



Finanțat de
Uniunea Europeană



RAPORT

Analiza bugetului pe programele de tineret în orașul Vulcănești, UTA Găgăuzia

Autor: AO „Azi”

„SOCIETATEA CIVILĂ PENTRU INTEGRAREA EUROPEANĂ”

Proiectul este finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de Fundația „Friedrich Ebert”

www.euromonitor.md



Finanțat de
Uniunea Europeană



Notă de limitare a responsabilității

Această publicație cu suportul financiar al Uniunii Europene și Fundației „Friedrich Ebert” (FES). Conținutul acesteia reprezintă responsabilitatea exclusivă a proiectului „Societatea Civilă pentru Integrarea Europeană”, finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de Fundația „Friedrich Ebert”. Conținutul publicației aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunea Uniunii Europene și Fundației „Friedrich Ebert” (FES). Responsabilitatea exclusivă pentru concluziile și informațiile incluse în acest raport o poartă AO „Azi”.



Finanțat de
Uniunea Europeană



CUPRINS

1. Introducere	4
1.1. Scurt istoric.....	4
2. Bugetul localității	4
2.1. Bugetul pentru tineret.....	5
2.2. Ce reprezintă bugetarea pe programe?	6
3. Programe de tineret în documentele strategice	7
3.1. Cum obiectivele specifice și activitățile strategice pot fi reflectate în bugetul local.....	8
3.2. Centrul orășenesc de Tineret - potențial de implicare a tinerilor și atragere de fonduri extrabugetare pentru sectorul de tineret.....	8
4. Recomandări.....	9
5. Anexa - Bugetul pe program.....	10

1. Introducere

Raportul are ca scop analiza bugetului pe programele de tineret în orașul Vulcănești din UTA Găgăuzia și descrierea mecanismului de finanțare a inițiativelor și proiectelor dedicate tinerilor. În baza analizei au fost generate o serie de recomandări care vor permite îmbunătățirea eficienței cheltuirii banului public, consolidarea procesului de formulare a bugetului, dar și creșterii nivelului de participare a tinerilor în procesul decizional de la nivel local.

1.1. Scurt istoric

Vulcănești este cel mai sudic oraș al Republicii Moldova, situat la o distanță de 180 km de capitala Republicii Moldova. Orașul face parte din Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia și este centrul administrativ al raionului Vulcănești. Suprafața totală ocupată de oraș este de aproximativ 9,4 km pătrați¹.

Orașul este traversat de două drumuri naționale E584 și R38, precum și de două drumuri locale: L700 și L703. Cel mai apropiat nod feroviar este la 6 km și leagă orașul Vulcănești de Chișinău, asigurând inclusiv legături cu România și Ucraina. Vulcănești se afla la o distanță de 45 km de terminalul portuar din Giurgiulești, fiind și cel mai apropiat oraș de acest terminal.

Potrivit Biroului Național de Statistică², populația acestuia la sfârșitul anului 2023 era de 12,054 locuitori. Din punct de vedere al numărului de locuitori, orașul ocupă locul trei în rândul orașelor UTA Găgăuzia.

2. Bugetul localității

Bugetul orașului Vulcănești, în anul 2020 (cheltuieli executat) a constituit circa 33,8 milioane lei. În anul 2021 partea cheltuieli a fost executată suma de 40,2 milioane lei, iar în 2022 cheltuielile bugetare au fost executate în sumă de peste 53,3 milioane lei.

De menționat că în procesul de aprobare a bugetului, Primăria Vulcănești utilizează eficient modelul bugetului pentru cetățeni și prezintă sumar principalele surse de venit care formează bugetul localității, dar și principalele grupe/programe de cheltuieli pentru următorul an.

Pe de altă parte, pe site-ul autorității locale nu au fost găsite proiectele de decizii ale consiliului local, dar au fost identificate practic toate procesele verbale a ședințelor consiliului local.

