



Aan  
de Minister van Financiën van Curaçao

College financieel toezicht  
Curaçao en Sint Maarten

Adres kantoor Curaçao  
De Rouvilleweg 39  
Willemstad, Curaçao  
Telefoon (+5999) 4619081  
Telefax (+5999) 4619088

Adres kantoor Sint Maarten  
Convent Building 26  
Frontstreet, P.O. Box 686  
Philipsburg, Sint Maarten  
Telefoon (+1721) 5430331  
Telefax (+1721) 5430379

Contactpersoon  
Lisette de Wind (Cft)  
Datum  
24 juli 2014  
Ons kenmerk  
Cft 201400114  
Pagina  
1/2

Telefoonnummer  
+5999 461 9081  
E-mail  
info@cft.an  
Uw kenmerk  
--  
Bijlagen  
4.

E-mail [info@cft.an](mailto:info@cft.an)  
Internet [www.cft.an](http://www.cft.an)

Onderwerp  
Derde rapport van Bevindingen PEFA-inventarisatie financieel beheer Curaçao

Geachte heer Jardim,

Conform de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet) houdt het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) toezicht op het financieel beheer van de landen Curaçao en Sint Maarten en op de verbetering die daarin wordt nagestreefd. Een onderdeel van dit toezicht is het geven van aanbevelingen ten aanzien van het financieel beheer.

Op basis van artikel 19 lid 3 van de Rijkswet heeft het Cft in samenwerking met verschillende instanties op Curaçao de afgelopen periode een derde inventarisatie uitgevoerd naar het financieel beheer van Curaçao. Deze inventarisatie is evenals de vorige inventarisaties conform het Performance Measurement Framework van de werkgroep Public Expenditure and Financial Accountability (het PEFA-framework, resp. PEFA) uitgevoerd.

Met het oog op de evaluatie in 2015 wordt er jaarlijks een PEFA-inventarisatie gehouden om de vooruitgang van het financieel beheer te meten. De eerste inventarisatie mondde uit in een Rapport van bevindingen gedateerd 11 oktober 2011, ook wel de nulmeting genoemd. Op basis van deze nulmeting is een vijfjarenplan opgesteld. Hierin werden concrete doelen opgesteld en acties om deze doelen te bereiken. In februari 2013 is het tweede rapport van bevindingen gepubliceerd.

Deze derde inventarisatie heeft betrekking op de jaarrekening 2011, de begrotingsuitvoering 2012 en de begrotingsvoorbereiding 2013. Op basis van geleverde scores en toelichtingen is het onderliggende PEFA-rapport van bevindingen tot stand gekomen.

Dit rapport dient om aan de verschillende belanghebbenden inzicht te geven in waar ze staan en wat bereikt is in de afgelopen periode, in relatie tot de nulmeting en het verbeterplan financieel beheer 2011-2015. In onderliggend rapport zal ook een vergelijking worden gemaakt tussen de ambitie uit het verbeterplan voor 2012, de realisatie uit de nulmeting en de vorige inventarisatie en tenslotte de ambitie voor 2015.

Uit deze derde inventarisatie blijkt dat het financieel beheer op Curaçao over de hele linie gezien verbeterd is ten opzichte van de vorige inventarisatie. Van de 28 indicatoren zijn ten opzichte van de vorige inventarisatie in totaal tien indicatoren verbeterd. Het betreft indicatoren op het gebied van betrouwbaarheid van de begroting, volledigheid en transparantie en het beleidsmatig begroten. Het Cft wilt u hiermee feliciteren. Ondanks de verbeteringen ten opzichte van de vorige inventarisatie lopen de resultaten van negen indicatoren nog achter op de ambities voor 2012 zoals opgenomen in het verbeterplan 2011-2015. Het betreft indicatoren die toezien op transparantie van de begroting en de betrokkenheid van alle partijen en indicatoren op het gebied van interne processen en procedures. Om het beoogde niveau voor 2015 te kunnen behalen, adviseert het Cft u om de nu ingeslagen weg van verbeteringen voortvarend te blijven bewandelen en extra inspanningen te verrichten vooral gericht op het betrekken van alle partijen (zowel ambtelijk als politiek) in het begrotingsproces en op het verbeteren van interne procedures. Het Cft zal in gezamenlijkheid met uw ministerie een prioriteitenlijst opstellen van vijf indicatoren waarop de focus voor de komende periode dient te liggen.

