniu. Componenta de eficacitatea a IGSIP are scopul de a măsura cât de bine Poliția și sistemul judiciar este utilizat, estimând corupția din aceste instituții. Sub - indicatorii din domeniul legitimității estimează în ce măsură Poliția și organele de securitate servesc interesului public, prin măsurarea percepțiilor experților și populației asupra acestor instituții. În ceea ce privește sistemul de securitate internă, sub – indicatorii din acest domeniu indică asupra nivelului de criminalitate într-un anumit an. Valorile fiecărui sub-indicator variază de la 0 (cea mai proastă performanță) la 1 (cea mai bună performanță), iar indicele agregat se calculează ca o medie ponderată ale acestor sub – indicatori.

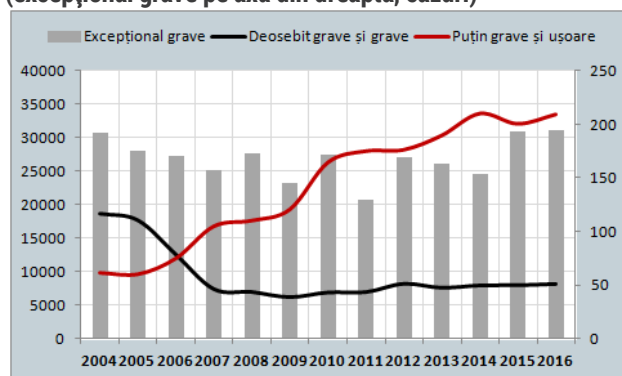
Conform IGSIP, Republica Moldova înregistrează o performanță redusă a instituțiilor responsabile de securitatea internă a statului în comparație cu alte state. În clasamentul IGSIP pentru anul 2016, Republica Moldova ocupa doar locul 78 din 127 de țări evaluate, acumulând 0,5349 de puncte din 1 posibil. Astfel, performanța Republicii Moldova era sub media globală, de 0,5998. Din cele patru domenii, Republica Moldova a înregistrat un punctaj mai mare decât media globală doar la capitolul capacității instituționale, rămânând codașă la restul domeniilor. Cele mai mare decalaje s-au înregistrat la capitolul eficacitate, din cauza corupției percepute de către populație, precum și la capitolul legitimitate, din cauza încrederii joase a populației în Poliție. În ceea ce privește situația cu rezultatele sistemului de securitate, deși decalajul în raport cu media globală nu este mare, se evidențiază o situație mai puțin favorabilă la așa sub – indicatori importanți ca rata omorurilor la 100 mii de locuitori (Anexa 1). Totodată, actuală versiune a IGSIP este publicată doar pentru un singur an și nu permite analiza performanței sistemului de securitate internă în dinamica ei. O alternativă la nivel național ar fi analiza dinamicii ratelor de criminalitate.

²¹ Institute for Economics and Peace, "World Internal Security & Police Index 2016". (<http://wisindex.org/#>)

Statistica privind nivelul de criminalitate în Republica Moldova nu oferă o imagine coerentă și demnă de încredere pe o perioadă de timp mai lungă. Statistica privind nivelul de infracționalitate a fost denaturată din cauza aplicării unor criterii nerelevante de apreciere a activității instituțiilor din cadrul MAI, ceea ce a determinat mascarea datelor reale din domeniu. Distorsionării statisticii și ascunderea situației reale a fost menționată și recunoscută și de către autorități în Concepția de reformare a MAI și a structurilor subordonate și desconcentrate ale acestuia. Din acest considerent, unul dintre obiectivele principale ale reformei Poliției a fost identificare unor noi sisteme de evaluare, capabile să ofere o imagine reală a nivelului și evoluției criminalității.