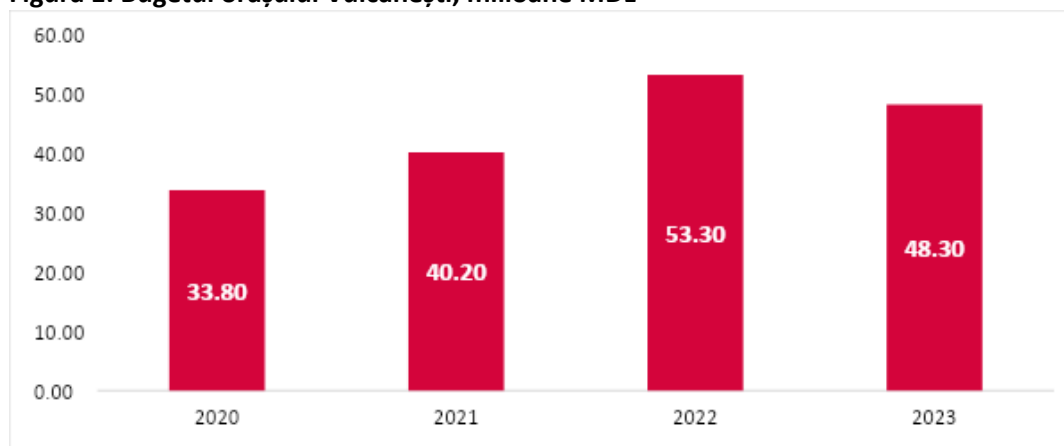
Bugetul aprobat al localității, nota informativă cu toate anexele nu este un act făcut public, inclusiv deciziile consiliului local nu sunt publicate în Registrul Actelor Locale, ceea ce face imposibilă colectarea informației oficiale care ar urma să fie în acces liber.

Totodată, publicarea doar a cifrelor de bază ale proiectului de buget, și lipsa pe site, în acces liber a documentației legale aferente procesului de aprobare a bugetului orășenesc reprezintă o lacună a transparenței procesului decizional.

¹ Strategia de Dezvoltare Socio-Economică a or. Vulcănești pentru perioada 2020-2025

² https://statistica.gov.md/ro/statistic_indicator_details/25#data_bank

Figura 1. Bugetul orașului Vulcănești, milioane MDL



Sursa: elaborat de autor, conform în baza bugetului orașului pentru perioada 2020-2023.

* Pentru anul 2023 a fost indicat bugetul aprobat și nu executat.

În primul semestru al anului 2023, bugetul orașului Vulcănești a fost executat în sumă de 27,6 milioane lei.

Tabelul 1. Veniturile și cheltuielile orașului Vulcănești pentru anul 2023

Veniturile	Cheltuielile
Impozite și taxe locale - 16,9 mil lei (35%)	Servicii de stat cu destinație generală - 6,8 mil lei
Transferuri de la bugetul de stat - 31,4 mil lei. (65%)	Servicii în domeniul economiei (Dezvoltarea drumurilor) - 4 mil lei
	Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale - 4 mil lei
	Cultură, sport, tineret, culte și odihnă - 4,2 mil lei
	Învățământ - 26 mil lei
	Protecție socială 3,6 mil lei

Sursa: informația sintetizată de autor în baza proiectului de buget pentru anul 2023.

2.1. Bugetul pentru tineret

În bugetul orașenesc, pentru activități de tineret sunt prevăzute sume infime. Pentru anul 2023, în bugetul orașului Vulcănești a fost aprobată suma de 8,5 mii lei (Program 86, Subprogram 03), ceea ce reprezintă circa 0,21% din suma totală alocată pentru grupa de cheltuieli Cultură, sport, tineret, culte și odihnă.

Potrivit raportului de executare a bugetului la situația din 30.06.2023, bugetul nu a fost executat. Potrivit raportului, banii au fost aprobați pentru bunuri și servicii. Conform raportului, pus la dispoziție de primăria or. Vulcănești, scopul programului este (în traducere din rusă) „Un sistem de succes în educarea civică și dezvoltarea tinerei generații cu condiții satisfăcătoare de autorealizare”.

