



Финансирование  
Европейского Союза



# ОТЧЕТ

## Анализ бюджета по молодежным программам в городе Вулкэнешть, АТО Гагаузия

Автор: Общественная ассоциация Azi

«ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО ЗА ЕВРОИНТЕГРАЦИЮ»

Проект финансируется Европейским Союзом и софинансируется Фондом имени Фридриха Эберта

[www.euromonitor.md](http://www.euromonitor.md)



Финансирование  
Европейского Союза



**Примечание насчет ограничения ответственности**

Настоящая публикация составлена при финансовой поддержке Европейского союза и Фонда Фридриха Эберта (FES). Ее содержание относится к исключительной ответственности проекта «Гражданское общество за европейскую интеграцию», финансируемого Европейским союзом и софинансируемого Фондом Фридриха Эберта. Содержание публикации принадлежит авторам и не отражает в обязательном порядке видение Европейского союза и Фонда Фридриха Эберта. Исключительная ответственность за выводы и информацию, включенные в этот отчет, принадлежит Общественной ассоциации Azi.



Финансирование  
Европейского Союза



## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	4
Краткая историческая справка .....	4
1. Городской бюджет .....	4
1.1. 5	
1.2. 6	
2. Молодежные программы в стратегических документах .....	7
2.1. Как можно отражать в местном бюджете специфические задачи и стратегические мероприятия .....	8
2.2. Городской молодежный центр — потенциал в плане вовлечения молодежи и привлечения внебюджетных фондов для молодежного сектора.....	9
Рекомендации .....	10
Приложение - Бюджет по программе .....	11



Финансирование  
Европейского Союза



## 1. Введение

Цель отчета — изучить бюджет молодежных программ в городе Вулкэнешть (АТО Гагаузия) и описание механизма финансирования инициатив и проектов, рассчитанных для молодежи. По итогам анализа сформулирован пакет рекомендаций, которые позволят улучшить эффективность использования публичных средств, упрочить процесс разработки бюджета, а также повысить уровень участия молодежи в процессе принятия решений на местном уровне.

### Краткая историческая справка

Вулкэнешть — самый южный город Республики Молдова, располагается в 180 км от ее столицы. Город входит в состав Автономного территориального образования Гагаузия и является административным центром Вулкэнештского района. Общая площадь города — примерно 9,4 кв. км<sup>1</sup>.

Город пересекают две автомагистрали национального значения — E584 и R38, а также две дороги местного значения — L700 и L703. Ближайший железнодорожный узел находится в 6 км и связывает город Вулкэнешть с Кишиневом, также обеспечивает соединение с Румынией и Украиной. Вулкэнешть располагается в 45 км от портового терминала Джурджулешть и является самым близким к нему городом.

По данным Национального бюро статистики<sup>2</sup>, численность населения этого города по состоянию на конец 2023 года составляла 12.054 жителя. По численности населения он занимает третье место среди городов АТО Гагаузия.

## 2. Городской бюджет

Бюджет города Вулкэнешть в 2020 году (исполненные расходы) составил порядка 33,8 млн леев. В 2021 году расходную часть исполнили на сумму 40,2 млн леев, а в 2022 году расходы бюджета исполнили на сумму свыше 53,3 млн леев.

Стоит отметить, что в процессе утверждения бюджета Вулкэнештская примэрия эффективно использует бюджет для граждан и вкратце представляет основные источники дохода, формирующие городской бюджет, а также основные группы/программы расходов на следующий год.

С другой стороны на сайте органа местного публичного управления не были обнаружены проекты решений местного совета, зато удалось найти практически все протоколы заседаний местного совета.

Утвержденный бюджет города, пояснительная записка со всеми приложениями не обнародуются, также решения местного совета не публикуются в Регистре местных актов, поэтому невозможно собирать официальную информацию, которая должна находиться в открытом доступе.

В то же время опубликование лишь основных цифр проекта бюджета вкупе с отсутствием на сайте в открытом доступе правовой документации, сопутствующей процессу утверждения городского бюджета, можно отнести к изъянам прозрачности процесса принятия решений.