Het Cft is zich ervan bewust dat dit rapport terugkijkt naar het begrotingsjaar 2012 en dat het mogelijk is dat er op dit moment al verbeteringen zijn gerealiseerd die dit rapport niet meeneemt. Echter, deze verbeteringen zullen uit de volgende rapportages blijken.

Dit rapport is tot stand gekomen op basis van een self-assesment in nauwe samenwerking met medewerkers van uw ministerie en andere overheidsonderdelen en instanties op Curaçao, te weten de Algemene Rekenkamer, de Stichting Overheids Accountant Bureau, het Belastingaccountantsbureau, de Inspectie der Belasting, de Ontvanger, het ministerie van Bestuur Planning en Dienstverlening en Stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsinstellingen. Wij willen van de gelegenheid gebruik maken om uw medewerkers alsmede alle andere stakeholders die een bijdrage hebben geleverd te bedanken voor de samenwerking tijdens de uitvoering van onze werkzaamheden.

Hoogachtend,  
De voorzitter van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten



prof. dr. A.F.P. Bakker

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:  
Taskforce Financieel Beleid en Beheer Curaçao

**3<sup>e</sup> Rapport van Bevindingen**

**PEFA inventarisatie financieel beheer**  
**Curaçao**

Juli 2014

<b>1</b>	<b>Managementsamenvatting</b>	<b>3</b>
1.1	Samenvatting	3
1.2	Overzichtstabel met scores van de indicatoren	4
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
2.2	Toelichting gehanteerde scores	7
2.3	Core PFM-functies	7
<b>3</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>9</b>
3.1	Betrouwbaarheid van de begroting	9
3.2	Volledigheid en transparantie	12
3.3	Beleidsmatig begroten	15
3.4	Zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting	17
3.5	Administratie, vastlegging en verslaggeving	26
3.6	Extern toezicht en controle	29
	<b>Bijlage 1: Overzicht PEFA (sub) indicatoren en gesprekspartners</b>	<b>36</b>
	<b>Bijlage 2: Het PEFA framework</b>	<b>39</b>
	<b>Bijlage 3: PEFA Revised indicators</b>	
	<b>Bijlage 4: Core PI-score</b>	

# 1 Managementsamenvatting

## 1.1 Samenvatting

Het voorliggende rapport van bevindingen heeft betrekking op het begrotingsjaar 2012. Met andere woorden de totstandkoming en vaststelling van de jaarrekening 2011, de begrotingsuitvoering 2012 en de begrotingsvoorbereiding en vaststelling 2013. In dit rapport wordt op het niveau van de subindicator een vergelijking gemaakt met de beoogde score voor het betreffende begrotingsjaar en ook de eindscore in 2015. Op basis van de inventarisatie kan een conclusie worden getrokken over de mate waarin Curaçao gedurende het begrotingsjaar heeft voldaan aan haar eigen doelstellingen zoals vastgelegd in het verbeterplan financieel beheer 2011-2015 en in hoeverre het op schema ligt om het beoogde doel in 2015 te bereiken. In deze managementsamenvatting zal op basis van die conclusies op hoofdlijnen worden weergegeven in hoeverre Curaçao op weg is om de beoogde doelen voor 2015 te realiseren en in het bijzonder op welke deelgebieden additionele investeringen nodig zijn om die doelen voor 2015 te realiseren.

Langzaam aan beginnen de contouren waarbinnen het financieel beheer zich verbetert en terreinen die juist achterblijven op de ambitie, zich af te tekenen.

Bij tien indicatoren zien we een verbetering ten opzichte van vorig jaar. Met name op het gebied van de betrouwbaarheid van de begroting zijn grote verbeteringen te constateren en loopt Curaçao zelfs voor op de ambities zoals vastgesteld in het verbeterplan. De begroting wordt toegankelijker en wordt een steeds betere voorspeller van publieke uitgaven en ontvangsten. Aan de interne beheersing en meerjarig begroten werd ook de nodige aandacht besteed.

Curaçao heeft een verbeterplan opgesteld met daarin de ambities die het wil behalen voor 2015 en de gewenste scores in de tussenliggende jaren om die uiteindelijke ambities te bereiken. Dit verbeterplan is goedgekeurd in de Raad van Ministers, maar de Staten hebben zich er nog niet over gebogen. Ten opzichte van de gewenste scores voor 2012 uit dit verbeterplan blijft Curaçao in de daadwerkelijke meting achter op een tiental onderdelen. Dit betekent dat het uiteindelijke ambitieniveau op die onderdelen voor 2015 in gevaar komt.