Programul are doar un obiectiv - „Creșterea numărului de activități de tineret anual cu 5%”. Programul tineret conține următorii trei indicatori de performanță:

- De Rezultat - Creșterea numărului populației care participă la activități de tineret - 33%
- De Produs - Procentul populației implicate în activități de tineret - 250 persoane
- De Eficiență - Cheltuieli medii pentru 1 participant la activitățile de tineret - 100 lei

Conform informațiilor colectate și analizate, indicatorii de performanță sunt unii formali, fără a respecta logica elaborării acestora. Bugetul alocat pentru programul tineret este de circa 3 ori mai mic decât ar reieși din indicatorii de produs raportat multiplicat cu indicatorul de eficiență. Dacă admitem că bugetarea pe programe este realizată conform prevederilor, suma alocată pentru sectorul tineret pentru anul 2023 în or. Vulcănești ar urma să fie de cel puțin 25,000 lei sau cu circa 300% mai mult decât aprobat.

2.2. Ce reprezintă bugetarea pe programe?

Bugetarea pe programe a început a fi implementată în or. Vulcănești, ca și în toată țara, din anul 2016. Principalele aspecte ale bugetării pe programe au fost stabilite prin Setul metodologic privind elaborarea. Aprobarea și modificarea bugetului, Aprobat prin Ordinul nr. 209 din 24.12.2015.

Astfel, bugetul pe programe cuprinde următoarele elemente: (1) scop, (2) obiective, (3) indicatori de performanță. Elementele se stabilesc la nivelul subprogramelor.

În structura unui program/subprogram trebuie să existe o legătură logică între elementele acestuia, atât la etapa de planificare, cât și la etapa de implementare și monitorizare. Cadrul logic este o modalitate de a structura elementele astfel încât legăturile logice directe dintre ele să fie evidente. Legătura logică între elementele programului reflectă abordarea de sus în jos la etapa de elaborare a programului și abordare.

Scopul este un deziderat cu caracter general și reflectă efectele pozitive așteptate sau rezultatele finale scontate de la realizarea programului. Scopul indică starea îmbunătățită de lucruri sau efectele cu impact general asupra societății, schimbările de ordin economic și social, care se așteaptă de la implementarea unei politici publice și răspunde la întrebarea: „ce se dorește de realizat?”.

Obiectivele reprezintă o formă mai concretă de exprimare a scopurilor definite și determină rezultatele finale sau intermediare care se propun a fi realizate într-o anumită perioadă de timp. Obiectivele trebuie corelate cu strategiile sectoriale de cheltuieli și planurile de dezvoltare pe termen mediu și răspund la întrebarea: „cum se va atinge scopul propus?”.

La formularea programelor/subprogramelor se utilizează trei categorii de indicatori³:

- a) indicatorii de produs indică cantitatea sau volumul bunurilor publice produse sau a serviciilor prestate în cadrul programului/subprogramului pentru atingerea obiectivelor. Indicatorii de produs rezultă direct din activitățile instituției în procesul de realizare a programului. Produsele sunt măsurabile atât din punct de vedere cantitativ, cât și calitativ. Indicatorii de produs sunt utilizați la evaluarea necesităților de finanțare și pentru determinarea resurselor necesare pentru un program/subprogram.
- b) indicatorii de eficiență caracterizează eficiența programului/subprogramului și exprimă relația dintre bunurile produse, serviciile prestate și resursele utilizate pentru producerea sau prestarea lor. De regulă, indicatorii

³ Set metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, Aprobat prin Ordinul nr. 209 din 24.12.2015

de eficiență exprimă cantitatea medie a resurselor consumate (timp, cost) pentru obținerea unei unități de produs sau rezultat.

- c) indicatorii de rezultat reflectă gradul de atingere a scopului și obiectivelor programului/subprogramului și caracterizează calitatea implementării acestuia. Indicatorii de rezultat prezintă o importanță deosebită pentru analiza politicilor publice, deoarece evaluează impactul și evidențiază schimbările economice și sociale realizate prin intermediul programului/subprogramului. Rezultatele, însă, uneori sunt greu de măsurat și depind în mare parte de influența factorilor externi. La stabilirea indicatorilor de rezultat pot fi utilizate anumite criterii de evaluare sau gradul de corespundere la diverse standarde de calitate naționale și internaționale sau rezultatele anumitor studii, sondaje, etc.