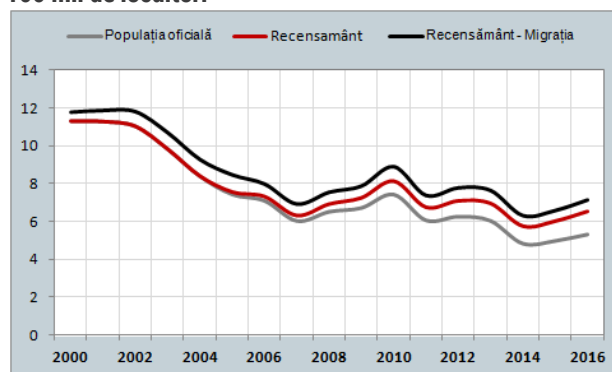
Eforturile de reformare a procesului de evidență și raportare au dus o îmbunătățirea calității statisticii criminale. Rezultatele acestor eforturi pot fi observate în schimbarea tendințelor și ratelor de creștere pe fiecare categorie de infracțiune, în special după anul 2010. Creșteri rapide au fost înregistrate la toate categoriile de infracțiuni, cel mai rapid însă au crescut infracțiunile „puțin grave” și „ușoare”. În perioada 2010 – 2016 aceste categorii au crescut cu 27,3%, iar numărul celor din categoria „deosebit de grave” și „grave” s-a majorat în aceeași perioadă cu 18,8%. De asemenea, pare foarte stranie dinamica infracțiunilor de până în 2007, când acestea s-au înjumătățit ca anvergură, iar o posibilă explicație a acestei diminuări bruște poate fi reclasificarea în alte categorii mai puțin grave sau creșterea nivelului de neînregistrare. Infracțiunile din categoria „excepțional de grave” au arătat o mai mică volatilitate în timp, un indiciu asupra faptului că gradul de neînregistrare a acestor infracțiuni a fost mai mic (Figura 10). Din acest considerent statistic, performanța Poliției în timp merită estimată în baza infracțiunilor „excepțional de grave”, în special a omorurilor.

Figura 10. Dinamica infracțiunilor înregistrate pe categorii (excepțional grave pe axa din dreapta, cazuri)²²



Sursa: Calculele autorului în baza datelor BNS

Figura 11. Dinamica numărului de omoruri înregistrate la 100 mii de locuitori



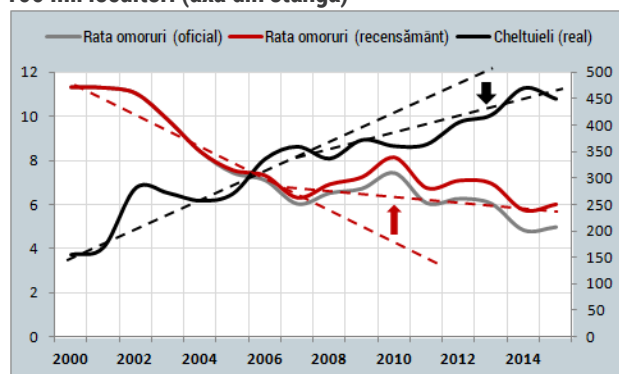
Sursa: Calculele autorului în baza datelor BNS

Numărul de omoruri în Republica Moldova este în descreștere, dar ratele de diminuare s-au atenuat în ultimii ani. În perioada anilor 2000 – 2016 numărul omorurilor s-a diminuat de la 413 cazuri la 189 la 100 mii de locuitori, deși au fost unele creșteri în anii de criză economică (2009 - 2010 și 2015 – 2016). Analiza acestui indicator trebuie să ia în calcul doi factori importanți – numărul omorurilor raportat la 100 mii de locuitori și impactul reformei MAI. Evoluția numărului de omoruri, văzută prin prisma factorilor menționați, nu este atât de univocă. În primul rând, numărul omorurilor la 100 mii de locuitori a fost în descreștere, dar când se ia în calcul factorul demografic și cel de migrație, atunci raportul este mai mare decât cifrele oficiale. De exemplu, conform datelor oficiale ale populației numărul de omoruri pe 100 mii de locuitori s-a diminuat în perioada analizată de 11,3 cazuri la 5,3 cazuri, dar când sunt luate în calcul datele recensământului populației din 2014,

²² Statistica privind numărul infracțiunilor grave înregistrate pe categorii a început să fie publicată de către BNS doar începând cu anul 2004.

