



Lecții învățate din reformele bugetare în Slovacia

pregătit de Jan Marusinec

în cadrul Programului Finanțe Publice pentru Dezvoltare
finanțat de Ministerul Finanțelor al Republicii Slovace
implementat de Centrul Regional Bratislava al PNUD

Lista abrevierilor:

UE	Uniunea Europeană
ISD	Investiții străine directe
EIF	Evaluarea impactului financiar
IPF	Institutul de Politici Financiare
PIB	Produs Intern Brut
SIFU	Sistem informațional de evidență a fondurilor UE
TI	Tehnologii informaționale
SIM	Sistem informațional de monitorizare (pentru gestionarea fondurilor UE)
MR	Minister/e de resort
MF	Ministerul Finanțelor
CBTM	Cadrul Bugetar pe Termen Mediu
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
BBP	Bugetarea Bazată pe Performanță
MFP	Managementul Finanțelor Publice
CFIP	Control financiar intern public

Cuprins:

1. Sumar executiv	4
2. Context politic, instituțional și economic general	7
3. Punct de reper și conceptul reformei	11
4. Cadrul bugetar pe termen mediu	14
5. Bugetarea bazată pe performanță	18
6. Ajustări legislative, instituționale și procedurale	22
7. Provocări și politica din spatele reformelor	26
8. Bibliografie	29
Anexa 1: Calendar bugetar	30
Anexa 2: Structură-model de program	31
Anexa 3: Structuri sugerate de program pentru autorități rurale	35
Anexa 4: Acoperire bugetară	36

1. Sumar executiv

1.1. Constatări cheie

Slovacia este o republică parlamentară. Sistemul de MFP este organizat de MF, responsabil de gestionarea procesului bugetar, în timp ce Cabinetul, Parlamentul și Consiliul Coaliției informal, dar influent, iau decizii cruciale. **Reformele MFP în Slovacia au produs rezultate măsurabile și au îmbunătățit performanța macroeconomică.** Slovacia era pe punctul de a intra în colaps economic, dar măsurile de stabilizare macroeconomică susținute de reforma MFP au adus stabilitate și au îmbunătățit considerabil credibilitatea financiară a țării. Acest lucru a dus la:

- rate mai înalte ale obligațiunilor,
- costuri mai mici de refinanțare a datoriilor,
- afluxuri masive de ISD, și
- creșterea bruscă a PIB-ului și ratei de angajare în câmpul muncii.

Guvernul a avut rolul de gestionar al reformei MFP și a implementat-o prin mecanisme interne de conducere ale MF, cu suportul consultanților externi. Reforma în MFP în Slovacia a fost susținută de câțiva donatori și proiecte, dar, cel mai important, de un **proiect al Băncii Mondiale**. Este esențial ca factorii politici să prioritizeze și să controleze consultanții externi implicați pentru ca reformele să fie permanente și eficiente. MF a avut o idee clară a ceea ce a dorit de la consultanți și a gestionat activ implicarea acestora.

Angajamentul și recomandările de nivel înalt, atât în cadrul MF cât și în ministerele de resort, au fost **cruciale pentru succesul implementării BBP**. Cu toate acestea, Slovacia încă **nu are o cultură generală de management al performanței**, care ar necesita o reformă mai largă a administrației publice. Motivele de ce **BBP nu a fost acceptată pe larg în afara comunității managementului financiar** includ **o acoperire insuficientă a sistemului informațional pentru susținerea managerilor de program și lipsa înțelegerii conceptului BBP în rândul departamentelor**.

MF a fost reorganizat substanțial pentru a susține efortul de MFP. Domeniile aferente MFP erau subordonate unui vice-ministru. Secțiunea bugetului a fost redusă, deoarece unele sarcini au fost delegate ministerelor de resort și a fost pus un accent mai mare pe analiza politicilor pentru a crea capacitatea de a se opune ministerelor de resort în timpul negocierilor bugetului. Ministerele de resort au trebuit să facă față complexității tot mai mari a sistemului de MFP, iar adaptarea **depindea**, cel mai mult, de **angajamentul conducerii și capacitatea instituțională**. Crearea legăturii dintre formularea politicilor și managementul bugetului este o activitate continuă.

Cadrul bugetar reformat este multianual și include date despre performanță. Programele acoperă integral cheltuielile guvernamentale, iar obiectivele și indicatorii sunt definiți pentru toată structura programului. Continuă să existe deficiențe în plasarea unui **accent mai mare pe programe în comparație cu liniile tradiționale**. Cerințele mai vechi, precum limitele de salarii și cheltuieli capitale, au rămas valabile. Acest lucru face administrarea reformei mai dificilă, deoarece crește povara birocratică. Controalele liniilor bugetare, fiind bazate pe

contribuții, trebuie să fie **înlocuite cu ținte de performanță** pentru a permite funcționarea managementului de performanță.

Sistemul de MFP din Slovacia este reglementat de un șir de legi și note metodologice. Această **abordare fragmentată s-a dovedit a fi foarte utilă în implementarea rapidă și tot mai intensă a schimbărilor**. Suportul informațional pentru MFP este divizat între câteva sisteme informaționale integrate, permițând o flexibilitate suplimentară atunci când trebuie să fie reflectate schimbări crescânde. **Suportul sistemului informațional pentru departamentele bugetare a contribuit enorm la succesul reformei MFP**. Abordările informaționale flexibile s-au dovedit a fi mai adaptabile decât soluțiile standardizate.

Componenta instruire /consolidarea capacităților din cadrul programului a fost **insuficientă**, ducând la încetinirea adoptării procedurilor noi sau chiar la rezistență față de schimbări din partea managerilor de nivel mediu. Schimbul de informație și interacțiunea mai extinsă ar fi facilitat reforma. Reformele MFP trebuie, în mod ideal, **să includă o componentă continuă, permanentă de învățare** și acest lucru **nu trebuie să depindă de resursele străine, temporare**. Este mai important de a realiza această activitate corect decât de a accelera implementarea reformelor. Organizațiile trebuie să fie pregătite minuțios pentru implementarea schimbărilor.

1.2. Factori tehnici

CBTM slovac acoperă tot Guvernul și este aprobat de Cabinet pe o perioadă de trei luni, Parlamentul doar adoptă Legea Bugetului Anual pentru autoritățile centrale și fondurile speciale selectate. Limitele pentru anii următori sunt **obligatorii din punct de vedere politic, dar nu și legal. Baza legală trebuie să fie consolidată** pentru stabilitate și previzibilitate sporită.

Estimările macroeconomice și de venituri ale MF rezultă în stabilirea țintelor politicii financiare, inclusiv un plafon al cheltuielilor agregate. În paralel cu **prioritizarea politicilor, plafoanele de cheltuieli** sunt elaborate pentru ministerele de resort și aprobate de Cabinet la începutul procesului bugetar. Ministerele de resort își pregătesc **propunerile detaliate de buget**, inclusiv structurile, obiectivele și indicatorii pentru programe.

Resurse bugetare adiționale sunt transferate ministerelor dintr-un **fond de rezervă pentru priorități** după o rundă inițială de negocieri ale bugetului în Cabinet și în Consiliul Coaliției. Ulterior, proiectul bugetului este expediat Parlamentului pentru aprobare finală. Existența **fondului de rezervă pentru priorități** nu permite stabilirea corectă a unei abordări pe termen mediu. Această practică trebuie **să fie eliminată treptat**, deoarece ea sustrage atenția Cabinetului de la rezultatele programului multianual și creează o concurență anuală pentru relativ puține cheltuieli marginale.

MF are împuternicirea de a ajusta alocările bugetare aprobate în timpul executării bugetului. Fixarea limitelor legale pentru sumele maxime transferate de la un minister/program la altul ar putea spori stabilitatea și performanța politicilor sectoriale. Ministerele au dreptul să **transfere automat** cheltuielile capitale neutilizate și resursele UE pe un termen de până la 3 ani. Transferurile cheltuielilor trebuie să fie limitate de anumite reguli și trebuie să existe o anumită **împuternicire**.

La nivel național, a fost selectată o abordare descentralizată față de BBP, în care **ministerele de resort își pregătesc structurile de program, în timp ce MF le acordă îndrumări metodologice**. Acest lucru le oferă ministerelor de resort mai mult control asupra

programelor proprii și asupra conceptului BBP. Structura de program are 3 niveluri, iar scopurile/obiectivele trebuie să fie definite pentru fiecare componentă de program. Performanța este măsurată prin indicatori cu ajutorul unui proces de monitorizare sistematică, dar sistemul de evaluare continuă să fie sub-dezvoltat. Un cadru logic al programelor permite ministerelor de resort să-și elaboreze politicile sectoriale în cadrul conceptului BBP cu toate că doar unele din ele folosesc activ această abordare din cauza **lipsei capacităților instituționale**.

BBP a fost introdusă treptat din anul 2000 și a fost extinsă recent la bugetele autorităților regionale și locale. **Extinderea BBP la nivelul autorităților regionale și locale** a fost susținută de un proiect separat și pilotată în 30 de autorități de diferite dimensiuni. Existența **planurilor de dezvoltare economică și socială** a facilitat transformarea scopurilor și obiectivelor politice în programe în cadrul BBP. Capacitatea administrativă ce rezultă din **descentralizarea financiară a contribuit la implementarea BBP** la nivel local. Cu toate acestea, sistemul BBP continuă să fie o **povară administrativă** pentru comunitățile mici.

1.3. Considerații finale

În procesul de implementare a reformei MFP, au fost comise câteva greșeli, dar, în linii mari, aceasta s-a dovedit a fi un succes. O modalitate bună de a evita supraîncărcarea reformei este de a opta pentru **implementarea treptată a schimbărilor și pilotarea adecvată**. Deoarece componentele noi ale MFP nu înlocuiau, ci completau vechile practici bugetare, sistemul MFP a devenit prea complex.

Orice **inițiativă de reformă trebuie să înceapă cu reducerea volumului de lucru** pentru managerii de buget. Natura obligatorie a CBTM trebuie să fie consolidată, iar controalele contribuțiilor pot începe treptat să fie înlocuite cu ținte de performanță pentru a permite managementul performanței. **O componentă puternică de instruire** ar trebui luată în considerație ca parte integrantă a oricărui program de reformare a MFP pentru a facilita implementarea acestuia și a evita rezistența inadecvată.

Timpul și consecutivitatea sunt esențiale atunci când este introdus BBP în sistemul MFP. Limitarea complexității tehnice a structurii inițiale a programului va oferi timp pentru a învăța și folosi conceptele BBP și pentru a pune accent pe un număr mic de rezultate scontate și realizabile selectate de către liderii organizaționali. BBP se axează pe rezultate; ea nu trebuie să fie supraîncărcată cu considerații tehnice înainte de a putea asigura nivelul înalt de sprijin de care va avea nevoie pentru a avea succes.

2. Context politic, instituțional și economic general

2.1. Context politic

Slovacia este republică parlamentară cu ciclul electoral general de 4 ani. Membrii Parlamentului reprezintă partide politice și nu sunt legați de anumite circumscripții electorale. Cabinetul este alcătuit din 3-4 partide de coaliție, care reprezintă majoritatea în Parlament. Un **Consiliu al Coaliției** alcătuit din reprezentanții fiecărui partid din coaliția de guvernare (un organ politic informal) este creat pentru a rezolva toate disputele politice importante sau sensibile, înainte ca acestea să fie discutate în Cabinet sau în Parlament.

Ministrul Finanțelor are, tradițional, o poziție puternică în cadrul Cabinetului, chiar dacă aceasta are un caracter informal. Ministrul nu are dreptul la veto în procedurile de vot ale Cabinetului, dar, deoarece provine, de obicei, din același partid de coaliție ca și Prim-ministrul, poate asigura consecvența priorităților strategice ale Guvernului cu cadrul financiar și bugetul. Nu există competențe speciale legate de buget ale Președintelui sau Prim-ministrului.

2.2. Context instituțional

Anul bugetar în Slovacia este identic cu cel calendaristic, iar MF este principalul coordonator al bugetului. Procesul bugetar începe cu pregătirea așa-numitelor **Punctelor de Reper** pentru discutare în Cabinet **în aprilie, conținând previziunile macroeconomice și de venituri, cadrul financiar multianual**, inclusiv țintele de deficit și datorii pentru bugetul general de stat, precum și **plafoanele de cheltuieli pentru ministerele de resort**. După adoptarea acestui document, ministerele și agențiile de resort își pregătesc bugetele detaliate și le prezintă prin intermediul sistemului informațional Ministerului Finanțelor. După un șir de audieri bugetare, MF compilează un proiect comprehensiv al bugetului pe care îl prezintă spre examinare Cabinetului până la sfârșitul lunii august.