3. Programe de tineret în documentele strategice

În anul 2020, a fost elaborată și aprobată Strategia de dezvoltare socio-economică a orașului Vulcănești⁴. Strategia reprezintă un document amplu care scoate în evidență principalele obiective de dezvoltare a localității pentru anii 2020 - 2025. Documentul descrie obiectivele specifice și activitățile care urmează a fi implementate în anii de implementare a strategiei, inclusiv cuantifică resursele financiare planificate pentru atingerea obiectivelor.

În documentul strategic au fost identificate 6 activități specifice care influențează direct sectorul de tineret. Totodată, strategia mai prevede un șir de activități indirecte cu impact asupra sectorului de tineret cum ar fi activități de dezvoltare a sportului, cluburilor sportive, activități culturale etc.

Astfel, obiective specifice ale strategiei și activitățile acestora care sunt relevante sectorului de tineret sunt:

- Obiectivul specific 1.2 Stimularea creării de noi locuri de muncă.
 - Activitatea 1.2.2. Formarea tinerilor antreprenori și furnizarea acestora cu toate informațiile necesare despre a face afaceri. Activitatea urmează să fie implementată în anii 2021-2025, iar costul preconizat pentru acesta a fost indicat circa 1,2 milioane lei.
- Obiectivul specific 4.2. Dezvoltarea activităților extracurriculare, include 5 activități specifice care, o dată implementate ar da un impuls semnificativ sectorului de tineret și ar reprezenta interesul APL față de acest domeniu.
 - Activitatea 4.2.1: Sprijin pentru mișcarea publică de tineret a fost planificată a fi implementată în perioada anilor 2020-2025. Costul activității ar fi de 2 mii lei, iar rezultat al acesteia ar fi crearea unei mișcări (organizații) de tineret la nivel local.
 - Activitatea 4.2.2: Activarea echipei de tineri pentru popularizarea educației și dezvoltării extrașcolare, non-formale. Activitatea urma a fi implementată în perioada anilor 2021-2025, cu costul total de 10 mii lei. Drept rezultate planificate au fost indicate organizarea a 10 activități de tineret anual.
 - Activitatea 4.2.3: Întâlniri trimestriale cu tinerii și organizarea diverselor evenimente pentru atragerea tinerilor în viața publică, ar avea un cost orientativ de 20 mii lei și ar presupune organizarea a cel puțin 10 activități de implicarea a tineretului în viața comunității.

⁴ https://www.vulcanestimd.com/files/ugd/b707c7_eed5786867fe41c3a2e9b4871f1f5d57.pdf

- Activitatea 4.2.4: Susținerea și încurajarea inițiativelor tinerilor care vizează dezvoltarea orașului natal. Pentru aceasta, conform Strategiei ar urma să fie cheltuiți în perioada 2021 -2025 circa 75 mii lei.
- Activitatea 4.2.5: Crearea unui program de voluntariat și încurajarea voluntarilor. Perioada de implementare 2021-2025 și costul aproximativ de 10 mii lei.

Dar toate aceste activități prevăzute în Strategia de dezvoltare socio-economică a orașului Vulcănești nu se regăsesc în documentele bugetare anuale.

3.1. Cum obiectivele specifice și activitățile strategice pot fi reflectate în bugetul local

Activitățile prevăzute în Strategia de dezvoltare socio-economică a orașului Vulcănești pot fi reflectate cu ușurință în proiectul bugetului local. Această posibilitatea este oferită de Anexa 4 la Nota informativă la proiectul de buget (act ce urmează a fi elaborat și prezentat până la aprobarea bugetului).

Chiar dacă această Anexă nu este parte a bugetului, autoritățile locale raportează executarea bugetului inclusiv din prisma indicatorilor de performanță (Forma FD-053 aprobată prin Ordinul Ministrului finanțelor nr. 216 din 28.12.2015). Astfel, autoritățile pot propune formularea unor indicatorilor de performanță, conform documentului de dezvoltare strategică a localității Anexa 1.