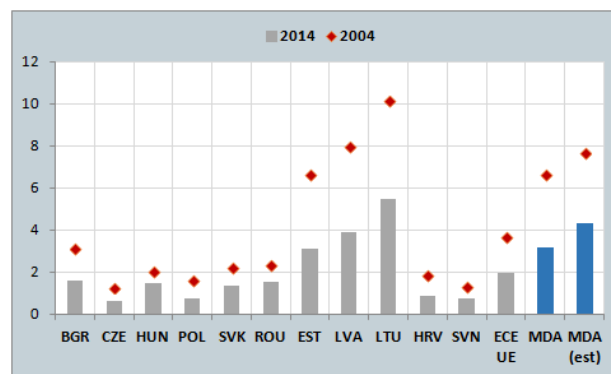
atunci rata este de 6,5 cazuri în 2016, sau tocmai de 7,2 cazuri dacă sunt excluși din populație numărul celor plecați temporar peste hotare în căutarea unui loc de muncă (Figura 11). Astfel, conform datelor oficiale, ratele de omoruri înregistrate în ultimii ani, deși au crescut puțin, sunt la minimele istorice. Dacă este însă luat în calcul efectul demografic și de migrație ratele de omoruri practic au revenit la nivelurile de un deceniu în urmă, ceea ce pune sub întrebare efectele reformei MAI. Într-adevăr, după ce a fost lansată reforma MAI în 2010 ratele de omoruri au început să se diminueze, însă cu un ritm mai mic decât înaintea reformării. În perioada 2010 – 2016 rata de omoruri s-a diminuat doar cu 20%, dacă este luat în calcul efectul demografic, iar în perioada precedentă 2003 – 2009 această diminuare a fost de 26%. Desigur, numărul cazurilor de omoruri în perioada de până la reformă putea fi mai mare din considerentul ascunderii statisticii reale, dar totuși este puțin probabil că mascarea datelor privind omorurile să aibă aceeași anvergură ca și în cazul infracțiunilor mai puțin grave. Un factor explicativ în încetinirea progreselor împotriva omorurilor poate să fie și descreșterea ritmurilor de finanțare a Poliției în termeni reali. Drept exemplu, în perioada 2010 – 2015 finanțarea în termeni reali a fost de 24,8%, iar în perioada de până la reformă cu un număr echivalent de ani 2004 – 2009 această creștere a fost de 44,8% (Figura 12). De asemenea, este important de menționat că reducerea mai lentă a ratei de omoruri poate fi legată nu doar de reforma MAI, dar și de alți factori socio – economici care trebuie analizați mai amplu.

Figura 12. Evoluția cheltuielilor pentru Poliție în termeni reali (mil. MDL, axa din dreapta) și a ratelor de omoruri la 100 mii locuitori (axa din stânga)



Sursa: Calculele autorului în baza datelor BNS

Figura 13. Analiza comparativă a numărului de omoruri intenționate ce revin la 100 mii de locuitori



Sursa: Calculele autorului în baza datelor ONUDC și BNS

În pofida progresului privind diminuarea cazurilor de omoruri, Republica Moldova continuă să fie codașă în regiune la acest capitol. Numărul de omoruri intenționate ce revin la 100 mii de locuitori în Republica Moldova este semnificativ mai mare decât media înregistrată în ECE UE.²³ În anul 2015 rata înregistrată în Republica Moldova a fost de 4,3 cazuri la 100 mii locuitori, dacă este luat în calcul efectul demografic, în timp ce media pe ECE UE a fost de doar 1,9 cazuri (Figura 13). Totuși, trebuie de specificat că ratele înalte de omoruri în această regiune sunt specifice și pentru țările baltice, egale sau chiar mai mari decât în Republica Moldova. De fapt, aceste date scot în evidență un factor comun pentru fostele țări membre ale Uniunii Sovietice, indiferent de nivelul actual de dezvoltare economică – ratele înalte de omoruri. Aceste țări și au înregistrat reduceri semnificative ale ratelor de omoruri în deceniul 2004 – 2014, dar rămân încă cu mult în urmă față de restul țărilor ECE UE. Concluzia dată vine însă în contradicție cu constatările făcute în noua Strategie de dezvoltare a Poliției, care se bazează pe concluzii eronate că „rata criminalității este scăzută în coraport internațional”.

²³ Analiza este posibil de efectuat exclusiv pentru omorurile intenționate, din cauza că în baza de date a ONUDC este disponibilă doar statistica pe această categorie de infracțiuni excepțional de grave.

■ Concluzii și recomandări

Pe parcursul ultimului deceniu bugetul Poliției a crescut continuu în termeni nominali și reali, chiar și în anii de criză economică. Astfel, în perioada 2000 – 2015 cheltuielile bugetului public pentru Poliție au crescut în termeni nominali de 10 ori de la 155,1 mil. MDL la 1 514,1 mil. MDL, dar în termeni reali creșterea aceasta a fost doar de 3 ori. În pofida acestei creșteri, aparent impresionante, ponderea cheltuielilor pentru Poliție ca pondere din PIB a fost aproape constantă de circa 1,2 – 1,4%. Această pondere de cheltuieli în PIB este comparabilă cu valorile medii înregistrate în țările ECE UE, care cheltuiau în anul 2015 circa 1% din PIB-ul său pe Poliție. Astfel, Republica Moldova nu cheltuiește mai mult pentru Poliție decât alte țări din regiune în raport cu capacitățile sale de finanțare internă.