Op hoofdlijnen zijn extra inspanningen nodig op de gebieden van transparantie van de begroting, betrokkenheid van partijen bij het begrotingsproces en interne processen en procedures.

### *Transparantie van de begroting en betrokkenheid van de partijen (indicatoren 7, 10, 11, 25 en 26)*

Op het gebied van transparantie dienen onder andere alle uitgaven en inkomsten in de begroting opgenomen te worden (indicator 7). Curaçao heeft onvoldoende zicht op de uitgavenstromen die buiten de begroting om plaatsvinden. Om de ambitie voor 2012 en 2015 (respectievelijk C en B) te behalen dient Curaçao ten eerste een goed beeld te hebben van de totale uitgaven die buiten de begroting om worden gerealiseerd en vervolgens dienen deze minder dan 10% van de totale uitgaven te bedragen. Momenteel bestaat er überhaupt geen inzicht in deze stromen maar er zijn wel voorbeelden bekend. Tevens dienen op het gebied van publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie (indicator 10) verbeteringen te worden gerealiseerd wil men de beoogde doelstelling van transparantie bereiken. De tussentijdse rapportages dienen openbaar gesteld te worden en ook alle contracten van boven de ANG 180.000 (USD 100,000). Voor het publiceren van recente auditrapporten van de Algemene Rekenkamer is tijdige indiening van de jaarrekeningen van belang. Daarvoor is een up-to-date en juiste administratie en zeker ook de salaris administratie van groot belang.

Nadat de jaarrekeningen zijn opgesteld vergt het ook betrokkenheid van de verschillende partijen om tijdig de onderzoeksrapporten aan de Staten aan te bieden en moeten de Staten ook follow-up geven aan de onderzoeksaanbevelingen (indicator 26). De onderzoeksrapporten dienen binnen 12 maanden ingediend te zijn bij de Staten. Ook aan de begrotingskant wordt meer betrokkenheid verwacht bij het opstellen en vast houden aan een begrotingskalender en van de Staten wordt verwacht dat de begroting tijdig wordt goedgekeurd (indicator 11). Curaçao heeft op dit terrein enige verbetering geboekt ten opzichte van de vorige inventarisatie, maar dit is onvoldoende om te voldoen aan de ambitie. Om alsnog op het ambitieniveau voor 2013-2015 te komen dienen de verschillende ministeries zich aan de tijdslijn te houden. Voor wat betreft het tijdig goedkeuren van de begroting door de Staten is de ambitie voor 2013-2015 niet meer te bereiken. Bij het bepalen van de score worden de vastgestelde data van de laatste drie jaren in beschouwing genomen. Aangezien de begroting 2013 pas in januari is vastgesteld, kan Curaçao op zijn vroegst in 2017 een A scoren, indien de begrotingen 2014-2016 allemaal in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar worden goedgekeurd en vastgesteld.

#### *Interne processen en werkwijze (indicatoren 16, 18, 20, 24 en 25)*

De regels op het gebied van interne procedures worden nog niet altijd nauw nageleefd (indicator 20), kwartaalrapportages niet altijd binnen zes weken ingediend, daarnaast is de informatie niet altijd accuraat. (indicator 24). De betrouwbaarheid van de cijfers is afhankelijk van de entiteit en de tussentijdse financiële informatie wordt niet gecontroleerd door de SOAB. Jaarrekeningen worden binnen negen maanden ingediend aan de Rekenkamer en de SOAB. Echter de controle door de SOAB duurt veel te lang waardoor de jaarrekeningen met meer dan 19 maanden vertraging naar de Staten worden verzonden (indicator 25). De jaarrekeningen zijn tevens niet juist, niet volledig en niet toereikend toegelicht. Zoals hierboven reeds is aangegeven, is een verbeterslag van de financiële en salarisadministratie van groot belang om op deze gebieden vooruitgang te boeken. Daarnaast heeft een up-to date administratie ook als voordeel dat de liquiditeitsprognose (indicator 16) op kwartaalbasis bijgewerkt kan worden in tegenstelling tot onderliggende periode.

Curaçao blijft tevens achter voor wat betreft het inlopen van de betalingsachterstanden (indicator 4). Ook al is de hoeveelheid betalingsachterstanden ten opzichte van de totale kosten op de gewone dienst licht verminderd ten opzichte van voorgaande jaren, toch is het niet voldoende om een verbetering in de score te bewerkstelligen.