<sup>1</sup> Стратегия социально-экономического развития города Вулканешть на период 2020-2025

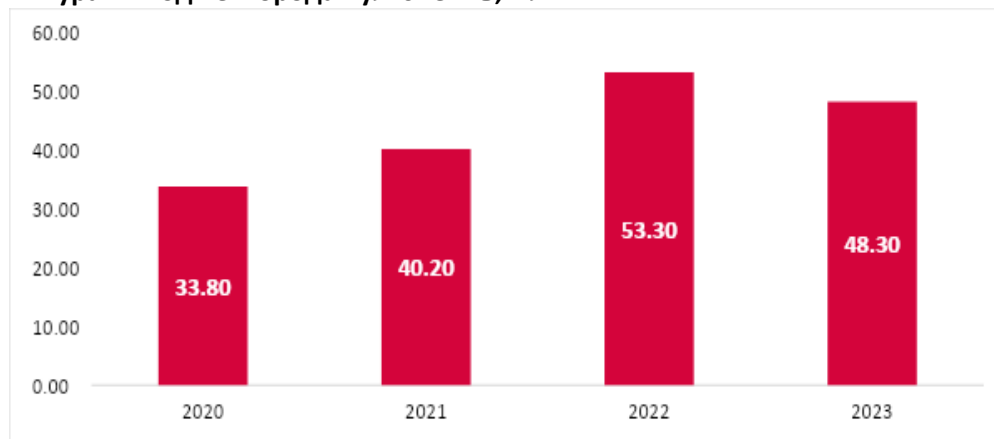
<sup>2</sup> [https://statistica.gov.md/ru/statistic\\_indicator\\_details/25](https://statistica.gov.md/ru/statistic_indicator_details/25)



Финансирование  
Европейского Союза



**Фигура 1. Бюджет города Вулкэнешть, млн MDL**



Источник: на основе городского бюджета на 2020-2023 годы

\* На 2023 год указан утвержденный, а не исполненный бюджет

В первом полугодии 2023 бюджет города Вулкэнешть исполнили на сумму 27,6 млн леев.

**Таблица 1. Доходы и расходы города Вулкэнешть в 2023 году**

Доходы	Расходы
Местные налоги и сборы - 16,9 млн леев (35%)	Государственные услуги общего назначения - 6,8 млн леев
Трансферты из государственного бюджета - 31,4 млн леев (65%)	Услуги, связанные с экономической деятельностью (Развитие дорог) - 4 млн леев
	Жилищное и коммунальное хозяйство - 4 млн леев
	Культура, спорт, молодежь, культы и досуг - 4,2 млн леев
	Образование - 26 млн леев
	Социальная защита - 3,6 млн леев

Источник: Синтезированная информация на основе проекта бюджета на 2023 год

## 2.1. Молодежный бюджет

В городском бюджете на мероприятия для молодежи предусмотрены ничтожные суммы. На 2023 год в бюджете города Вулкэнешть утвердили 8,5 тыс. леев (Программа 86, Подпрограмма 03), то есть около 0,21% общей суммы, выделенной под группу расходов «Культура, спорт, молодежь, культы и досуг».

Согласно Отчету об исполнении бюджета города Вулкэнешть по состоянию на 30.06.2023, бюджет не был исполнен. Как уточняется в отчете, деньги были утверждены на товары и услуги. Судя по отчету, предоставленному в распоряжение примэрией гор. Вулкэнешть, цель программы — успешная система гражданского воспитания и развития молодого поколения в удовлетворительных условиях для самореализации.

В программе закреплена только одна задача — «Повышение числа молодежных мероприятий — ежегодно на 5%». Молодежная программа содержит следующие три показателя достижений:



Финансирование  
Европейского Союза



- результат - повышение численности населения, участвующего в молодежных мероприятиях, - 33%
- продукт - процент населения, задействованного в молодежные мероприятия, - 250 человек
- эффективность - средние расходы на 1 участника молодежных мероприятий - 100 леев.