Un **fond de rezervă pentru priorități, ce reprezintă 1-3% din cheltuielile totale**, este menținut în cadrul bugetului la această etapă pentru a fi alocat¹ în timpul discuțiilor în Cabinet și în Consiliul Coaliției în luna septembrie. Apoi bugetul este discutat în câteva runde cu participarea Consiliului Coaliției. După elucidarea tuturor disputelor, **Cabinetul aprobă bugetul înainte de 15 octombrie și expediază proiectul final Parlamentului** spre discutare și avizare finală. Parlamentul discută bugetul în comisii și în plenară. Legea Bugetului Anual este adoptată prin majoritate simplă. Deoarece majoritatea acordurilor politice sunt stabilite deja în rundele anterioare de discuții, proiectul, de obicei, nu suferă amendamente semnificative în Parlament. O diagramă mai detaliată cu calendarul bugetar poate fi găsită în Anexa 1.

Ministerele de resort sunt destul de autonome în alocarea și executarea cheltuielilor publice. MF, în baza Legii Bugetului Anual, stabilește pentru acestea plafoanele cheltuielilor totale și un șir de limite obligatorii (salarii, cheltuieli capitale, resurse UE, cofinanțare). Ministerele de resort își stabilesc propriile structuri de program și divizează cheltuielile în linii bugetare individuale. Solicitățile de plăți sunt executate automat prin sistemul de Trezorerie on-line, atâta timp cât ele respectă plafonul total și limitele obligatorii. **MF poate**

¹ Toate cheltuielile din acest fond sunt alocate programelor înainte de prezentarea bugetului Parlamentului.

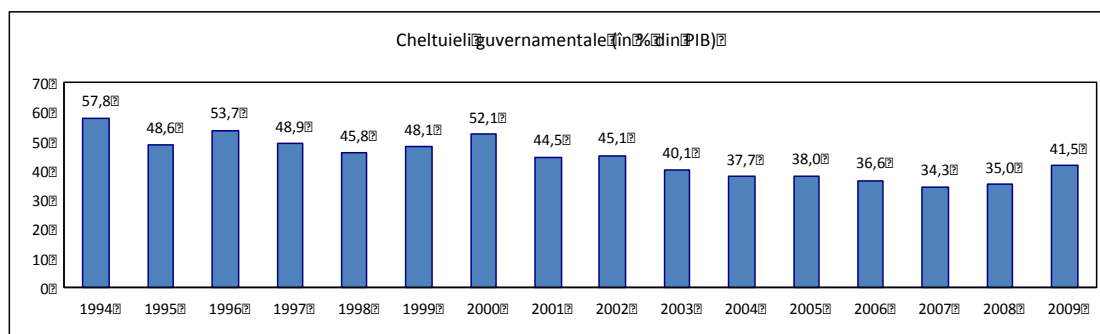
schimba alocările pentru ministerele de resort fără aprobarea prealabilă a Parlamentului în timpul executării bugetului, atâta timp cât nu este depășită limita deficitului total.

Legea Reglementărilor Bugetare este unicul act legislativ, care reglementează sistemul bugetar. Ea include definiții importante, reguli de finanțare și termenele limită majore în cadrul procesului bugetar, în timp ce alte aspecte practice sunt reglementate de Hotărârile Guvernului (de ex. Hotărârea cu privire la Punctele de Reper) sau Ghidul MF (de ex. circulara bugetară). Legea mai reflectă bugetarea pe termen mediu și pe programe, deoarece ea definește bugetul drept instrument de politici economice pe 3 ani și prevede ca bugetul să includă plafoanele de cheltuieli pentru programele guvernamentale și definește scopurile și obiectivele acestora.

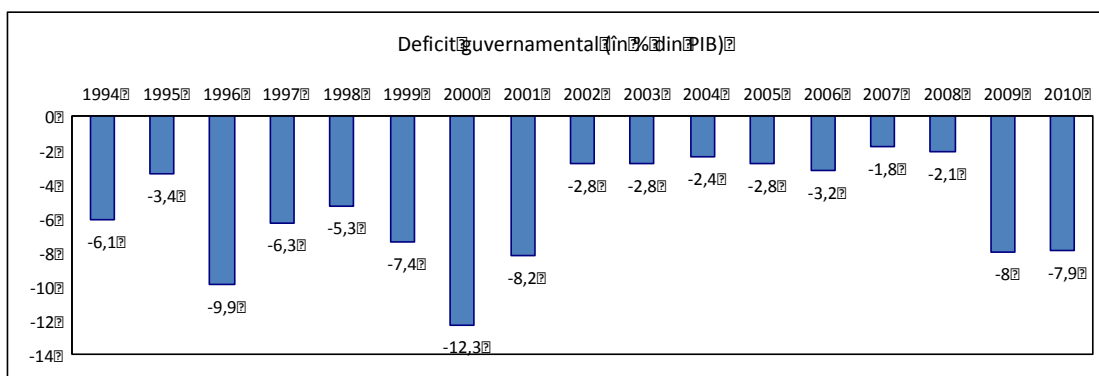
2.3. Context economic

După obținerea independenței în 1993, Slovacia a trecut printr-o perioadă de instabilitate macroeconomică urmată de două etape de reforme. Prima etapă, în perioada 1998 - 2002 a fost orientată spre asigurarea stabilității economice și elaborarea regulilor standard în privința operațiunilor pentru sectorul privat (privatizare, mediu de afaceri), în timp ce a doua etapă – 2002-2006 – a fost axată, în mare, pe sectorul public/finanțe. Cea de-a doua etapă a inclus, de exemplu, reforma fiscală, reforma asistenței sociale, reforma pieței forței de muncă, reforma sistemului de pensii, reforma judiciară sau descentralizarea financiară substanțială. Printre ele s-a mai numărat reforma managementului finanțelor publice orientată spre îmbunătățirea performanței financiare, prioritizarea politicilor și eficiența operațională a cheltuielilor publice. Următoarele date trebuie să demonstreze că aceasta a produs rezultate măsurabile.

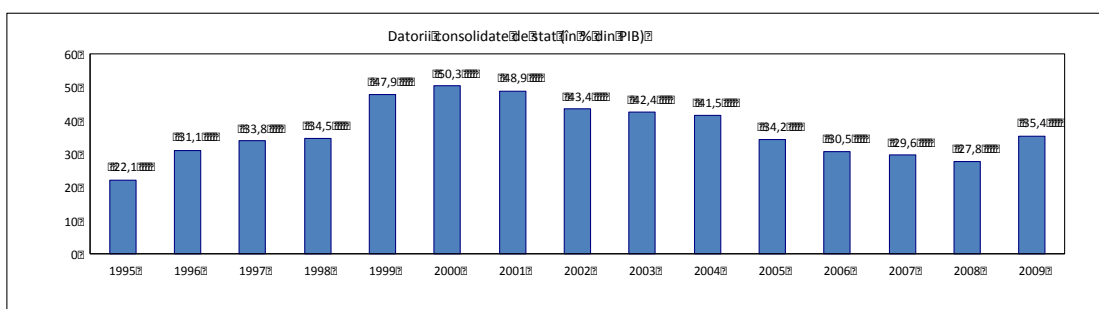
Cheltuielile publice au oscilat în jurul la 50% din PIB până la începutul anilor 2000, iar Guvernul nu avea priorități clare în politica financiară. Din 2002, această rată a început să scadă constant sub 35%, și doar criza a ridicat-o înapoi la peste 40%. Slovacia are una din cele mai scăzute proporții a cheltuielilor publice în PIB între țările UE.



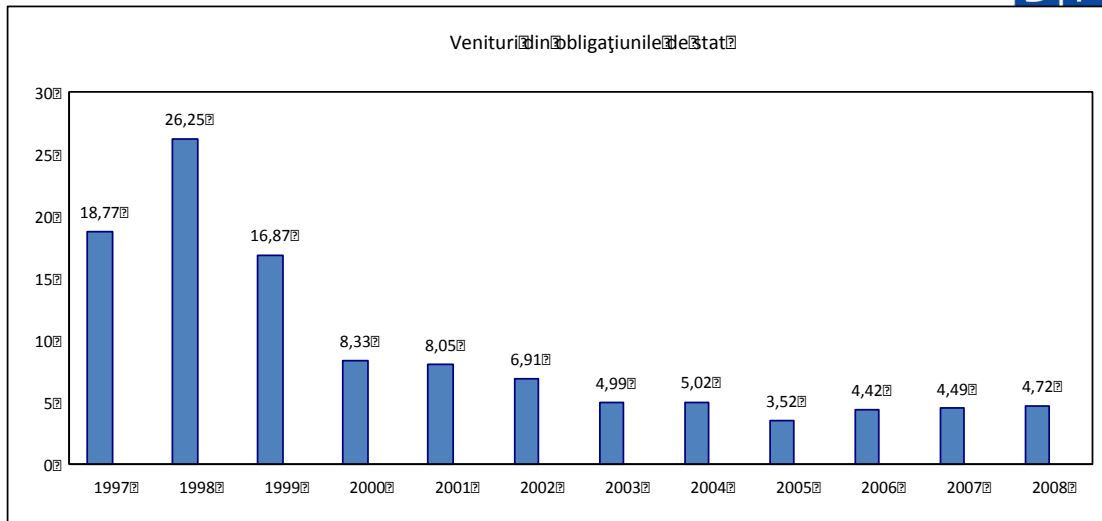
Deficitul de stat, de asemenea, nu era controlat integral până în 2002, cauza principală fiind emiterea garanțiilor de stat, acumularea datoriilor și utilizarea bonurilor de privatizare pentru finanțarea cheltuielilor. Iarăși, acest deficit a fost menținut la un nivel scăzut rezonabil până când criza economică globală a lovit Slovacia și asta în pofida introducerii pilonului de finanțare privată a sistemului de pensii cu impact financiar negativ mai mare de 1% din PIB.



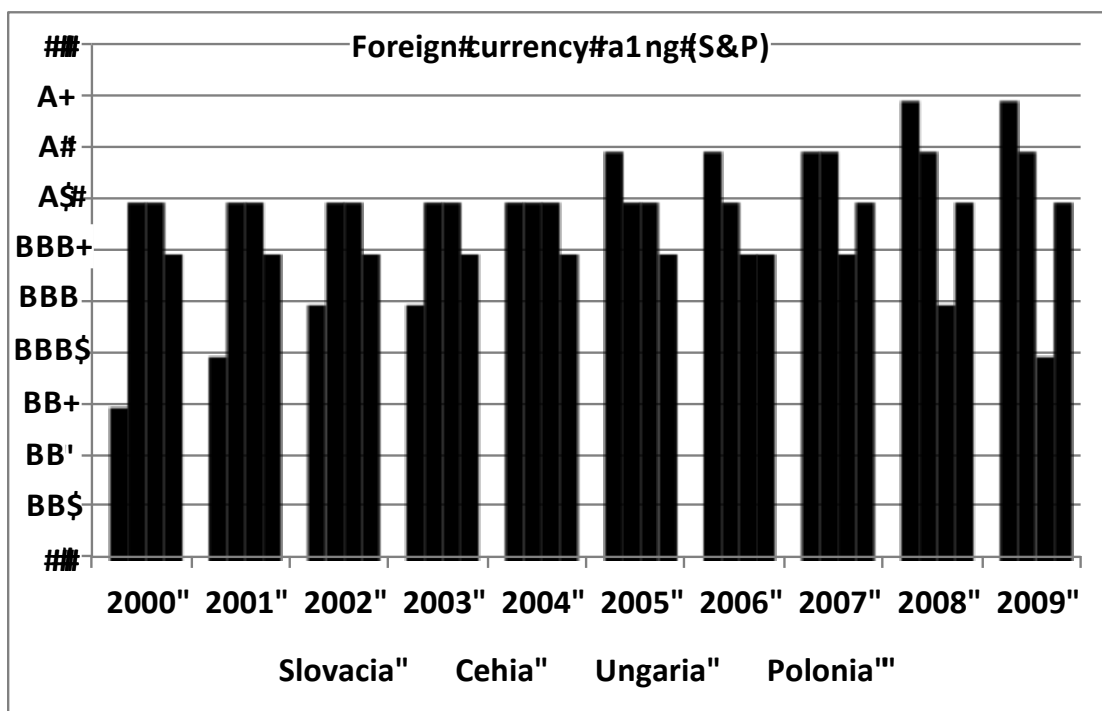
Datoria publică era la un nivel relativ scăzut, dar, la sfârșitul anilor 1990, din cauza politicii financiare flexibile, aceasta a crescut destul de rapid. Prin consolidare financiară permanentă, acest nivel a fost redus la mai puțin din 30% din GDP, cu toate că criza a afectat negativ și această cifră.