Comparabilitatea cheltuielilor pentru Poliție în Republica Moldova și țările din ECE UE, presupune și un număr similar de polițiști angajați în serviciu. Într-adevăr, pe parcursul deceniului 2004 – 2014, numărul de polițiști raportați la 100 mii de locuitori a țării a fost aproximativ egal în Republica Moldova, comparativ cu valoarea medie înregistrată în ECE UE. Astfel, în anul 2014 la 100 mii de reședinți 369 polițiști, iar media ECE UE era de 335 polițiști. Totodată, costul de întreținere al unui polițist în Republica Moldova este echivalent sau chiar mai mic comparativ cu cel din țările din regiune. Astfel, în anul 2014 remunerarea medie calculată pentru un polițist în raport cu valoarea PIB-ului pe cap de locuitor în Republica Moldova era de 1,6 ori, în timp ce raportul mediu în ECE UE era de 2,9 ori.

Creșterea cheltuielilor pentru Poliție în termeni reali pe parcursul ultimului deceniu a dus la o anumită îmbunătățirea a situației criminogene, deși nu pe toate categoriile de crime. Au scăzut semnificativ numărul omorurilor de la 11,3 cazuri la 100 mii de locuitori în anul 2000 la 6,5 cazuri în 2016, în schimb s-au majorat numărul infracțiunilor mai puțin grave. În perioada de după reformă rata omorurilor s-a diminuat doar cu 20%, dacă este luat în calcul efectul demografic, iar în perioada precedentă această diminuare a fost de 26%. Parțial, progresul lent de combatere a omorurilor în perioada post – reformă poate fi explicată din punct de vedere a finanțării, deoarece în perioada 2010 – 2015 finanțarea în termeni reali a crescut cu doar 24,8%, în timp ce în perioada de până la reformă cu un număr echivalent de ani 2004 – 2009 această creștere a fost de tocmai 44,8%. Însă unul din scopurile principale ale reformei a fost anume creșterea performanței cu bani mai puțini, ceea ce a fost parțial realizat.

Tendențele contradictorii în domeniul combaterii criminalității vorbesc despre pasul lent de reformare a MAI din ultimii ani. Progresul lent în reformarea Poliției este reflectat în locul ocupat de către Republica Moldova în clasamentul Idicelului Global al Securității Interne și Poliției, care măsoară capacitățile și eficacitatea sistemului instituțional de securitate și ordine publică. Astfel, conform acestui indice, în anul 2016 Republica Moldova se clasa tocmai pe locul 78 din 127 de țări ale lumii. Performanța joasă a Republicii Moldova vorbește despre necesitatea accelerării reformelor MAI, dar și a domeniului justiției, de care depinde foarte mult performanța Poliției. Pentru atingerea unei performanțe mai bune a Poliției sunt necesare o serie de acțiuni printre care și:

- **Urgentarea procesului de reformare organizațională și instituțională a MAI.** Reforma MAI lansată în anul 2010 nu a fost finalizată în conformitate cu obiectivele și angajamentele asumate inițial din mai multe considerente. Un factor facilitator în accelerarea reformei Ministerului ar fi implementarea

recomandărilor Analizei funcționale a MAI din 2015, în care sunt bine definite lacunele conceptuale, funcționale și organizaționale ale Ministerului după câțiva ani de reformă. Implementarea acestor recomandări însă, fără o analiză de impact a măsurilor deja implementate sau planificate nu va permite de dat o apreciere a performanței MAI după reformă;