Судя по собранной и проанализированной информации, показатели достижений — формальные, логика их разработки не соблюдается. Выделенный на молодежную программу бюджет в три раза ниже, чем вытекает из показателей продукта, соотносительно умноженных на показатель результативности. Если допустить, что бюджетирование по программам выполняется в соответствии с предусмотренным, то сумма, выделенная молодежному сектору на 2023 год в гор. Вулкэнешть, должна была составить, по крайней мере, 25.000 леев, или на около 300% больше утвержденной.

## 2.2. Что такое бюджетирование по программам?

Бюджетирование по программам стали внедрять в гор. Вулкэнешть, как и во всей стране, с 2016 года. Основные его аспекты установлены Методологическим руководством по разработке, утверждению и изменению бюджета, утвержденным Приказом Министерства финансов № 209 от 24.12.2015.

Таким образом, бюджетирование по программам охватывает следующие элементы: (1) цель, (2) задачи, (3) показатели результативности. Элементы устанавливаются на уровне подпрограмм.

В структуре программы/подпрограммы должна существовать логическая связь между ее элементами — как на этапе планирования, так и на этапах внедрения и мониторинга. Логическая взаимосвязь — это способ построения элементов таким образом, чтобы прямая логическая связь между ними была очевидна. Логическая взаимосвязь между элементами программы предполагает подход «сверху вниз» на этапе разработки программы.

**Цель** является компонентом общего характера, она отражает положительные последствия или конечные результаты, ожидаемые от реализации программы. Цель указывает улучшенное состояние вещей или эффекты, оказывающие общее влияние на общество, экономические и социальные изменения, которые следует получить в результате претворения публичной политики в жизнь, и отвечает на вопрос «что будет достигнуто?».

**Задачи** представляют собой более конкретную форму выражения целей и определяют конечные или промежуточные результаты, которых должны быть достигнуты за определенный период времени. Задачи должны быть взаимосвязаны с отраслевыми стратегиями расходов и среднесрочными планами развития и отвечают на вопрос: «как будет достигнута намеченная цель?».

При разработке программ/подпрограмм используются три категории показателей<sup>3</sup>:

- а) показатели продукта отражают количество или объем производимых товаров или оказываемых услуг, оказанных в рамках программ/подпрограмм для достижения задач. Они исходят напрямую из деятельности учреждения в процессе реализации программы. Продукты измеряемы как с количественной точки зрения, так и с качественной. Показатели продукта, как правило, используются

---

<sup>3</sup> Методологическое руководство по разработке, утверждению и изменению бюджета, утвержденное Приказом Министерства финансов № 209 от 24.12.2015



Финансирование  
Европейского Союза



для оценки необходимости в финансировании и для определения необходимых ресурсов для программы/подпрограммы.

- b) показатели эффективности характеризуют эффективность программы/подпрограммы и выражают отношение между производимыми товарами, оказанными услугами и ресурсами, используемыми для их производства. Как правило, они выражают среднее количество ресурсов (время, затраты), используемых на производство одной единицы продукта или результата.
- c) показатели результата отражают степень достижения цели и задач программы/подпрограммы и характеризуют качество их реализации. Они представляют особую важность для качественного анализа публичных политик, поскольку оценивают последствия и выражают экономические и социальные изменения, достигнутые при реализации программы/подпрограммы. Однако иногда результаты трудно измерить, они во многом зависят от воздействия внешних факторов. При установлении показателей результатов могут быть использованы определенные критерии оценки или степень соответствия внутренним или внешним стандартам качества, либо результаты некоторых исследований, опросов и др.

### 3. Молодежные программы в стратегических документах

В 2020 году была разработана Стратегия социально-экономического развития города Вулканешть<sup>4</sup>. Это емкий документ, в котором обозначены основные задачи развития населенного пункта в 2020 – 2025 годы.