Ratele dobânzii la datoria de stat erau extrem de înalte la sfârșitul anilor 1990 din cauza politicii financiare, care susținea creșterea prin cheltuieli de stat excesive. După primul pachet de stabilizare macroeconomică din 1998 și implementarea măsurilor de Management al Finanțelor Publice la începutul anilor 2000, ratele dobânzii au scăzut la niveluri rezonabile.



Punctajul clasării suverane a crescut substanțial de când Slovacia a început să implementeze reforme financiare. În prezent, ea are cel mai înalt punctaj de clasare în rândul statelor V4 (Cehia, Polonia, Ungaria și Slovacia), în modul prezentat în diagrama de mai jos.



3. Punctul de reper și conceptul reformei

3.1. Punctul de reper și primele reforme în MFP

După cum a fost deja indicat în secțiunea anterioară, finanțele publice în Slovacia erau gestionate destul de prost în anii 1990. Nivelul deficitului și datoriiilor nu erau sustenabile și lipseau mecanisme importante de control pentru activitățile financiare în afara bugetului de stat. Unsprezece fonduri extrabugetare colectau venituri marcate și aveau acces direct la credit. Datoriile în sectorul public erau în creștere din cauza constrângerilor bugetare insuficient de stricte. Bonurile de privatizare erau folosite pentru finanțarea cheltuielilor bugetare, iar garanțiile de stat emise distorsionau cifra reală a deficitului. **Bugetul era pregătit pe un an și acoperea doar organele guvernamentale centrale.** În plus, bugetul nu era incorporat într-un cadru macroeconomic consecvent și sigur. Procedurile de management al finanțelor publice erau aplicate doar bugetului de stat, fără a include activitățile extrabugetare și quasi-financiare.

MF avea un **rol dominant în formularea bugetului și procesul de executare**, puterea sa îi permitea să ajusteze complet bugetul după aprobarea acestuia în Parlament, atâta timp cât nu era depășit deficitul monetar, iar cheltuielile nu depășeau 15%. Au fost pregătite trei seturi independente de previziuni ale veniturilor fiscale (de IPF, Departamentul Fiscal al MF și Academia de Științe), care au fost discutate în Parlament, ceea ce a dus la estimări supra-optimiste incorporate în bugetul anual. Executarea bugetului era controlată strict de unul din departamentele MF printr-un șir detaliat de limite de cheltuieli de numerar în baza liniilor bugetare (mai detaliate decât ceea ce era aprobat de Parlament), iar alocările bugetare erau supuse adesea rezervelor și/sau reducerilor.

Guvernul a început să abordeze aceste chestiuni în 2000 cu primii pași de reformă în managementul finanțelor publice. Majoritatea **fondurilor extrabugetare au fost anulate**, mecanismele de control financiar au fost îmbunătățite prin adoptarea Legii cu privire la Controlul Financiar și Auditul Intern, accentul pe termen mediu al bugetării a fost consolidat prin **introducerea Punctelor de Reper și Programul Economic Pre-Aderare** conform cerințelor UE, metodologia de raportare a fost revizuită pentru a corespunde standardelor Europene, iar schimbările legislative au inclus cadrul de responsabilitate și limitările de luare a împrumuturilor pentru autoritățile locale și fondurile de asigurare socială și medicală. Ajustările bugetare și managementul cheltuielilor erau abordate parțial prin Legea cu privire la datoria publică și Legea cu privire la reglementările bugetare, dar poziția predominantă a MF continua să persiste. În pofida efectului pozitiv, aceste schimbări erau făcute **fără un plan comprehensiv de implementare, determinat, în mare parte, de factori externi** (programul FMI, aderarea la UE) și nu de angajamentul Guvernului și nu erau susținute suficient de capacitatea instituțională pentru a fi durabile.

3.2. Programul de reformare a managementului finanțelor publice

Doar în perioada 2003 – 2005, a fost elaborat un **program de reformare a Managementului Finanțelor Publice**, iar implementarea sa era **susținută de un împrumut al Băncii Mondiale**. Acesta aborda aspectele legislative, personale, organizaționale și tehnice ale bugetării, planificarea financiară, managementul datoriiilor și lichidității, raportarea publică, sistemele de plată, managementul cheltuielilor publice și controlul financiar pentru a crea un cadru

compatibil și modern de management al finanțelor publice în baza bunelor practici din țările membre OCDE și UE. Proiectul a fost divizat în următoarele componente:

- A. îmbunătățiri în procesul bugetar (consolidarea transparenței raportării financiare, îmbunătățirea bugetării multianuale și introducerea bugetării bazate pe performanță),
- B. consolidarea capacității macro-analitice și de previziune financiară a MF,
- C. susținerea integrării Trezoreriei de Stat în sistemul de MFP și îmbunătățirea managementului datoriilor și lichidității printr-o structură instituțională nouă,
- D. coordonarea reformei și managementului de proiect.

A. Îmbunătățiri în procesul bugetar

Acoperirea bugetară s-a îmbunătățit considerabil prin implementarea reformei MFP. Metodologia de raportare financiară a fost adusă în concordanță cu cerințele ESA95, **mecanismele de audit intern și control financiar** au fost consolidate, iar sistemul de sancționare a fost lipsit de discreție. Biroul Național de Control (echivalentul Biroului Suprem de Audit) a început să folosească o metodologie mai avansată, inclusiv auditul performanței. **Bugetarea pe programe**, implementată în bugetul național în 2004 a adus mai multă claritate în cheltuielile de stat, permițând Parlamentului și populației să solicite Guvernului să poarte responsabilitate pentru produse/rezultate. Un an mai târziu, a fost pregătit un **buget pe 3 ani** comprehensiv și detaliat pentru tot sectorul public.

Această componentă a proiectului a **asistat MF și șase ministere selectate** la realizarea acestor sarcini, cu accent deosebit pe **conexiunea dintre procesul de elaborare a politicilor și bugetare** prin îmbunătățirea instrucțiunilor și procedurilor interne și prin dezvoltarea capacității de a face față **tregerii de la planificarea pe un an la planificarea pe termen mediu. Elaborarea structurilor de program**, inclusiv definiția scopurilor și obiectivelor, precum și mecanismele de monitorizare pentru evaluarea performanței acestora a constituit rolul principal al consilierilor ministeriali. Revizuirea funcțională a procesului bugetar a fost realizată cu acoperirea procedurilor de bugetare de jos în sus și de sus în jos la nivelul Guvernului, Ministerului Finanțelor și ministerelor de resort.

MF a beneficiat de **activități de consolidare a capacităților** după reorganizarea funcțională ce a avut loc în 2003. Acestea au vizat, în principal, realizarea unei analize a cheltuielilor și politicilor de către angajații ministerului pentru a deveni omologi egali pentru personalul ministerelor de resort în procesul de negociere a bugetului. Evaluarea relațiilor financiare intra-guvernamentale și implicația lor pentru politica financiară conform conceptului de descentralizare a fost adăugată la această componentă, iar descentralizarea financiară a fost lansată cu succes în 2005.

B. Consolidarea capacității macro-analitice și de previziune financiară

În afară de elaborarea unui model de macro-previziune pentru economia slovacă și de metodologia de previziune a veniturilor fiscale, asistența în cadrul acestei componente a inclus și instruire în programarea financiară, analiza impactului și riscurilor, vizite de studiu și activități educaționale pentru angajații MF. Ea a fost elaborată cu scopul transformării și **consolidării capacităților Institutului de Politici Financiare (IPF)**, unitatea de previziune macroeconomică și financiară a MF. Această unitate a devenit unica sursă de previziuni

pentru întregul guvern și produce previziuni relevante, sigure și la timp, care sunt folosite în procesul bugetar.

C. Trezoreria de Stat și managementul lichidității și datoriilor

Această componentă a susținut consolidarea **Trezoreriei de Stat** (infrastructura informațională pentru introducerea sistemului de plăți centralizate on-line și Contului Trezorerial Unic, instruirile utilizatorilor) și stabilirea unei **Agenții independente de Management al Datoriilor și Lichidității**. A fost pregătită legislația și instrucțiunile procedurale, care definesc divizarea rolurilor și responsabilităților între MF și aceste două agenții. De asemenea, a fost creat un sistem de monitorizare a angajamentelor potențiale ale Guvernului și a datoriilor ascunse. În plus, în cadrul acestei componente au fost atinse aspectele ce țin de raportarea publică, cu toate că implementarea deplină a reformei raportării publice a fost susținută în cadrul unui proiect separat finanțat de UE.

D. Coordonarea reformei și managementul proiectului

Această componentă a acoperit asistența tehnică oferită MF cu accent pe implementarea proiectului și schimbările instituționale în cadrul ministerului. Un **Comitet de Conducere de nivel înalt** (la nivelul Vice-miniștrilor) a supervizat implementarea proiectului, iar o Unitate de Coordonare a realizat activitățile zilnice legate de managementul proiectului. Alte proiecte finanțate de donatori (în mare parte, finanțate de UE) legate de MFP au fost implementate cu utilizarea aceluiași aranjamente instituționale pentru a asigura coordonarea reciprocă a acestora. Poziția MF de menținere a unui management financiar eficient a fost consolidată semnificativ prin intermediul reformei în pofida îngustării domeniului său de activitate. În timp ce MF se axează pe performanța financiară generală și nu pe micro-managementul bugetului, ministerele de resort au avut **mult mai multă discreție în utilizarea resurselor în schimbul unei responsabilități sporite**.

4. Cadrul Bugetar pe Termen Mediu

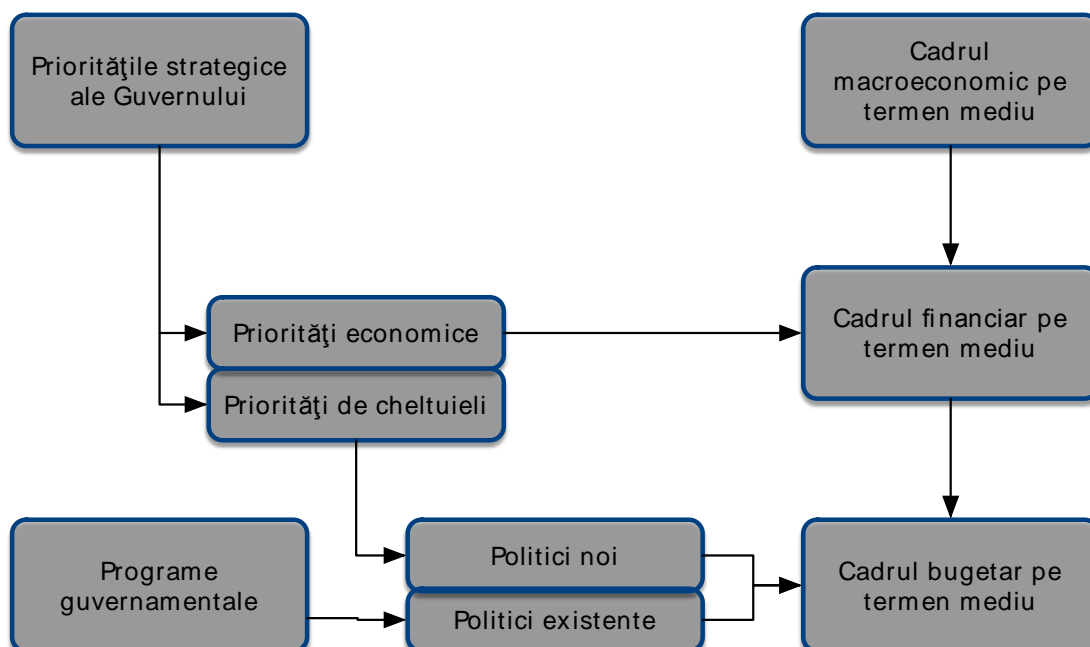
4.1. Abordare generală

Înainte de adoptarea unei perspective bugetare pe termen mediu, bugetul era pregătit anual. Ministerele luptau în fiecare an pentru alocarea resurselor, iar cerințele lor erau satisfăcute, în mare parte, în dependență de influența politică pe care o aveau. Modelele structurale de cheltuieli erau destul de instabile, prioritățile politice reflectate în buget se schimbau semnificativ de la un an la altul.

Din experiența introducerii CBTM în Slovacia, avantajele acestuia ar putea fi prezentate succint mai jos:

- **mai puține negocieri în procesul bugetar**, deoarece miniștrii nu pot conta pe beneficii pe termen scurt,
- politicile de stat (inclusiv politica financiară) au mai multă **credibilitate**, deoarece sunt mai transparente și previzibile,
- o **legătură** clară este stabilită între **prioritățile Guvernului și bugetul anual**,
- Guvernul se poate **concentra pe rezultatele programelor**, deoarece realizarea lor durează mai mulți ani.