- **Elaborarea unei analize de evaluare a reformei MAI.** Analiza cuprinzătoare a impactului reformei este imperativă pentru a scoate în evidență capacitățile și constrângerile instituționale ale MAI de a diminua nivelul de criminalitate în țară. De asemenea, analiza de impact este necesară pentru a distinge alți factori, decât cei instituționali, care influențează nivelul și dinamica criminalității în țară, învățând și experiența țărilor mai bogate, dar cu un nivel comparabil de criminalitate (e.g. Țările Baltice). Deja în baza unei astfel de analize cuprinzătoare se vor face ajustări în actualele documente de politici;
- **Ajustarea documentelor de politici în baza evidențelor curente din țară.** Actualele documente de politici în domeniul ordinii publice și securității naționale conțin multe supoziții sau date eronate. Drept exemplu poate servi afirmația în Strategia de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016 – 2020 că „rata criminalității este scăzută în coraport internațional”, dar studiul dat a arătat că nu este așa. De asemenea, aceste documente nu conțin indicatori cantitativi de atins, sau ei nu sunt ajustați la realitățile actuale (e.g. procesele demografice și de migrație a populației). Astfel, se recomandă ca actualele sau viitoarele documente de politici să ia în calcul analiza detaliată bazată pe evidență a domeniului dat;
- **Sporirea transparenței bugetare a MAI și subdiviziunilor sale.** Actualmente, Ministerul și subdiviziunile sale publică intermitent rapoarte de activitate și de executare a bugetului său. Informație statistică privind volumul de cheltuieli sau numărul de angajați este mai ușor de accesat din bazele de date ale Ministerului Finanțelor sau organizațiilor internaționale. Un alt neajuns în domeniul transparenței bugetare este nepublicarea de către Curtea de Conturi a rapoartelor de audit a MAI, din considerentul că informația dată este secret de stat. Desigur, o parte semnificativă din această informație poate fi secret de stat, totuși o parte din acest raport poate fi publicată și pentru publicul larg. În lumina celor spuse, este recomandat ca MAI să asigure publicarea informației despre activitatea sa și bugetul implementat în mod regulat, iar Curtea de Conturi să publice o parte desecretizată a rapoartelor de audit a MAI.

Anexe

Anexa 1. Clasamentul Republicii Moldova în Indicele Global al Securității Interne și Poliției

Indicatorul	Descrierea indicatorului	Republica Moldova	Media globală
Capacitatea instituțională	Nivelul de resurse dedicate securității interne	0,8297	0,7104
<i>Poliția</i>	<i>Numărul de polițiști la 100 mii locuitori</i>	<i>1,0</i>	<i>0,7963</i>
<i>Forțele armate</i>	<i>Numărul de militari la 100 mii locuitori</i>	<i>0,3906</i>	<i>0,6925</i>
<i>Securitatea privată</i>	<i>Numărul de contractanți ai companiilor private de securitate la 100 mii locuitori</i>	<i>0,8429</i>	<i>0,8090</i>
<i>Capacitatea închisorilor</i>	<i>Raportul dintre numărul de deținuți și capacitatea oficială a închisorilor</i>	<i>1,0</i>	<i>0,5007</i>
Eficacitatea proceselor	Eficacitatea utilizării capacităților instituționale a poliției și justiției	0,3028	0,4821
<i>Corupția</i>	<i>Controlul corupției</i>	<i>0,3522</i>	<i>0,4986</i>
<i>Eficacitatea justiției</i>	<i>Eficacitatea, imparțialitatea și respectarea drepturilor în cadrul justiției</i>	<i>0,3349</i>	<i>0,4953</i>
<i>Mita plătită poliției</i>	<i>% din respondenți care au dat mită poliției în anul precedent</i>	<i>0,3500</i>	<i>0,6318</i>
<i>Sub-raportarea</i>	<i>Raportul dintre numărul furturilor raportate de către poliție și numărul furturilor raportate de către respondenți</i>	<i>0,1096</i>	<i>0,2128</i>
Legitimitatea	Gradul de utilizare a poliției și organelor de forță în atingerea interesului public	0,4278	0,5799
<i>Proces just</i>	<i>Aplicarea corectă a legii și respectarea drepturilor acuzaților</i>	<i>0,3520</i>	<i>0,5142</i>
<i>Încrederea în Poliție</i>	<i>% din respondenți care au încredere în Poliția lor locală</i>	<i>0,2</i>	<i>0,5458</i>
<i>Utilizarea funcției publice pentru interesul privat</i>	<i>Funcționarii din cadrul Poliției și Forțelor Armate nu utilizează funcția publică în interes personal</i>	<i>0,4094</i>	<i>0,6079</i>
<i>Teroarea politică</i>	<i>Utilizarea forței de către Guvern contra cetățenilor proprii</i>	<i>0,75</i>	<i>0,6437</i>
Rezultatele	Nivelul pericolelor pentru securitatea internă	0,6530	0,6556
<i>Omoruri</i>	<i>Numărul de omoruri intenționate la 100 mii locuitori</i>	<i>0,35</i>	<i>0,5130</i>
<i>Crime grave</i>	<i>% de respondenți agresați sau jefuiți în ultimul an</i>	<i>0,88</i>	<i>0,7228</i>
<i>Terorismul</i>	<i>Numărul jertfelor actelor de terorism</i>	<i>0,9720</i>	<i>0,7733</i>
<i>Percepția securității în locurile publice</i>	<i>Percepția securității în timpul plimbării solitare în timp de noapte</i>	<i>0,41</i>	<i>0,6126</i>
Total	Indicele agregat	0,5349	0,5998