В ней описаны специфические задачи и мероприятия, которые предстоит осуществлять в период внедрения, в том числе указывается объем финансовых ресурсов, запланированных для реализации задач.

В стратегическом документе выявлено 6 специфических мероприятий, которые непосредственно влияют на молодежный сектор. Кроме того, стратегией предусмотрен и целый ряд мероприятий, косвенно воздействующих на молодежный сектор, как то: мероприятия по развитию спорта, спортивных клубов, культурные мероприятия и пр.

Таким образом, специфические задачи стратегии и их мероприятия, релевантные для молодежного сектора, перечислены ниже:

- Специфическая задача 1.2. Стимулирование создания новых рабочих мест
  - Действие 1.2.2. Обучение молодых предпринимателей и обеспечение их всей необходимой информацией о ведении бизнеса. Действие предстоит осуществлять в 2021-2025 годы, для этого показателя запланировано около 1,2 млн леев.
- Специфическая задача 4.2. Развитие внешкольных мероприятий — включает 5 специфических мероприятий, а их претворение в жизнь, как ожидается, придаст серьезный импульс молодежному сектору и будет отражать интерес ОМПУ к данной области.
  - Мероприятие 4.2.1: Поддержка общественного молодежного движения — предполагается осуществлять в 2020-2025 годы. Внедрение данного мероприятия

<sup>4</sup> [https://www.vulcanestimd.com/files/ugd/b707c7\\_eed5786867fe41c3a2e9b4871f1f5d57.pdf](https://www.vulcanestimd.com/files/ugd/b707c7_eed5786867fe41c3a2e9b4871f1f5d57.pdf)





Финансирование  
Европейского Союза



обойдется в 2 тыс. леев, а результатом станет создание молодежного движения (организации) на местном уровне.

- Мероприятие 4.2.2: Активизация молодежной команды для популяризации внешкольного, неформального образования. Внедрять это мероприятия планируется в 2021-2025 годы, а общая стоимость составит 10 тыс. леев. В качестве запланированных результатов указана организация 10 молодежных мероприятий в год.
- Мероприятие 4.2.3: Ежеквартальные встречи с молодежью и проведение различных мероприятий для привлечения молодежи в общественную жизнь — оно обойдется предположительно в 20 тыс. леев и предусматривает организацию не менее 10 мероприятий для привлечения молодежи в общественную жизнь.
- Мероприятие 4.2.4: Поддержка и поощрение молодежных инициатив, направленных на развитие родного города. В соответствии со Стратегией, на это в течение 2021-2025 годов заложено 75 тыс. леев.
- Мероприятие 4.2.5: Создание программы волонтерства и поощрение волонтеров; период внедрения — 2021-2025 годы, стоимость — порядка 10 тыс. леев.

Вместе с тем все эти предусмотренные Стратегией социально-экономического развития города Вулкэнешть мероприятия не закреплены в годовых бюджетных документах.

### 3.1. Как можно отражать в местном бюджете специфические задачи и стратегические мероприятия

Предусмотренные Стратегией социально-экономического развития города Вулкэнешть мероприятия можно легко отразить в проекте местного бюджета. Подобную возможность дает Приложение 4 к Пояснительной записке по проекту бюджета (данный документ предстоит разработать и представить до утверждения бюджета).

Хотя такое Приложение не является частью бюджета, местные власти отчитываются об исполнении бюджета, в том числе исходя из показателей результативности (Форма FD-053, утвержденная Приказом министра финансов № 216 от 28.12.2015). Так, власти могут предложить сформулировать показатели результативности в соответствии с документом стратегического развития населенного пункта (Приложение 1).

Основные предложения касаются обозначения цели и задач программы, а также нескольких показателей результата, продукта и эффективности. Они взаимосвязаны, что привносит определенную логику в процесс разработки и утверждения бюджета на основании показателей результативности.