CBTM trebuie să îmbine o abordare de sus în jos în stabilirea țintelor financiare cu un calcul al costurilor de jos în sus pentru politicile guvernamentale. Schema de mai jos descrie structura acestui proces:



4.2. Direcționarea și prioritizarea de sus în jos

Institutul de Politici Financiare - unitatea MF de previziune macro și financiară – este responsabil de previziunile macroeconomice și ale veniturilor financiare și de **fixarea plafoanelor deficitului și cheltuielilor agregate** pentru buget în conformitate cu dezvoltarea economică actuală și obiectivele politice. **Previziunile au fost actualizate la fiecare patru luni pentru a corespunde ciclului bugetar** și, înainte de a fi publicate, sunt discutate în comisia macroeconomică și cea financiară. Reprezentanții băncii centrale, biroului de statistică, Academiei Slovace de Științe și băncilor comerciale participă la aceste discuții.

Prioritățile de reformă ale Guvernului pentru o perioadă multianuală sunt definite în paralel cu acest proces într-un document de programare la nivel de Guvern². După definirea priorităților și avizarea sumelor financiare agregate, analiștii bugetari ai MF pregătesc plafoanele detaliate de venituri și cheltuieli pentru fiecare minister de resort. Acestea sunt prezentate în Punctele de Reper și, după aprobare de către Cabinet, ministerele de resort sunt obligate să-și pregătească propunerile bugetare cu respectarea acestor limite.

4.3. Estimările costurilor de jos în sus

Autoritățile slovace folosesc un sistem mixt de bugetare crescândă a liniilor bugetare și alocărilor pentru cheltuielile de program. Ministerele de resort mai avansate au elaborat niște **linii de bază de cheltuieli** pentru a estima impactul bugetar viitor al programelor, în timp ce altele continuă să bugeteze majorările anuale la costurile contribuțiilor. Liniile de bază nu coincid neapărat cu plafoanele de cheltuieli ale ministerelor. Liniile de bază iau în considerație schimbarea în factorii costurilor (de ex. suma, prețurile, volumul de lucru) și sunt ajustate rezultate unice (de ex. cheltuielile pentru activitățile care se sfârșesc în anul financiar următor) și politicile noi. Pe de altă parte, modificările în politici nu sunt luate în considerație la determinarea liniilor de bază. Abordarea liniilor de bază nu este susținută încă de sistemul informațional, care include doar fluxul de lucru pentru divizarea limitelor de cheltuieli.

Evaluarea impactului financiar pentru politicile nou-propuse face parte din instrucțiunile procedurale pentru depunerea materialelor la Cabinet. Aceasta este obligatorie pentru documentele legislative și, de obicei, pentru documentele politice. Rolurile și responsabilitățile părților implicate sunt clar definite de reguli oficiale, iar promotorii politicilor pregătesc evaluarea în timp ce MF verifică calitatea acestora. Calitatea EIF variază în dependență de capacitatea tehnică a instituției, care o pregătește, începând de la afirmații simple alcătuite dintr-o singură propoziție până la documente cu mai multe pagini, care descriu detaliat impactul schimbărilor în politici.

4.4. Istoria și cadrul temporal al CBTM

Experimentarea cu abordarea pe termen mediu în bugetare a început relativ timpuriu în procesul de reformă. Punctele de Reper, documentul strategic de politică financiară multianuală, a fost prezentat la început Cabinetului în anul 2000. El conținea o descriere succintă a previziunilor macroeconomice și financiare (venituri, cheltuieli și deficit) pe o perioadă de 3 ani și, la acel moment, era separat de documentul bugetar principal și

² De ex. Programul de Stabilitate solicitat de la toate statele membre ale Eurozonei pentru coordonarea politicilor financiare. De obicei, acesta este aprobat de Cabinet împreună cu Punctele de Reper. Înainte de aderarea Slovaciei la UE, aceasta pregătea Programul Economic de Pre-aderare (PEP) și Programul de Convergență înainte de adoptarea Euro.

alocările pentru prioritățile sectoriale, care au fost discutate ulterior pe parcursul anului. Cabinetul nu a adoptat Punctele de Reper, de aceea, acest document nu era obligatoriu.

Cu susținerea proiectului de reformare a MFP și îmbunătățirea simultană în susținerea informațională a bugetării, era posibil de a completa **Punctele de Reper cu un cadru bugetar deplin pe 3 ani începând cu anul 2005**. Cabinetul adoptă sumele financiare agregate și decide cu privire la alocările pentru ministerele de resort. Apoi, MF anunță plafoanele de cheltuieli ministerelor de resort și, în baza acestor limite, ministerele își pregătesc bugetele detaliate, inclusiv structurile de program. Audierile bugetare au loc cu ministerele de resort și, ulterior, MF prezintă proiectul comprehensiv al bugetului, inclusiv un **fond de rezervă pentru priorități** pentru a fi discutat în Cabinet. După alocarea tuturor resurselor din fondul de rezervă pentru priorități în timpul discuțiilor în Cabinet și în Consiliul Coaliției, bugetul este finalizat și prezentat Parlamentului spre aprobare (vezi partea 2.2. mai sus pentru detalii).

4.5. Acoperirea și natura obligatorie, posibilitatea realocării fondurilor

Cadrul bugetar pe 3 ani, care acoperă autoritățile centrale nu este obligatoriu din punct de vedere legal, în pofida faptului că este prezentat în complexitatea sa Parlamentului.

Parlamentul adoptă doar Legea Bugetului Anual ce constă din țintele financiare principale (veniturile și cheltuielile agregate, deficitul, datoria) și alocarea resurselor anuale autorităților centrale. De asemenea, Parlamentul adoptă bugetele anuale ale Fondului de Asigurări Sociale și ale altor fonduri speciale separat, unica excepție fiind companiile private de asigurare medicală, universitățile publice și autoritățile regionale și locale. Pentru acestea, MF își folosește proiectările proprii ale veniturilor și cheltuielilor bugetare pentru pregătirea cifrelor consolidate de buget, dar nu poate influența direct deciziile lor cu privire la buget.

Cu toate acestea, anii următori în CBTM sunt **considerați obligatorii din punct de vedere politic**, deoarece cadrul ca atare este adoptat de Cabinet. Schimbările în previziunile veniturilor și alocările de cheltuieli sunt realizate practic doar în baza ajustării presupunerilor macroeconomice sau a rezoluției cu privire la natura obligatorie adoptată de Cabinet sau Parlament. MF supervisează aceste ajustări prin introducerea centralizată a schimbărilor în limitele incluse în sistemul informațional bugetar.

Cu excepția plafoanelor inițiale, **MF folosește un set de indicatori (limite) pentru a limita capacitatea ministerelor de resort de a realoca resursele în timpul executării bugetului**. Limita agregată de cheltuieli pentru fiecare utilizator de buget este exprimată în clasificarea organizațională și, de asemenea, fiecare agregare pe programe este un indicator obligatoriu. În clasificarea economică, există o limită asupra salariilor (care nu poate fi depășită) și asupra cheltuielilor capitale (nu poate fi transferată la cheltuieli curente). Limitele, de asemenea, sunt stabilite prin clasificarea surselor de venit (banii UE și co-finanțarea nu poate fi alocată altor tipuri de cheltuieli). Chiar dacă **numărul indicatorilor obligatorii a fost redus semnificativ**, aceștia continuă să prezinte o rămășiță a vechiului sistem bugetar bazat pe contribuții. Ei ar putea fi înlocuiți cu produse obligatorii, dat fiind faptul că rolul monitorizării și evaluării programelor este consolidat, iar responsabilitatea managerilor de program este sporită.

MF are împuternicirea, conform Legii Bugetului Anual de a ajusta limitele legale obligatorii în timpul executării bugetului, atâta timp cât ținta deficitului este menținută, iar plafonul agregat de cheltuieli pentru toate ministerele și agențiile autonome nu este depășit mai

mult decât cu 1%. De fapt, aceasta este o practică obișnuită și există **mii de ajustări pe parcursul anului bugetar**, ceea ce face ca bugetul executat să difere foarte mult de cel aprobat de Parlament. Totuși, toate ajustările făcute pe parcursul anului trebuie să fie raportate în raportul bugetar de stat final. Ministerele de resort, de asemenea, au dreptul de a **transfera până la următorii 3 ani financiari** alocațiile pentru **cheltuielile capitale și finanțarea UE**, fără necesitatea obținerii autorizării Parlamentului sau MF. Această practică nu este una obișnuită și trebuie să fie examinată posibilitatea introducerii unor limitări sau a unei autorizări.

4.6. Lecțiile învățate și pașii următori

Una din realizările majore ale reformei MFP a fost **extinderea acoperirii bugetului** pentru a include tot guvernul în mod consolidat în conformitate cu cerințele ESA95. Totuși, în **Parlament**, bugetul este **aprobat doar anual** și pentru organele guvernamentale centrale, în pofida faptului că este inclus într-un cadru macro-financiar și susținut de CBTM. Țintele **obligatorii din punct de vedere legal** de deficit și datorie ale guvernului, precum și aprobarea anilor următori în CBTM de Parlament vor **spori și mai mult credibilitatea MFP** în Slovacia (fapt recomandat și de OCDE și UE).

Metodologia de stabilire a CBTM este codificată doar parțial (acoperind, în principal, procedurile în cadrul abordării de sus în jos); detaliile tehnice sunt descrise în manuale, care nu au fost adoptate oficial. Practica **fixării liniilor de bază nu este aplicată pe larg de ministerele de resort**, deoarece nu este impusă de legislație și nici nu este susținută de sistemul informațional. Cel puțin **procedura EIF face parte din regulile administrative guvernamentale** și este respectată. Un alt pas înainte ar fi stabilirea unui registru centralizat de angajamente, care lipsește la moment (de ex. obligațiile legale ale Guvernului, angajamentele din contracte).

Introducerea unui **fond de rezervă pentru priorități**³ în procesul CBTM a avut ca scop de a motiva miniștrii să respecte limitele de cheltuieli fixate de MF la etapa inițială a procesului bugetar. Miniștrii, care pregătesc propuneri bugetare bune și care au solicitat fonduri adiționale pentru proiecte importante de dezvoltare ar trebui să fie remunerați pentru efortul lor. În practică, alocarea fondurilor este mai mult politică și deteriorează consecvența CBTM cu articole de cheltuieli nesistematice pe termen scurt chiar dacă, din punct de vedere al **disciplinei financiare agregate**, ea a servit bine scopului. Fondul de rezervă pentru priorități a fost o idee bună pentru susținerea tranziției la constrângerile bugetare dure, dar acum el trebuie să fie anulat treptat.

Reforma MFP a dus la **îmbunătățiri semnificative în respectarea țintelor financiare la nivel agregat**, dar structura cheltuielilor în plafonul general a rămas instabilă din cauza numeroaselor ajustări bugetare făcute în timpul executării bugetului de MF. **Limitarea realocărilor de cheltuieli** (la nivel de minister sau de program) va duce la stabilitate și previzibilitate sporită a cheltuielilor sectoriale la nivelul autorităților centrale și va spori responsabilitatea Guvernului față de Parlament.

³

³ Existența fondului de rezervă pentru priorități nu este reglementată în legislație sau metodologie; acesta a devenit parte a sistemului bugetar în baza practicii obișnuite și a acceptării regulilor de joc de către partidele politice.

5. Bugetarea Bazată pe Performanță

5.1. Termenul implementării BBP

Bugetarea Bazată pe Performanță (numită bugetarea pe programe în Slovacia) a fost introdusă treptat din 2000. Ea a fost declanșată de necesitatea de a îmbunătăți eficiența operațională a cheltuielilor publice. La solicitarea ministrului, un consilier al Trezoreriei SUA a venit la MF și, împreună cu doi angajați ai MF, au pregătit conceptul inițial al BBP. Primele patru instituții de resort (Ministerul Educației, Academia Slovacă de Științe, Curtea Supremă și Curtea Constituțională) au pilotat metodologia nouă în 2001, iar alte 6 instituții s-au alăturat un an mai târziu. MF a oferit, în principal, consultanță metodologică, dar, din cauza lipsei de capacități, nu s-a axat prea mult pe conținutul programelor.

În **conceptul inițial**, programele erau **limitate doar la cheltuieli orientate spre proiecte**, în special legate de utilizarea fondurilor de pre-aderare la UE. Deoarece implementarea fondurilor UE este în gestiunea unor structuri administrative separate (unități organizaționale), etapa de pilotare nu a fost eficientă. Cultura BBP nu se răspândea suficient de rapid în ministerele pilot, de aceea MF a luat decizia cu privire la implementarea BBP, valabilă pentru toți constituenții în egală măsură. Au fost organizate câteva vizite de studiu în statele cu sisteme de BBP dezvoltate⁴ (Marea Britanie, Olanda, Suedia) pentru angajații de vârf ai MF. În plus, ghidurile OCDE și ale Băncii Mondiale au servit drept inspirație. Cu excepția instrucțiunilor metodologice, MF a acordat ministerelor de resort consultații cu privire la componența programelor ajungând până la nivelul politicilor prin unitatea nou-creată de analiză bugetară. Nu a fost elaborat sau implementat vreun program de instruire, ceea ce a dus la cerințe sporite de consultanță din partea ministerelor de resort și un volum mai mare de lucru al MF pentru a asigura o înțelegere unificată a BBP la etapa de implementare.