Sursa: Indicele Global al Securității Interne și Poliției

■ Bibliografie

1. D. Barbu et al. "Raport privind analiza funcțională a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova", Proiect finanțat de Ambasada SUA în Republica Moldova, Chișinău, 2015;
2. E. Boyd, R. Geoghegan, B. Gibbs "Cost of the Cops. Manpower and deployment in policing", Policy Exchange, 2011;
3. Institute for Economics and Peace, "World Internal Security & Police Index 2016";
4. Institutul de Politici Publice "Demilitarizarea Ministerului Afacerilor Interne și Poliției: De la obiectiv politic la implementare", Chișinău, 2011;
5. Institutul de Politici Publice "Evaluarea gradului de implementare a Legii cu privire la activitatea Poliției și statutului polițistului și a impactului asupra reprezentanților organelor polițienești de nivel central și local", Chișinău, 2014;
6. Institutul de Politici Publice "Reforma Ministerului Afacerilor Interne: Succese, eșecuri și perspective", Chișinău, 2011;
7. V. Andrieș "Depolitizarea Ministerului Afacerilor Interne. Provocări și perspective de implementare", Institutul de Politici Publice, Chișinău, 2011;
8. World Bank, "World Development Report 2011. Conflict, Security, and Development", 2011.

■ Despre Expert-Grup

CINE SUNTEM

Expert-Grup este un centru analitic (eng: think-tank), specializat în cercetări economice și de politici publice. Fiind o organizație independentă, Expert-Grup este o reflecție a idealurilor împărtășite de tinerii intelectuali din Republica Moldova, care au creat instituția cu scopul de a contribui la dezvoltarea țării. Ne poziționăm ca un centru analitic neutru din punct de vedere politic și ideologic și nu reprezentăm interese economice, corporative sau politice. Expert-Grup a fost fondat în 1998, începându-și activitatea de cercetare în 2006.

Misiunea organizației este de a promova interesul public și a elabora soluții eficiente și inovatoare pentru dezvoltarea Republica Moldova.

ACTIVITĂȚILE NOASTRE

Activitățile noastre de bază sunt analiza și previziunile economice, precum și cercetările și consultanța în domeniul politicilor publice. Noi oferim o gamă diversificată de produse și servicii analitice, ajutându-i pe beneficiarii noștri să ia decizii care să susțină traiectoria de dezvoltare a Moldovei. Competența noastră esențială constă în aptitudinea de a oferi cercetări și consultanță profesionistă, obiectivă și de înaltă calitate în următoarele domenii:

- Climat investițional;
- Analize și previziuni macroeconomice;
- Stabilitate financiară;
- Sector bancar;
- Economie politică;
- Finanțe publice;
- Dezvoltarea umană și eradicarea sărăciei;
- Piața muncii și comportamentul consumatorilor;
- Comerțul extern;
- Piețele financiare;
- Economia integrării europene;
- Analiza economică la nivel de sector;
- Dezvoltarea economică regională și locală;
- Energia și economia mediului.

PARTENERI ȘI DONATORI

În perioada anilor 2006–2016 Expert-Grup a implementat mai mult de 100 proiecte de consultanță, cercetare și advocacy în diferite domenii legate de dezvoltare economică și politici publice. Mai mult de 100 experți afiliați și neafiliați instituției, atât din Moldova, cât și din alte țări, au fost implicați în aceste proiecte. Am lucrat cu asemenea instituții internaționale ca Banca Mondială, Fundația Soros-Moldova, Fundația Est-Europeană, Fundația Konrad Adenauer, Balkan Trust for Democracy, Black Sea Trust, Fundația Friedrich Ebert, PNUD Moldova, UNICEF, Comisia Europeană, Consiliul Europei, Fundația pentru o Societate Deschisă, Agenția Elvețiană pentru Cooperare Internațională, Departamentul Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică. Începând cu anul 2008, Expert-Grup este membru al Asociației de Politici pentru o Societate Deschisă – o rețea internațională ce întrunește 56 de centre analitice din țări din toată Europa.