К примеру, на 2023 год примэрия гор. Вулкэнешть ставит перед собой задачу увеличивать число молодых людей, задействованных в мероприятия на местном уровне, — на 10% год. С этой целью примэрия намеревается оказывать финансовую поддержку работающим в городе молодежным организациям — 10 тыс. леев в год и ежеквартально проводить молодежные мероприятия. В качестве показателя результативности обозначены средние расходы на поддержку одной молодежной инициативы, которые запланированы на уровне 2 тыс. леев, а это означает, что для достижения показателя продукта «Величина поддержки, предоставляемой молодежным организациями/инициативам под молодежные мероприятия» примэрия обеспечит 5 молодежным инициативам по 2 тыс. леев в качестве поддержки.





Финансирование  
Европейского Союза



В этой связи в случае органа местного публичного управления разработка проекта бюджета в части расходов должна начинаться с установления показателей результативности и конкретных мероприятий, которые ОМПУ предстоит профинансировать в следующем году.

Процесс бюджетирования по программам — многогранный и достаточно сложный. Большинство ОМПУ поверхностно подходят к установлению показателей результативности. Это объясняется тем, что они пока еще недостаточно понимают пользу (добавленную стоимость) бюджета в программной базе как на местном, так и на центральном уровне.

### 3.2. Городской молодежный центр — потенциал в плане вовлечения молодежи и привлечения внебюджетных фондов для молодежного сектора

Исходя из сделанного анализа и, главным образом, из крайне ограниченных бюджетных ресурсов, которые можно направить на молодежные мероприятия, авторы рекомендуют местным публичным властям в качестве возможного жизнеспособного решения создать городской молодежный центр. Будущее учреждение сможет привлекать внебюджетные ресурсы под молодежные мероприятия и инициативы.

Начальную инвестицию ОМПУ в создание в городе молодежного центра можно свести к следующему: предоставить под эту цель и оборудовать подходящее помещение в зданиях учреждений, подведомственных местной администрации, и привлечь одного из служащих примэрии к разработке и претворению в жизнь плана работы с молодежью.

Благодаря непосредственной близости гор. Вулкэнешть к мун. Кахулу и гор. Тараклии можно обмениваться опытом и успешными наработками с местными молодежными организациями и аналогичными структурами, существующими в указанных населенных пунктах.

Доступ к безвозмездному финансированию от Министерства образования и исследований (МОИ) через Программу грантов для молодежных организаций или через программы внешнего финансирования, рассчитанные для молодежи. Также примэрия города Вулкэнешть может поставить перед собой задачу подать в 2024 года заявку на соискание звания «Национальная молодежная столица», что предполагает доступ к гранту в размере 1 млн леев от Минобразования и исследований.

Развитие молодежного сектора в том или ином населенном пункте представляет собой не только политическое обязательство местной администрации, это отражает также интерес и заботу о молодежи: школьниках, лицеистах, учащихся профессиональных училищ, уже работающей молодежи в возрасте до 35 лет. Если населенный пункт не привлекателен для молодежи, его участь уже предрешена.

## 4. Рекомендации

Опираясь на изученную информацию, авторы пришли к выводу, что в настоящее время нет молодежных политик, которые можно стабильно обеспечивать финансовыми средствами из местного бюджета. Хотя примэрия применяет бюджетирование по программам, при этом не обеспечена его прямая связь с процессом разработки годового бюджета. Таким образом, бюджетирование по программам остается формальным процессом, не обеспечивающего пользу (добавленную стоимость) процессу разработки годового бюджета. Документы политик, действительно, содержат оценку издержек на выполнение



Финансирование  
Европейского Союза



обозначенных действий, но при этом не указан точно бюджетный источник, позволяющий успешно осуществить все действия.

Выявлен целый ряд недостатков в плане прозрачности бюджетного процесса, в частности это связано с опубликованием дополнительных/сопутствующих документов, позволяющих улучшить понимание бюджета. К примеру, не разработана и не опубликована аналитическая информация о том, каким образом местная политика влияет и воздействует на местные доходы и расходы. Обнародование подобных документов способно упростить понимание бюджета, который представляет собой сложный, многогранный документ.