Pilotul a fost derulat în toate organele guvernamentale în 2004, în baza modificării cadrului legal al MFP și a unei revizuirii majore a metodologiei de BBP, care stabilea cadrul logic pentru programele guvernamentale. Sistemele informaționale ale Bugetului și Trezoreriei au fost ajustate pentru a include introducerea clasificării programelor. În primul an, **a avut loc o revizuire majoră a structurilor de program**, care a dus la reducerea semnificativă a numărului de programe⁵ și la dublări în cheltuielile publice. Metodologia de monitorizare și evaluare a fost pregătită în 2007 și face parte acum din sistemul de BBP. Unele structuri din sectorul public (de ex. Fondul de Asigurări Sociale) nu sunt obligate să folosească BBP, dar ministerele respective de resort au fixat obiective strategice pentru întregul sector în structurile lor de program.

Începând cu 2009, BBP a fost extinsă la nivelul autorităților regionale (8) și locale (aproape 2.900). Un proiect pilot separat implementat de o companie locală de consultanță, care acoperea 30 de autorități locale a precedat implementarea deplină cu 2 ani. Metodologia a fost ajustată la condițiile concrete ale autorității locale și a fost elaborat un set de ghiduri practice pentru a susține implementarea prin exemple pozitive și negative (vezi Anexa 3 pentru structurile propuse de program pentru autoritățile locale).

⁴ Toate țările vizitate au abordări diferite față de BBP, exemplul Olandei a fost ales drept cel mai potrivit pentru Slovacia din cauza similarității sistemului politic și administrativ.

⁵ Numărul inițial de programe îl depășea de două ori pe cel actual

În prezent, cadrul BBP este descris în următoarele acte normative:

- Legea reglementărilor bugetare,
- Manual metodologic cu privire la bugetarea programelor,
- Manual privind formularea scopurilor, obiectivelor și indicatorilor măsurabili,
- Manual privind monitorizarea și evaluarea programelor,
- Manual privind formularea structurilor de program la nivelul autorităților regionale și locale.

5.2. Arhitectura sistemului de BBP

Bugetul programelor nu înlocuiește bugetul tradițional, ci îl completează. Acesta reprezintă o modalitate diferită de a prezenta datele financiare împreună cu indicatori non-financiari, oferind o valoare adițională la luarea deciziilor. Clasificarea programelor este integrată în alte clasificări de programe și este susținută de sistemele informaționale ale Bugetului și Trezoreriei. Autoritățile publice slovace continuă să folosească ambele metodologii – bugetarea liniilor din buget și bugetarea pe programe – simultan. Abordarea descentralizată a BBP a fost selectată în Slovacia unde **ministerele de resort elaborează programele guvernamentale, iar MF le acordă îndrumări metodologice**. După ce MF stabilește limite obligatorii de cheltuieli pentru ministerele de resort, acestea încep să-și elaboreze structurile de program, inclusiv scopurile, obiectivele și indicatorii măsurabili și alocă resurse pentru aceste programe. Toate cheltuielile trebuie să fie divizate în articole bugetare detaliate în toate clasificările bugetare aplicabile.

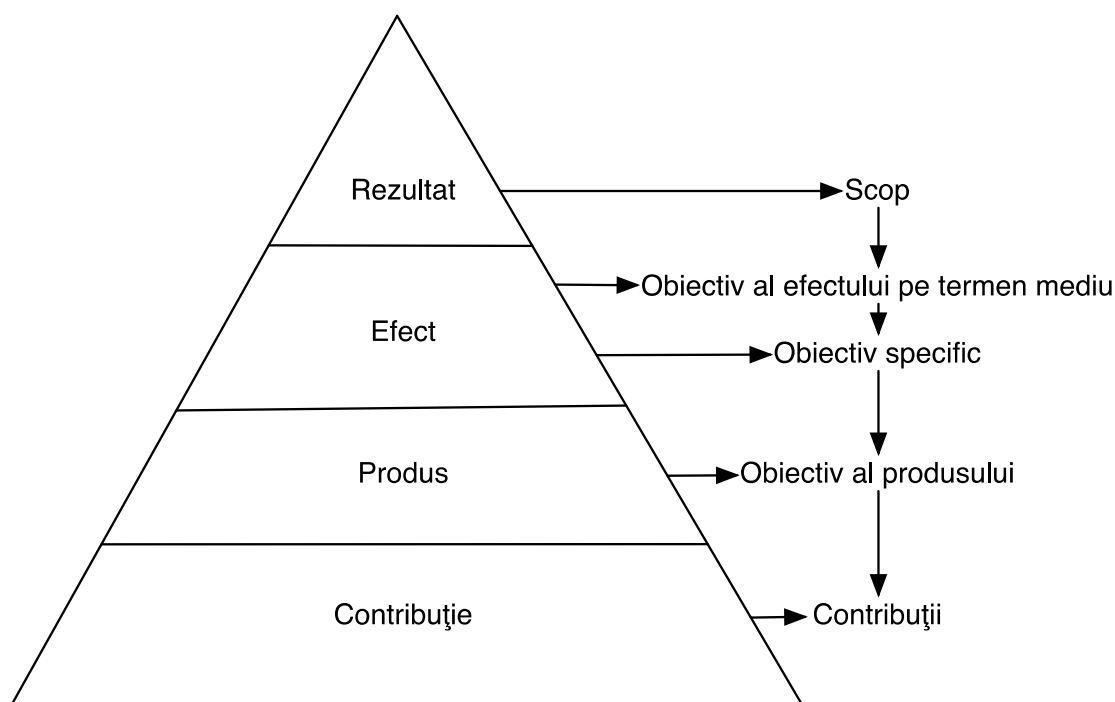
Există **trei niveluri în structura programelor**: programe, sub-programe și elemente/proiecte (distincție între durată nelimitată / durată limitată a componentei de program). Bugetul are aproximativ **70 programe** din care 5 sunt multi-ministeriale. Programele multi-ministeriale sunt create pentru a coordona sarcinile dintre diferite ministere, unul din ele fiind deja ministerul principal responsabil de performanța și monitorizarea programelor. Alte ministere sunt considerate participanți în program și creează doar sub-programe în cadrul structurilor lor de program; totuși, acestea includ obiective și indicatori ce corespund scopurilor generale ale programelor.

La cel mai inferior nivel al structurii de program, formularea obiectivelor specifice este solicitată de metodologie, în timp ce nivelurile superioare, de obicei, au obiective sau scopuri strategice. Scopurile doar descriu rezultatul scontat al implementării programului, în timp ce obiectivele includ o valoare specifică, trebuie să fie însoțite de un indicator măsurabil și pot fi pe termen scurt sau lung și orientate spre produs sau efect. Deoarece au fost făcute multe greșeli, care au deteriorat calitatea structurilor de program, MF a pregătit un **ghid separat privind formularea obiectivelor și indicatorilor măsurabili**, inclusiv exemple pozitive și negative. În prezent, în buget există aproximativ 1.300 indicatori, jumătate din ei fiind orientați spre produs în timp ce ceilalți sunt orientați spre efect. O sursă valoroasă de inspirație pentru stabilirea indicatorilor măsurabili a constituit-o OCDE și alte organizații internaționale, dar au fost utilizate și surse de date non-financiare autohtone.

Cadrul logic al programelor permite ministerelor să-și elaboreze politicile strategice, deoarece el descrie logica intervenției, obiectivele socio-economice scontate, precum și resursele necesare pentru atingerea lor. Unele ministere aplică activ acest instrument

pentru formularea politicilor, altele utilizează structurile de program într-un mod foarte rigid și formal, doar completând informația necesară și gestionând procesul de formulare a politicilor separat. MF încurajează ministerele de resort să-și utilizeze structurile de program pentru a-și elabora și calcula politicile, cu toate că, calitatea variază și depinde, în general, de capacitatea instituțională a ministerului respectiv. Consultațiile cu ministerele de resort fac parte din procesul anual de bugetare (ajustări la structura programelor, calitatea scopurilor și obiectivelor), iar chestiunile urgente sunt discutate în timpul negocierilor bugetare la MF la nivel de miniștri.

Schemă: Cadrul logic al unui program



Performanța (realizată în comparație cu rezultatele planificate) **variază considerabil între ministere**. Cu toate acestea, nu conducerea programului decide dacă performanța este bună sau nu, ci **definirea greșită a țintelor** (subestimarea sau supraestimarea) în primul rând. Nu există mecanisme de pedepsire a performanței proaste sau de remunerare a performanței bune. Intenția de a nu le include în cadru a fost adoptată pentru a limita opunerea managerilor de program în perioada de implementare. **Monitorizarea performanței programelor este realizată de către managerii de program** prin sistemul informațional al bugetului de două ori pe an și trebuie să fie inclusă în raportul final al ministerului respectiv. **Evaluarea programelor continuă să fie subdezvoltată** din cauza lipsei capacității instituționale. În perioada 2006-2007 a fost implementat un proiect pentru a elimina această deficiență, care a elaborat un sistem de instruire pentru evaluarea programelor și care a prestat instruirii funcționarilor publici responsabili în câteva ministere de resort. De asemenea, în cadrul proiectului au fost produse 19 evaluări de piloturi.

Auditul extern este efectuat de Biroul Național de Control (echivalentul Biroului Suprem de Audit), care a început să aplice metodologia BBP abia recent. Angajații săi au beneficiat de instruirii prestate de experții MF și, de atunci, au fost produse câteva audituri ale structurilor

de program și calității datelor despre performanță. Totuși, **metodologia auditurilor performanței trebuie să mai fie îmbunătățită.**

5.3. Lecții învățate și pașii următori

Implementarea inițială a BBP în Slovacia a fost relativ uniformă și **MF nu a întâmpinat o rezistență semnificativă în acest proces.** Cauza principală o poate constitui viteza implementării, deoarece măsura și ritmul implementării schimbărilor s-a dovedit a fi problematică pe parcursul procesului. **Managementul de mijloc al ministerelor** a început să manifeste **opunere cauzată de capacități.** În special, departamentele cu privire la politici încă nu au adoptat conceptul BBP, arătând la o **componentă relativ slabă a instruirii** în reforma MFP (deosebit de relevantă dacă este selectată o abordare de expansiune rapidă).

Susținerea BBP la nivel politic înalt – mai ales în cadrul MF și ministerelor de resort – s-a dovedit a fi crucială pentru succes. În pofida faptului că în funcția de ministru al finanțelor s-au schimbat mai multe persoane, direcția reformei a rămas neschimbată. Ministerele de resort în care implementarea BBP era susținută direct de către miniștri și/sau vice-miniștri, au elaborat structuri de program mai calitative și mai rapid decât altele.

BBP a **sporit considerabil transparența bugetului** pentru non-specialiști și a dus la o responsabilitate mai mare a miniștrilor și managerilor de program. În general, sistemul bugetar cu date despre performanță trebuie să **consolideze eficiența operațională** a cheltuielilor publice, dar acest lucru **depinde foarte mult de cultura politică** din țară.

Monitorizarea și evaluarea rămâne în continuare un punct slab al cadrului de BBP, deoarece nu oferă feedback suficient pentru elaborarea politicilor. Deciziile cu privire la alocări în Slovacia sunt luate adesea în baza acordurilor politice și nu a evaluării performanței programelor (fonduri adiționale alocate ministerelor în baza acordului de coaliție).

La nivel local, experimentele cu BBP au început înainte de introducerea sa drept cerință. Deoarece autoritățile locale trebuiau deja să pregătească și să aprobe **planurile de dezvoltare economică și socială**, era mai ușor pentru ele să transforme scopurile și obiectivele din aceste planuri în programe în cadrul BBP. Chiar dacă implementarea BBP era absolut **independentă de descentralizarea financiară** din 2002-2005, capacitatea administrativă îmbunătățită ce rezulta din procesul de descentralizare **a contribuit la incorporarea BBP** mai ușor la nivel local. Până acum, autoritățile regionale și orașele mari au adoptat și aplică metodologia BBP fără mari dificultăți, cu toate că, **în principal, pentru localitățile mici**, aceasta constituie o **povară administrativă** și nu un instrument util pentru gestionarea mai eficientă a bugetelor.