Principalele propuneri vizează formularea scopului și obiectivelor programului, dar și formularea a câtorva indicatori de rezultat, produs și eficiență. Acești indicatori sunt interdependenți, ceea ce aduce o logică în procesul de elaborare și aprobare a bugetului, bazat pe indicatorii de performanță.

Spre exemplu, pentru anul 2023, Primăria or. Vulcănești își propune să mărească numărului de tineri implicați în activități comunitare anual cu 10%. Pentru aceasta, Primăria își propune să sprijine financiar organizațiile de tineret din oraș cu 10 mii lei anual, și să organizeze activități cu tinerii trimestrial. Drept indicator de eficiență, cheltuieli medii pentru susținerea unei inițiative de tineret se planifică a fi de 2 mii lei, ceea ce înseamnă că primăria va susține 5 inițiative de tineret a câte 2 mii lei pentru a atinge indicatorul de produs „Valoarea sprijinului acordat organizațiilor/ inițiativelor de tineret pentru activități de tineret”.

În acest context, elaborarea proiectului de buget pentru o administrație publică locală la capitolul cheltuieli, ar urma să înceapă cu stabilirea indicatorilor de performanță și a activităților concrete care ar urma să fie finanțate de către autoritatea locală în anul viitor.

Procesul de bugetare pe programe este un proces complex și destul de complicat. Majoritatea APL au o abordare superficială la stabilirea indicatorilor de performanță, iar aceasta se datorează faptului că există încă o înțelegere defectuoasă a valorii adăugate a bugetului în baza de programe, atât la nivel local, cât și la nivel central.

3.2. Centrul orășenesc de Tineret - potențial de implicare a tinerilor și atragere de fonduri extrabugetare pentru sectorul de tineret

Reieșind din cele analizate, mai ales din perspectiva resurselor bugetare extrem de limitate care pot fi direcționate pentru activități de tineret, o potențială soluție viabilă pentru administrația publică locală este crearea unui centru de tineret orășenesc care ar fi capabil să atragă resurse extrabugetare pentru activitățile și inițiativele dedicate tinerilor.



Finanțat de
Uniunea Europeană



Investiția inițială a APL în dezvoltarea unui centru pentru tineri în oraș se poate rezuma la oferirea și amenajarea unui spațiu în cadrul instituțiilor din subordinea autorității locale și orientarea eforturilor persoanei angajate din cadrul primăriei pentru elaborarea și implementarea unui plan de lucru cu tinerii.

Amplasarea geografică a or. Vulcănești în nemijlocita apropiere de mun. Cahul și or. Taraclia, permite schimbul de experiență și bune practici cu organizațiile locale de tineret și structurile similare existente în aceste orașe.

Accesul la finanțare nerambursabilă din partea Ministerului Educației și Cercetării (MEC) prin intermediul Programului de Granturi pentru organizațiile de tineret sau programe de finanțare externă dedicate tinerilor. Totodată, un obiectiv al Primăriei orașului Vulcănești ar fi aplicarea în anul 2024 la titlul de Capitala Națională a Tineretului, care oferă acces la un grant de 1 milion de lei din partea MEC.

Dezvoltarea sectorului de tinere într-o localitate nu reprezintă doar angajamentele politice ale administrației publice locale, dar și interesul și grija pe care o acordă tinerilor: elevi, liceeni, studenți ai școlilor profesionale, tineri până la vârsta de 35 de ani angajați în câmpul muncii. Dacă o localitate nu este atractivă pentru tineri, viitorul acesteia este deja decis.

4. Recomandări

În baza informațiilor analizate, constatăm faptul că la momentul actual nu există politici de tineret care să fie asigurate cu surse financiare sustenabile din bugetul local. Chiar dacă primăria utilizează bugetarea în bază de programe, nu este asigurată o legătură directă cu procesul de elaborare a bugetului anual. Iar bugetarea în bază de program rămâne să fie un proces formal care nu generează valoare adăugată procesului de elaborare a bugetului anual. Documentele de politici, chiar dacă conțin o cuantificare a costurilor pentru realizarea acțiunilor, totuși nu identifică exact sursa bugetară care să permită buna realizare a tuturor acțiunilor.