В этом смысле рекомендуется следующее:

1. актуализировать Стратегию социально-экономического развития города Вулкэнешть и плана действий;
2. обеспечить мониторинг внедрения Стратегии социально-экономического развития города Вулкэнешть;
3. разработать Стратегию развития молодежного сектора города Вулкэнешть;
4. обеспечить качественную разработку бюджета населенного пункта и соотнести его, в том числе с документами стратегического развития;
5. постепенно увеличивать суммы, выделяемые в местном бюджете под молодежные мероприятия; для этого можно установить определенный процент бюджета, который будет направлен на финансирование молодежных мероприятий;
6. разрабатывать годовые планы молодежных мероприятий и претворять их в жизнь;
7. повысить степень прозрачности процесса принятия решений, а добиться этого можно в результате привлечения молодых, школьных советов города к процессу разработки и утверждения решений;
8. приступить к созданию в городе молодежного центра и обеспечить поддержку его работе.



Финансирование  
Европейского Союза



## Приложение - Бюджет по программе

### С. Программы по расходам

Подгруппа	Молодежные услуги	813
Программа	Молодежь	86
Подпрограмма	Молодежь	03

#### I. Общая информация

Цель	До 2023 года в гор. Вулкэнешть молодежь составляет обученное/подготовленное сообщество, которое вовлекают и которое вносит собственный вклад в развитие населенного пункта.
Задачи	1. обеспечить проактивное вовлечение молодежи в жизнь сообщества; 2. упростить личностное и профессиональное развитие вулкэнештской молодежи в результате поддержки ее инициатив; 3. укрепить молодежный сектор в гор. Вулкэнешть
Краткое описание	

#### II. Показатели результативности

Категория	Код	Название	Единица измерения	Величина
1	2	3	4	5
Результат	R	Увеличение числа молодых людей, ежегодно задействованных в мероприятия на уровне сообщества	%	10%
	R1	Удельный вес молодых людей, задействованных в волонтерство	%	5 %
	R2	Увеличение числа молодых людей, задействованных в молодежные мероприятия/организации	%	5 %
	R3	Увеличение годовых расходов для финансирования молодежных мероприятий	%	15%
Продукт	P	Число молодых людей, ежегодно задействованных в мероприятия на уровне сообщества	единиц	1000
		Девушки		500
		Юноши		500

«ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО ЗА ЕВРОИНТЕГРАЦИЮ»

Проект финансируется Европейским Союзом и софинансируется Фондом имени Фридриха Эберта

[www.euromonitor.md](http://www.euromonitor.md)



Финансирование  
Европейского Союза



	P1	Число молодежных организаций, учрежденных в населенном пункте	единиц	1
	P2	Величина поддержки, предоставляемой молодежным организациям/инициативам на молодежные мероприятия	тыс. леев	10
	P3	Число ежеквартальных мероприятий, организуемых с участием молодежи	единиц	3
	P4	Число молодежных инициатив, которым ежегодно оказывается поддержка	единиц	5
Эффективность	E	Средние расходы на организацию одного молодежного мероприятия	леев	1000
	E1	Средние расходы на поддержку одной молодежной инициативы	леев	2000
	E2	Средние расходы на организацию ежеквартально мероприятий с участие молодежи	леев	1000
	E3	Годовой бюджет, выделяемый под молодежные мероприятия, в соотношении к числу молодых людей, эффективнее задействованных в мероприятия (к примеру, если для организации одного мероприятия, в котором приняли участие 10 молодых людей, использовались 1000 леев, тогда эффективность денежных средств равна 100 леям на участника. А если под мероприятие, в котором участвовали 50 молодых людей, потратили 3000 леев, тогда эффективность составляет 60 леев на участника).	%	15



Финансирование  
Европейского Союза



«ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО ЗА ЕВРОИНТЕГРАЦИЮ»

Проект финансируется Европейским Союзом и софинансируется Фондом имени Фридриха Эберта

[www.euromonitor.md](http://www.euromonitor.md)