Slovacia încă **duce lipsă de o cultură a managementului performanței**, fapt ce poate fi atribuit, printre alte lucruri, limitărilor existente în sistemul de angajare și remunerare în sectorul public. Legea cu privire la serviciul public permite, într-o măsură oarecare, remunerarea performanței, cu toate că această posibilitate este relativ limitată, funcția și vârsta fiind cei mai importanți factori la determinarea salariului funcționarilor publici. **Responsabilitatea managerilor de programe** ar putea, de asemenea, să înceapă a fi abordată în contextul unei reforme mai largi a administrației publice.

Metodologia slovacă de BBP **nu face distincție între diferite tipuri de cheltuieli** (de ex. programe continue în comparație cu proiecte limitate în timp), iar **sistemul informațional nu oferă** managerilor de programe **instrumente concrete de management al cheltuielilor.** Aceasta, de asemenea, poate fi una din cauzele de ce BBP nu a fost acceptată pe larg de

departamentele de elaborare a politicilor. În plus, **metodologia BBP nu corespunde integral metodologiei de gestionare a proiectelor finanțate din fondurile UE**, ceea ce duce la dublarea structurilor administrative și la confuzie în terminologie și structurile de program.

Volumul excesiv de reforme în perioada 2003-2005 a încetinit îmbunătățirile BBP, metodologia de monitorizare și evaluare a programelor și implementarea în regiuni și municipii constituind excepții. **Lipsa angajamentului politic față de continuarea reformei** poate fi observată la moment și există un **risc de inversare a reformei** dacă metodologia nu va fi simplificată, iar ministerele nu vor mai beneficia de sprijin în consolidarea capacităților.

6. Ajustări legislative, instituționale și procedurale

6.1. Mediu de lucru

Sistemul slovac de MFP se dezvoltă foarte rapid și există necesitatea unor ajustări permanente în legislație. Acest lucru a fost cauzat parțial de interesul politic național în reforma MFP, dar și de ambițiile Guvernului de integrare în UE. Un **cadru legal relativ complex și câteva ghiduri metodologice** produse de Guvern sau MF reglementează sistemul MFP în loc de o singură lege organică a bugetului. Acest sistem s-a dovedit a fi foarte **eficient, deoarece ajustările minore în legislație cu caracter tehnic au fost aprobate mai ușor**, iar instrucțiunile metodologice pot fi ajustate în mod flexibil la necesitățile și dezvoltările curente, care rezultă din aplicarea lor practică.

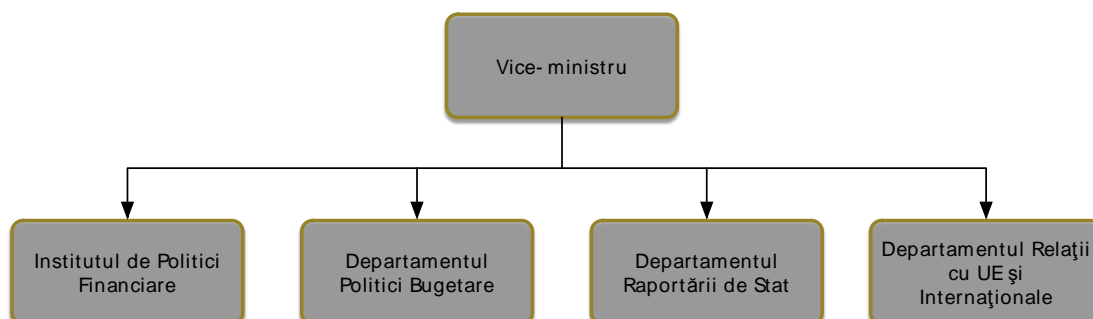
Mai jos este prezentată lista normelor majore, care reglementează sistemul MFP în Slovacia. Cea mai mare provocare a constituit-o incorporarea CBTM și BBP direct în Legea cu privire la reglementările bugetare, definirea bugetului ca fiind pregătit pentru o perioadă de 3 ani și alcătuit din programe și părțile acestora și permiterea reglementării ulterioare prin instrucțiunile metodologice ale MF. În afară de aceste norme, există manuale practice pentru ministere și agenții de natură non-obligatorie, care extind și mai mult metodologia BBP. Majoritatea acestor documente pot fi găsite la link-ul <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3514> (doar documentele principale în engleză).

- Proceduri și Regulamente Bugetare ale UE,
- Legea cu privire la reglementările bugetare pentru sectorul public (general),
- Legea cu privire la reglementările bugetare pentru autoritățile locale și regionale (specific),
- Legea cu privire la Trezoreria de Stat,
- Legea cu privire la Controlul Financiar și Audit,
- Metodologia de bugetare pe termen mediu,
- Metodologia de bugetare a programelor,
- Manual privind formularea scopurilor și obiectivelor,
- Manual privind formularea programelor (Cadru Logic),
- Manual privind monitorizarea și evaluarea programelor.

6.2. Ajustările organizaționale ale Ministerului Finanțelor

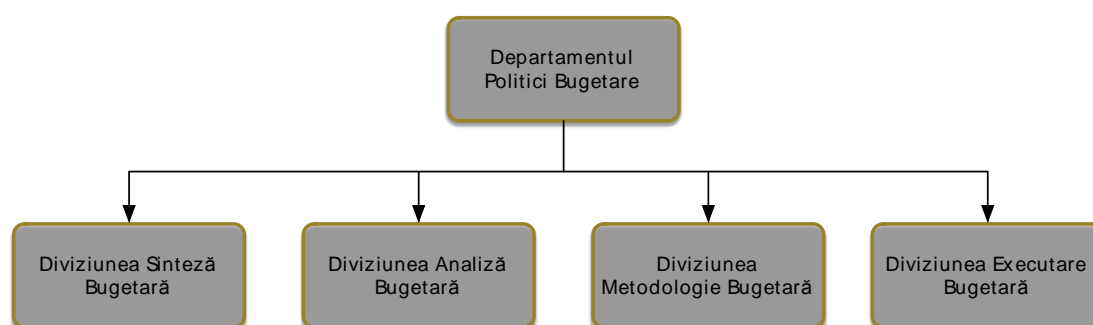
În 2003, a avut loc o reorganizare majoră a MF, care a susținut reforma MFP. Ea s-a bazat pe un audit procedural și personal comprehensiv executat de o companie privată de consultanță, care a dus la reducerea personalului MF cu 30%. În rezultatul reorganizării numărul unităților, care lucrau cu agenda MFP a fost redus considerabil la toate nivelurile de

management. La moment, există patru secții care lucrează cu MFP, toate fiind supervizate de unul din cei doi vice-miniștri.



Institutul de Politici Financiare (aprox. 20 angajați) este unitatea responsabilă de previziunile macroeconomice și financiare și de analizele impactului politicilor dacă este implicată programarea financiară. **Departamentul Politici Bugetare** (aprox. 80 angajați) este responsabil de metodologia bugetară, procesul de pregătire a bugetului anual, monitorizarea executării bugetului și analiza politicilor axată pe ministerele de resort. **Departamentul Raportării de Stat** (aprox. 40 angajați) este responsabil de metodologia de raportare, raportarea financiară și relațiile cu Trezoreria de Stat și Agenția de Management al Datoriilor și Lichidității. **Departamentul Relații cu UE și Internaționale** (aprox. 90 angajați) este responsabil de agenda legată de UE, inclusiv estimările bugetare de venituri și cheltuieli din bugetul UE.

Deosebit de interesant este exemplul **Departamentului Politici Bugetare**, care a fost afectat puternic de schimbările organizaționale. Acesta avea opt diviziuni, patru din ele fiind diviziuni sectoriale, o diviziune de sinteză a bugetului de stat, diviziuni focusate orizontal pentru politici salariale și investiții capitale și diviziunea de reglementare bugetară responsabilă de legislație și metodologie. În această structură, diviziunile sectoriale se opuneau diviziunii de sinteză bugetară și serveau drept mâini prelungite ale ministerelor de resort în cadrul MF atunci când solicitau resurse adiționale pentru finanțarea politicilor lor. La acel moment, nu exista nici o capacitate de a analiza datele despre buget și/sau politicile sectoriale. Reorganizarea a redus numărul diviziunilor la patru, incorporând toate diviziunile sectoriale într-o Diviziune de Analiză Bugetară. Diviziunea de investiții capitale a fost anulată, iar diviziunea de politici salariale a fost inclusă în Diviziunea de Sinteza Bugetară.



Diviziunea de Analiză Bugetară revizuieste impactul financiar al politicilor sectoriale prezentate de ministerele de resort, verificând estimările lor și stabilind plafoanele de venituri și cheltuieli. **Diviziunea de Sinteză Bugetară** compilează datele cu privire la bugetele sectoriale de la departamentul de analiză și pregătește cadrul bugetar, precum și lucrează cu politicile bugetare orizontale (de ex. angajarea în sectorul public și fondul salarial). Această diviziune este centrală în conexiunea abordării de sus în jos (IPF) și de jos în sus (departamentul de analiză bugetară) cu procesul bugetar. **Diviziunea de Executare a Bugetului** monitorizează executarea bugetului și acordă permisiuni de realocare ministerelor de resort în conformitate cu legislația. **Diviziunea de Metodologie Bugetară** este responsabilă de cadrul legal și metodologia de bugetare și de relațiile financiare intra-guvernamentale cu autoritățile regionale și locale.

6.3. Capacitatea ministerelor de resort

Ministerele de resort se confruntă cu o complexitate crescândă a sistemului MFP în anii de reformă și au trebuit să se adapteze la un transfer semnificativ de responsabilități. Succesul în implementare variază semnificativ între ele, **factorii distinctivi fiind susținerea din partea managementului de vârf și capacitatea instituțională**. Chiar și între cele șase ministere de resort susținute direct de proiectul de reformare a MFP au existat diferențe substanțiale. **Dificultatea principală a reformei a constituit-o conexiunea politicilor cu bugetul la nivelul ministerelor de resort**. Întregul efort de reformă s-a oprit la secțiile de finanțare, deoarece secțiile de politici nu erau pregătite pentru a face față complexității metodologiei BBP. O schimbare similară de responsabilitate celei ce a avut loc de la MF la ministerele de resort trebuie să fie realizată acum în cadrul ministerelor de resort, de la secția de finanțe la secțiile de politici.

Acestea **nu dispun de abilități de formulare a politicilor, calculare a costurilor și management** și nu au acces la un sistem informațional potrivit pentru a susține aceste sarcini. Din aceste cauze, ele nu doresc să preia responsabilitatea pentru gestionarea integrală a programelor lor, inclusiv planificarea și alocarea resurselor. Până în prezent, **nici o componentă de consolidare a capacităților nu abordează acest aspect**, cu excepția a 6 ministere de resort susținute de proiectul de reformare a MFP. Această problemă pare să blocheze progresul ulterior în reformele MFP și va trebui să fie abordată sistematic de o reformă în sectorul public.

6.4. Susținerea sistemelor informaționale

La fel ca și elaborarea legislației, mediul tehnologiilor informaționale s-a dezvoltat rapid și într-o măsură tot mai mare. Nu există **un sistem informațional centralizat pentru a susține MFP**, dar există **patru sisteme informaționale independente dar inter-conectate**, care susțin diferite funcții în procesul bugetar. Sistemul informațional bugetar susține pregătirea și ajustările la buget în perioada de executare și conține și toate datele non-financiare de program. Sistemul informațional al Trezoreriei permite executarea bugetului printr-o interfață de plată on-line, precum și centralizează date pentru raportare. Managementul fondurilor UE este acoperit de două sisteme: ITMS și ISUF. Primul acoperă partea de programare și monitorizare și evaluare a managementului financiar (inclusiv date non-financiare), în timp ce al doilea susține raportarea.

Sistemul informațional bugetar a fost lansat în 1996, susținând inițial doar MF în perioada de pregătire a bugetului. Ulterior, el a fost extins pentru a acoperi toate ministerele și agențiile de resort, iar acoperirea funcțiilor legate de procesul bugetar, de asemenea, s-a

extins considerabil. În prezent, acest sistem susține integral bugetarea multianuală și pe programe în timp real cu posibilitatea elaborării diferitor scenarii de buget și analizării datelor. Un modul on-line separat al sistemului informațional a fost pregătit pentru a susține implementarea BBP în autoritățile regionale și locale. Baza de date a sistemului funcționează în baza aplicației Oracle.

Sistemul informațional al Trezoreriei a început să funcționeze în 2004 și susține executarea bugetului în timp real. El a început să susțină executarea bugetului pe programe cu o reținere de un an din cauza dificultăților legate de sistemul de codificare a programului. Componenta de bază a sistemului funcționează în baza SAP, astfel încât aceasta este o implementare a unui sistem informațional comercial gata făcut. El este conectat cu sistemul bugetului și verifică toate plățile în raport cu bilanțul de cont și alocările autorizate. Sistemul informațional al Trezoreriei, de asemenea, are o interfață pentru colectarea datelor din sistemele individuale de raportare ale agențiilor, deoarece nu există un sistem informațional unificat de raportare.