Totodată, au fost identificate mai multe lacune în transparența procesului bugetar, în mod special la publicarea documentelor adiționale care să asigure o înțelegere mai bună a bugetului. De exemplu, nu sunt elaborate și publicate informații analitice despre cum politicile locale afectează și influențează veniturile și cheltuielile locale. Publicarea unor asemenea documente ar simplifica înțelegerea bugetului, care este un document complex.

În acest context, se recomandă următoarele:

1. Actualizarea Strategiei de dezvoltare socio-economică a orașului Vulcănești și a planului de acțiuni.
2. Asigurarea monitorizării implementării Strategiei de dezvoltare socio-economică a or. Vulcănești.
3. Elaborarea de Strategiei de dezvoltare a sectorului de tineret a or. Vulcănești.
4. Elaborarea calitativă a bugetului localității raportat inclusiv la documentele de dezvoltare strategică.
5. Creșterea treptată a sumelor alocate pentru activități de tineret în bugetul local prin stabilirea unui procent anumit din buget care ar fi destinat activităților de tineret.
6. Elaborarea planurilor anuale de activități dedicate tinerilor și implementarea acestora.
7. Creșterea gradului de transparență a procesului decizional prin implicarea tinerilor, consiliilor elevilor din localitate în procesul de elaborare și aprobare a deciziilor.
8. Inițierea creării unui centru de tineret la nivel de oraș și susținerea activității acestuia.



Finanțat de
Uniunea Europeană



5. Anexa - Bugetul pe program

C. Programele pe cheltuieli

Subgrup	Servicii pentru tineret	813
Program	Tineret	86
Subprogram	Tineret	03

I. Informație generală

Scop	Până în 2023, în or. Vulcănești, tinerii reprezintă o comunitate instruită, implicată care aduce aportul său la dezvoltarea localității.
Obiective	1. Asigurarea implicării proactive a tinerilor în viața comunității; 2. Facilitarea dezvoltării personale și profesionale a tinerilor din Vulcănești, prin susținerea inițiativelor acestora; 3. Consolidarea sectorului de tineret din or. Vulcănești
Descriere succintă	

II. Indicatori de performanță

Categoria	Cod	Denumirea	Unitate de măsură	Valoare
1	2	3	4	5
De rezultat	R	Creșterea numărului de tineri implicați în activități comunitare anual	%	10%
	R1	Ponderele tinerilor implicați în activități de voluntariat	%	5 %
	R2	Creșterea numărului de tineri implicați în activități/organizații de tineret	%	5 %
	R3	Creșterea costurilor de finanțarea a activităților de tineret anual	%	15%
De produs	P	Numărul tinerilor implicați în activități comunitare anual	Unități	1000
		Fete		500
		Băieți		500



Finanțat de
Uniunea Europeană



	P1	Numărul organizațiilor de tineret înființate în localitate	Unități	1
	P2	Valoarea sprijinului acordat organizațiilor/ inițiativelor de tineret pentru activități de tineret	Mii lei	10
	P3	Numărul activităților trimestriale organizate cu tinerii	Unități	3
	P4	Numărul de inițiative de tineret susținute anual	Unități	5
De eficiență	E	Cheltuieli medii pentru organizarea unei activități de tineret	Lei	1000
	E1	Cheltuieli medii pentru susținerea unei inițiative de tineret	Lei	2000
	E2	Cheltuieli medii pentru organizarea activităților trimestriale organizate cu tinerii	Lei	1000
	E3	Bugetul anual alocat pentru activități de tineret, raportat la numărul de tineri implicați în activități mai eficiente (ex. dacă pentru organizarea a 1 activitate la care a participat 10 tineri au fost utilizați 1000 lei, eficiența banilor este de 100 lei/participant. Iar dacă la o activitate la care au participat 50 de tineri au fost cheltuiți 3000 lei, eficiența este de 60 lei/participant)	%	15



Finanțat de
Uniunea Europeană



„SOCIETATEA CIVILĂ PENTRU INTEGRAREA EUROPEANĂ”

Proiectul este finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de Fundația „Friedrich Ebert”

www.euromonitor.md