Urgența în pregătirea pentru utilizarea fondurilor UE a fost un motiv pentru stabilirea unei **infrastructuri separate a sistemului informațional pentru managementul fondurilor UE** alcătuit din două sisteme informaționale. ITMS servește drept instrument de programare pentru managerii fondurilor UE și include funcția de alocare, precum și de monitorizare și evaluare. ISUF este un sistem de raportare pentru fondurile UE, executarea este realizată prin sistemul informațional al Trezoreriei. Ambele au fost dezvoltate în baza cerințelor metodologice.

Toate sistemele informaționale menționate sunt conectate între ele prin intermediul unei **platforme de integrare** și schimb de date în timp real. De asemenea, ele utilizează aceeași structură fizică de comunicare, care este dezvoltată și întreținută de MF pentru toate agențiile guvernamentale predominant pentru scopuri de MFP și administrată de o agenție separată a MF.

Susținerea informațională a fost unul din **elementele cheie de succes** în implementarea reformei MFP, deoarece toate schimbările în proceduri au fost reflectate direct în lucrul zilnic cu sistemele informaționale de MFP. **Arhitectura informațională descentralizată permitea ajustări mai rapide și relativ mai ieftine** fără necesitatea de a actualiza toate sistemele cu toate că toate modificările trebuiau să fie coordonate minuțios, deoarece afectau toate sistemele informaționale. **Soluțiile autohtone făcute la comandă s-au dovedit a fi mai adaptabile la** mediul metodologic în schimbare rapidă decât soluțiile standardizate făcute gata.

7. Provocări și politica din spatele reformelor

7.1. Angajament de nivel înalt

Reforma MFP a fost declanșată inițial de **necesitatea consolidării finanțelor publice** pentru a susține stabilizarea macroeconomică a țării. Ulterior, **factorii externi au prevalat** și, în special, calitatea de membru UE a fost o motivație puternică pentru operarea unor îmbunătățiri semnificative în sistemul de MFP. Hotărârea Guvernului cu privire la aderarea la Eurozonă începând cu anul 2005 definea țintele financiare pentru anii următori și, în pofida impactului financiar negativ al reformei pensiilor, nici un partid politic relevant nu pune a la îndoială direcția politicii financiare și relevanța eforturilor de reformă a MFP. **CBTM și BBP au fost folosite ca instrumente**, care permiteau atingerea acestor scopuri politice.

Anume acest **angajament politic larg** a asigurat reușita reformei MFP. **Guvernul slovac a deținut controlul** asupra proiectului de reformare a MFP finanțat de Banca Mondială și l-a gestionat de sine-stătător cu ajutorul consultanților străini. **MF era în centrul tuturor inițiativelor de reformă**, deoarece ministrul finanțelor susținea reforma puternic cu influența sa în Cabinet (fiind și Vice-Prim-Ministru pentru economie) și în cadrul partidului său politic (vice-președintele celui mai puternic partid de coaliție). MF servea drept exemplu pentru alte ministere referitor la modalitatea de implementare a schimbărilor. Reforma **nu a întâmpinat rezistență semnificativă** în Cabinet sau Parlament, iar subiectele legate de MFP erau prea tehnice pentru a fi atractive pentru mass media și publicul larg.

Pentru a stabili **constrângeri bugetare rigide la nivel agregat și sectorial**, era necesar de a axa atenția miniștrilor pe un volum de resurse relativ mic, dar atractiv din punct de vedere politic. Aceasta a fost cauza principală a creării **fondului de rezervă pentru priorități** (vezi 4.4 și 4.6 pentru detalii) destinat finanțării inițiativelor noi ale ministerelor, care să corespundă plafoanelor de resurse. Se preconiza că alocarea fondurilor va fi realizată în bază de concurs, dar curând aceasta s-a dovedit a fi victima apartenenței politice. Miniștrii au început să solicite finanțarea cheltuielilor obligatorii, deoarece această strategie s-a dovedit a fi mai reușită, menținând articolele discreționare ascunse în propunerile lor inițiale de buget. Acesta a devenit **un bun instrument de susținere a tranziției** la un CBTM credibil cu constrângeri bugetare aspre, dar după, dar după o anumită perioadă a început să distorsioneze accentul pe termen mediu al ministerelor de resort. O dată cu informarea sporită a miniștrilor despre abordarea pe termen mediu față de planificare și bugetare și cu dorința lor de a respecta plafoanele obligatorii de cheltuieli alocate lor de MF, fondul de rezervă pentru priorități **trebuie să fie anulat**.

Reforma a produs **rezultate pozitive și măsurabile la nivel agregat**, îmbunătățind credibilitatea și natura previzibilă a politicii financiare prin atingerea țintelor pe termen mediu. La **nivel sectorial, rezultatele sunt mai puțin satisfăcătoare**. Unele ministere au utilizat activ instrumentele noi – bugetarea pe termen mediu și bugetarea pe programe – și și-au îmbunătățit managementul financiar⁶, în timp ce altele n-au făcut-o. Este încă răspândit

⁶ În Ministerul Muncii și Afacerilor Sociale, precum și în Ministerul Educației, programele și obiectivele lor au fost aliniate la politici și structurile de program în baza componentelor bugetare principale (de ex. scheme de alocare). Indicatorii măsurabili ajută conducerea acestor ministere să monitorizeze continuu implementarea programelor, deoarece raportarea cu privire la acești indicatori este incorporată în sistemul managerial al acestor ministere.

faptul că componența bugetului executat diferă considerabil de bugetul adoptat de Parlament, chiar dacă limitele agregate au fost atinse. Acest lucru are două explicații: planificarea bugetară proastă din partea ministerelor de resort și regulile vagi de realocare. În acest context, OCDE recomandă **consolidarea naturii obligatorii a CBTM și limitarea posibilității realocărilor**. De asemenea, trebuie să fie aplicate unele restricții pentru a transfera alocările bugetare necheltuite.

7.2. Depășirea constrângerilor de capacitate

Opunerea față de implementarea comprehensivă a reformei a fost formată la **nivelul managementului de mijloc al departamentelor bugetare din cadrul MF**. Unii angajați nu au acceptat ideile ce veneau din afara ministerului și rețineau implementarea unor decizii.

Reorganizarea MF a eliminat această rezistență prin reorganizarea secției de buget și înlocuirea câtorva manageri cheie. Personalul MF nu a acceptat imediat această decizie, dar, datorită angajamentului administrației de vârf și de mijloc, reformele au fost promovate și au început să arate rezultate tangibile deja după primul ciclu bugetar.

Secțiile de buget din cadrul ministerelor de resort, de asemenea, nu au salutat schimbările cauzate de constrângerile de capacitate, dar, curând, unele din ele au realizat potențialul CBTM și BBP și au început să coopereze. A fost creat un grup de lucru pentru discutarea chestiunilor metodologice, care era condus de directorul general al secției de buget din cadrul MF, cu toate că această discuție nu a fost foarte eficientă din cauza numărului mare și diversității participanților. În schimb, **a fost aleasă abordarea treptată în implementarea reformei** cu unele ministere de resort, selectate în baza disponibilității lor de a participa, pilotând ajustările preconizate înainte ca acestea să devină parte a cadrului de reglementare. Această abordare a fost, în general, **apreciată și a ajutat la evitarea unor greșeli** depistate timpuriu la etapa de pilotare.

O abordare similară a fost selectată la **implementarea BBP la nivelul autorităților regionale și locale în anul 2009**. Treizeci de **autorități pilot de diferite dimensiuni au fost selectate** în toată Slovacia pentru a testa metodologia pregătită și pentru a ajusta indicatorii la condiții concrete. Nu a existat nici un fel de rezistență la implementarea BBP, deoarece organizațiile-umbrelă⁷ au susținut acest proces, iar MF le-a oferit autorităților locale un instrument informațional bazat pe sistemul informațional al bugetului pentru a face față cerințelor noi în mod confortabil. Până acum, majoritatea **autorităților locale par să aplice acest instrument în mod formalizat** și îl consideră o povară administrativă și nu un instrument practic pentru formularea și executarea politicilor. Îmbunătățirea BBP la nivel local poate fi realizată doar prin **sporirea capacității** primăriilor de a implementa principiile BBP în procedurile lor interne de planificare și bugetare. Acest lucru nu este preconizat pentru primăriile mici, de aceea, pentru ele trebuie să existe o excepție.

Există **diferențe mari în adoptarea reformelor MFP între diverse ministere**, unele din ele folosind activ instrumentele noi în beneficiul lor, în timp ce altele respectă doar formal cerințele legislative. Această abordare distinctivă pare să fie dependentă de un șir de factori. **Angajamentul administrației de vârf** al ministerelor fiind cel mai important, urmat de **capacitatea instituțională și caracterul sectorului administrat**. Ministerale sectoriale complexe, cum ar fi cel al educației sau transportului, par să se împace mai bine cu

⁷ Primăriile au două astfel de organizații care le reprezintă interesele colective – una este ZMOS, care promovează localitățile mai mici, iar cealaltă este Uniunea Orașelor mici care formează orașele mai mari. Autoritățile regionale au format o organizație similară numită SK8.

metodologia decât agențiile focusate administrativ, precum Președinția. Ministerelor le este mai ușor să aibă un portofoliu mare de activități pentru a defini corect logica intervenției programelor și a planifica pe termen mediu. Capacitatea instituțională este problematică, în principal, în **secțiile de politici** din cadrul ministerelor de resort, deoarece ele nu au **primit instruire cu privire la MFP în timpul implementării proiectului de reformă**. Astfel, conexiunea mai strânsă dintre formularea politicilor sectoriale și buget și transferul de responsabilitate pentru managementul financiar al programelor la secțiile de politici par să fie provocările care au mai rămas pe agenda de reformă a MFP.

7.3. Pașii următori

Este important de menționat că reformele **sporesc considerabil complexitatea sistemului de MFP** în Slovacia, deoarece majoritatea cerințelor și clasificărilor anterioare au fost păstrate, în timp ce CBTM și BBP au fost implementate suplimentar la practicile existente. Acest lucru poate explica **plângerile cu privire la volumul de lucru** din partea oficialilor responsabili de buget și, uneori, **lipsa corectitudinii și siguranței datelor cu privire la buget** (în mare parte, referitor la structurile de program). Reformele ulterioare vor trebui să înceapă cu identificarea practicilor bugetare învechite și simplificarea clasificării bugetare pentru a **reduce volumul actual de lucru** și a spori astfel capacitatea de absorbție pentru alte schimbări.

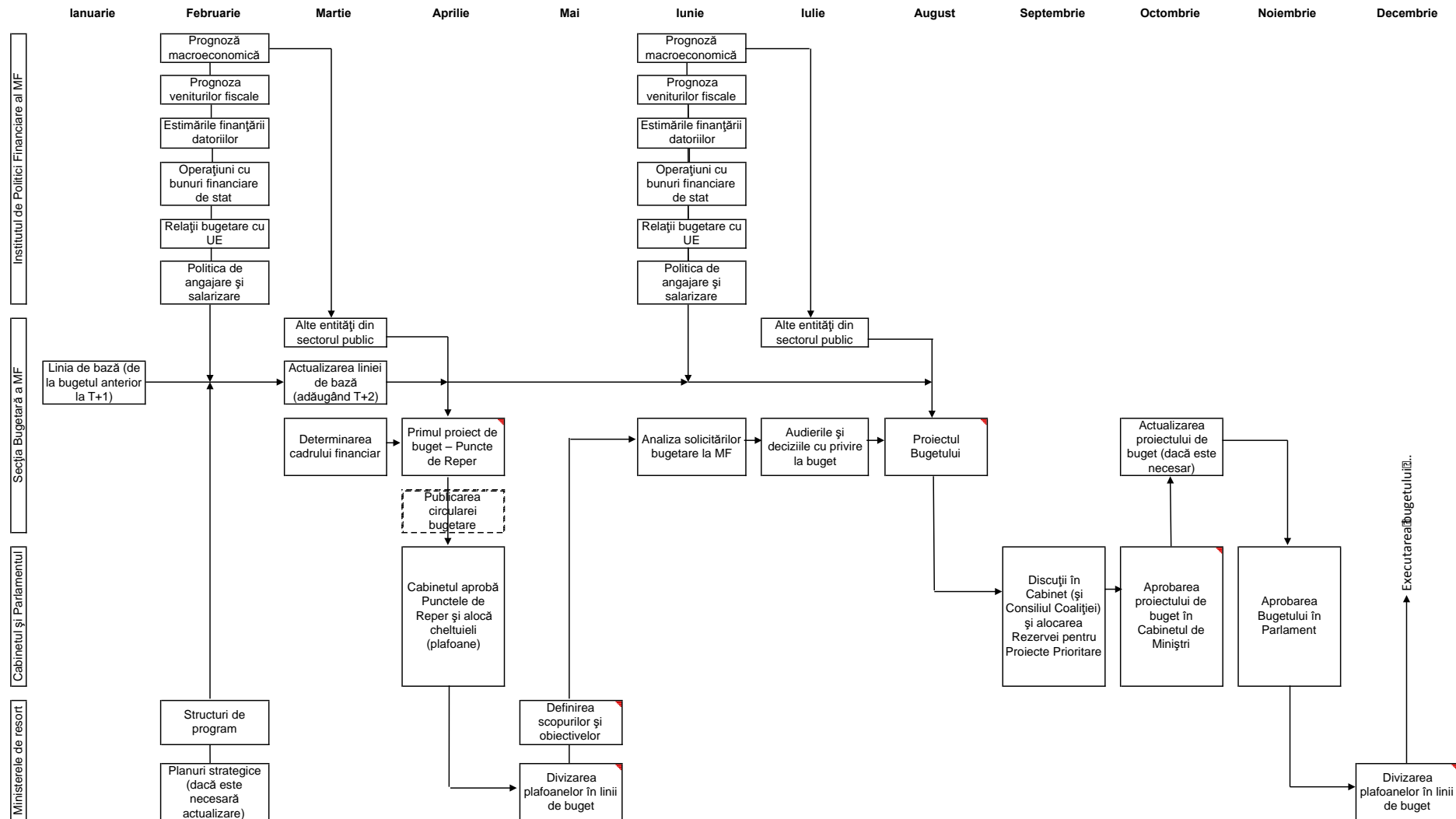
Simplificarea sistemului MFP trebuie să fie însoțită de **activități orientate de instruire**, în special, vizând secțiile de elaborare a politicilor din cadrul ministerelor de resort cu structuri slabe de programe și/sau structuri și/sau proceduri de planificare a cheltuielilor. **Un centru/program permanent de educare în domeniul MFP** trebuie să fie creat și utilizat activ pentru a depăși aceste deficiențe ale perioadei de implementare a reformei MFP.

Este necesar un **interes politic reînnoit în reforma MFP** pentru a finaliza reformele lansate în perioada 2002-2005. Criza curentă a datoriilor în UE trebuie să contribuie la sensibilizarea politică și să ajute la concentrarea atenției factorilor politici pe îmbunătățirea practicilor MFP. În pofida turbulențelor în mediul macroeconomic actual, **CBTM este un instrument eficient de stabilizare a finanțelor publice** prin constrângeri bugetare aspre și prioritizarea cheltuielilor. În plus, după cum arată dovezile din Slovacia, aceasta poate contribui la stabilitatea macroeconomică generală. Pe de altă parte, **BBP trebuie să îmbunătățească eficiența cheltuielilor publice** prin identificarea dublării în programele guvernamentale la etapa inițială după implementare și, ulterior, susținerea managerilor de programe să atingă scopurile și obiectivele în cel mai cost-eficient mod.

8. Bibliografie

- Metodologia și instrucțiunile practice pentru BBP în primării și autoritățile regionale (<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6487>), Ministerul Finanțelor, mai 2010
- Prezentările lui R. Clarke, L. Odor, J. Rencko și V. Tvaroska, Seminarul în Reforma Managementului Finanțelor Publice, găzduit de Ministerul Finanțelor al Republicii Slovace și Banca Mondială, desfășurat la Hotelul Borik, Bratislava, septembrie 2006
- Strategia de Reformare a Managementului Finanțelor Publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 302/2003, Bratislava, aprilie 2003
- Raportul inițial al proiectului de reformare a Managementului Finanțelor Publice, Ministerul Finanțelor al Republicii Slovace, Bratislava, iunie 2003
- Republica Slovacă: Reforma Managementului Finanțelor Publice, Evaluarea Proiectului, Banca Mondială, martie 2003
- Raport final, Proiectul de reformare a Managementului Finanțelor Publice, J. Rencko și P. Ochotnický, Ministerul Finanțelor al Republicii Slovace, Bratislava, iunie 2006
- Evaluarea realizării indicatorilor cheie ai proiectului, Proiectul de reformare a Managementului Finanțelor Publice, P. Ochotnický, Ministerul Finanțelor al Republicii Slovace, Bratislava, iunie 2006
- Reforma bugetară în statele-membre ale OCDE: Tendințe comune, Adunarea directorilor de buget din statele G-7, Berlin, Germania, 5-6 septembrie 2002
- Republica Slovacă: Raportul cu privire la respectarea standardelor și codurilor – Modulul Transparența Financiară. Raportul pe țară al FMI nr. 02/189, Fondul Monetar Internațional, Washington D.C., august 2002

Anexa 1: Calendarul bugetar



Anexa 2: Structură-model de program (Ministerul Transportului)

Program 053: Infrastructura rutieră

Scop: A permite transportarea rapidă, eficientă și sigură pe drumuri și autostrăzi bine întreținute.

Sub-program 05301: Întreținerea și reparația drumurilor și autostrăzilor

Obiectiv 1: Realizarea până în 2010 a standardului de întreținere⁸ și reparație a drumurilor și autostrăzilor de clasa 1 cu 80%.

Produs în %	Realizarea standardului						
	Anul	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Planul		60	60	60	60	70	80
Realitatea		44,52	62,4				

Obiectiv 2: Realizarea până în 2010 a standardului de întreținere și reparație a autostrăzilor cu 95%.

Produs în %	Realizarea standardului						
	Anul	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Planul		90	90	90	90	95	95
Realitatea		87,56	88,22				

Element 0530101: Întreținerea și reparația drumurilor și autostrăzilor de clasa 1

Obiectiv 1: Realizarea în 2008 a standardului de întreținere și reparație a drumurilor și autostrăzilor de clasa 1 cu 60%.

Produs în %	Realizarea standardului						
	Anul	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Planul		60	60	60	60	70	80
Realitatea		44,52	62,4				

Obiectiv 2: Trecerea în 2008 a 40 km de drumuri din categoria 5 și 4 (cele mai proaste) în categoria 1 (cea mai bună).

Produs în km	Lungimea drumurilor care au trecut într-o categorie mai înaltă						
	Anul	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Planul		40	40	40	40	45	45
Realitatea		52,889	70,032				

⁸ Existe standarde strict definite, care clasifică calitatea drumurilor conform întreținerii lor în 5 categorii de la excelent la îngrozitor. Din cauza lipsei de bani, calitatea generală a drumurilor în Slovacia este sub nivelul optim.

Element 0530102: Pregătirea și executarea reparației autostrăzilor (Compania Națională a Autostrăzilor)

Obiectiv 1: Realizarea în 2008 a standardului de întreținere și reparație a autostrăzilor cu 60%.

Produs în %	Realizarea standardului					
Anul	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Planul	90	90	90	90	95	95
Realitatea	87,56	88,22				

Obiectiv 2: Trecerea în 2008 a 60 km de autostradă din categoria 4 și 3 în categoria 1.

Produs în km	Lungimea autostrăzilor a trecut într-o categorie de calitate superioară					
Anul	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Planul		60	60	60	70	80
Realitatea	28,4	78,9				

Sub-program 05302: Construcția drumurilor de clasa 1

Element 0530201: Construcția rețelei rutiere

Obiectiv: Asigurarea în 2008 a utilizării publice a 20 km de drumuri noi de clasa 1.

Produs în km	Lungimea drumurilor noi					
Anul	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Planul		15	6	20	20	20
Realitatea	25,673	14,642				

Proiect 0530203: Redirecționarea drumului național II/520 Nová Bystrica-Oravská Lesná

Obiectiv: Continuarea în 2008 a construcției unui drum cu 2 benzi pentru asigurarea conexiunii rutiere între regiunile Orava și Kysuce cu lungimea de 9,6 km, cu intenția de a-l da în exploatare în 2009.

Produs logic	Continuarea construcției					
Anul	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Planul		YES	YES	YES		
Realitatea		YES				

Proiect 0530204: Drumul de ocolire la nord de orașul Trnava

Obiectiv: Finisarea în 2008 a primei etape de construcție a drumului de ocolire la nord de orașul Trnava.

Produs logic	Finisarea primei etape					
--------------	------------------------	--	--	--	--	--

Anul	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Planul				DA		
Realitatea						

Sub-program 05303: Construcția autostrăzilor (NHC)

Obiectiv 1: Asigurarea până în 2013 a unei conexiuni prin autostradă între capitala Bratislava și orașul Košice cu lungimea totală de 427 km.

Produce în km	<i>Lungimea autostrăzilor noi</i>					
Anul	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Planul	11,3	14	12,9	23,48	25,76	48,59
Realitatea	11,3	18,6				

Obiectiv 2: Asigurarea până în 2011 a unei conexiuni prin autostradă între Trnava și Banská Bystrica cu lungimea totală de 161 km.

Produce în km	<i>Lungimea autostrăzilor noi</i>					
Anul	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Planul						18,05
Realitatea		10				

Element 0530302: D1 Mengusovce-Jánovce (Proiectul fondului Cohesion)

Obiectiv: Executarea în 2008 a 30% din lucrările planificate la construcția secțiunii autostrăzii D1 Mengusovce – Jánovce cu lungimea totală de 26,3 km cu utilizarea publică planificată a părții a doua și a treia în 12/2008 și a primei părți în 11/2009.

Produce în %	<i>Volumul planificat de lucrări</i>					
Anul	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Planul		25	30	30	15	
Realitatea						

Element 0530305: Autostrăzi sponsorizate din sursele naționale

Obiectiv: Darea în 2008 în exploatare a 20,17 km de autostrăzi.

Produce în km	<i>Lungimea autostrăzilor noi</i>					
Anul	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Planul		14	19	20,17		16,37
Realitatea	14,1	17,32				

Element 0530306: Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii rutiere – măsura 1.2 Infrastructura operațională de bază a programelor (fondurile structurale ale UE)

Obiectiv 1: Executarea în 2008 a 30% din lucrările planificate cu investiții: R2 drumul de ocolire Figa; R3 drumul de ocolire Trstená.

Produs în %	Volumul lucrărilor planificate					
Anul	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Planul			40	30	30	
Realitatea						

Obiectiv 2: Executarea în 2008 a 30% din lucrările planificate cu investiții: I/75 drumul de ocolire Galanta; I/51 drumul de ocolire de nord Trnava; I/64 drumul de ocolire Prievidza; I/18 Strážov – Žilina; Košice - Prešovská – Secovská.

Produs în %	Volumul lucrărilor planificate					
Anul	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Planul			30	30	40	
Realitatea						

Anexa 3: Structuri sugerate de program pentru autoritățile regionale și locale

Structura sugerată de program pentru primării

Programul 1: Planificare, management și control

Programul 2: Publicitate și marketing

Programul 3: Servicii interne

Programul 4: Servicii civice

Programul 5: Siguranță

Programul 6: Managementul deșeurilor

Programul 7: Drumuri locale

Programul 8: Transport

Programul 9: Educație

Programul 10: Cultură

Programul 11: Mediu

Programul 12: Servicii sociale

Programul 13: Administrație

Structura sugerată de program pentru unități teritoriale superioare

Programul 1: Planificare, management și control

Programul 2: Publicitate și marketing

Programul 3: Servicii interne

Programul 4: Servicii civice

Programul 5: Drumuri

Programul 6: Transport

Programul 7: Educație

Programul 8: Cultură

Programul 9: Servicii sociale

Programul 10: Sănătate

Programul 11: Administrație

Anex 4: Acoperirea bugetară

1. Bugetul de stat
 - 34 ministere sau agenții cu capitole bugetare (beneficiarii bugetului de nivel superior)
 - 916 organizații bugetare și subvenționate (beneficiarii bugetului de nivelul doi)
2. Primăriile
3. Unitățile teritoriale superioare
4. Fondul de Asigurări Sociale
5. Asigurarea medicală publică
6. Fondul Nuclear Național (gestionarea deșeurilor)
7. Fondul Național al Proprietății
8. Fondul Ecologic
9. Fondul Dezvoltării Locuințelor de Stat
10. Biroul de supraveghere a sănătății
11. Fondul Funciar Slovac
12. Agenția Slovacă de Consolidare (restructurarea băncilor)
13. Universitățile publice
14. Audiovizualul și televiziunea slovacă
15. Agenția publică de presă
16. Biroul de supraveghere a auditului
17. Fondul Audiovizualului
18. Filiale de stat