In het verbeterplan zijn geen ambities opgenomen voor de indicatoren 27 en 28 die betrekking hebben op het toezicht van de Staten op de totstandkoming van de begroting en toezicht van de Staten op de rapportages van de Algemene Rekenkamer. De scores voor deze indicatoren zijn echter wel laag (respectievelijk een C+ en een D). Curaçao wordt geadviseerd om ook voor deze indicatoren een ambitieniveau vast te stellen en verbeteringen te realiseren.

## **1.2 Overzichtstabel met scores van de indicatoren**

Onderstaande tabel bevat de scores per hoofdindicator conform de PEFA-scoringsmethodiek. De scores zijn per hoofdindicator opgenomen, evenals de (geherwaardeerde) score uit de nulmeting, de scores voor de begrotingsjaren 2011 en 2012 en de beoogde score in 2012 en 2015.

De pijlen in onderstaand tabel geven aan of er een verbetering (↑) of een verslechtering (↓) is opgetreden in de scores ten opzichte van de vorige inventarisatie. Met het rode blokje (■) wordt aangegeven welke indicatoren achter blijven op de ambitie voor 2012 conform het verbeterplan.

Voor een nadere toelichting op de scoringsmethodiek wordt verwezen naar pagina 10 van het PEFA framework dat is opgenomen in bijlage 2.

Tabel 1.1 De scores per PEFA hoofdindicator

	PEFA indicator	2010	2011	2012	Ambitie 2012	Ambitie 2015	Core score
<b>1. Betrouwbaarheid van de begroting</b>							
1	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	C	C	A↑	D	B	-
2	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde departementale begrotingen	n.s.	C+	B+↑	D	B	(2b) B
3	Realisatie van de inkomsten t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	B	B	A↑	D	B	-
4	Achterstallige betalingen	D+	D	D+↑	C	B	(4b) B
<b>2. Volledigheid en transparantie</b>							
5	Begrotingsindeling	A	A	A	A	A	C
6	Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting	B	B	A↑	B	A	A
7	Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting	D+	D	D	C	B	B
9	Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-nv's	C	C	C	C	B	-
10	Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie	C	C	C	B	A	B
<b>3. Beleidsmatig begroten</b>							
11	Deelname aan jaarlijks begrotingsproces	C+	D+↓	B	A	A	B
12	Beleidsmatige meerjarenramingen	D+	D+	C+↑	D+	B+	C
<b>4. Zorgvuldigheid en interne beheersomg van de uitvoering van de begroting</b>							
13	Helderheid belastingplicht	B	B	B	B	B	C+
14	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	B	B	B	B+	B+	C+
15	Effectiviteit inning belastingaanslagen	C+	C+	C+	C+	A	C+
16	Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen	B	C+↓	C+	B+	B+	C+
17	Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties	B	B	A↑	B	A	B
18	Het beheer van de salarisadministratie	C+	D+↓	D+	D+	B+	C+
19	Openbare aanbestedingen	C	B↑	B	B	B	C+
20	Interne procedures financiële administratie	D+	D+	C+↑	C+	B	C+
21	Interne audits	C+	C+	C+	C+	B+	C
<b>5. Administratie, vastlegging en verslaggeving</b>							
22	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures	C+	C+	C+	C+	B+	B
23	Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen	C	C	C	C	B	D

	PEFA indicator	2010	2011	2012	Ambitie 2012	Ambitie 2015	Core score
24	Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages	C+	C+	<b>C+</b>	B+	B+	C+
25	Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening	D+	D+	<b>D+</b>	B+	A	C+
<b>6. Externe toezicht en controle</b>							
26	Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer	D	D	<b>D</b>	D+	B+	C+
27	Toezicht Staten op totstandkoming begroting	D+	C ↑	C+ ↑	-	-	B
28	Toezicht Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer	D	D	D	-	-	C+
29	Reikwijdte, naleving en toezicht op Corporate Governance	C+	C+	C+	C+	B+	-



## 2 Inleiding

Dit is het derde rapport van bevindingen met betrekking tot de uitgevoerde inventarisatie van het financieel beheer van Curaçao. De huidige inventarisatie heeft betrekking op het kalenderjaar 2012, in termen van de begrotingscyclus betekent dit het opstellen van de begroting 2013, de uitvoering van de begroting 2012 en het opstellen, goedkeuren en vaststellen van de jaarrekening 2011.

De bevindingen in dit rapport zijn tot stand gekomen in nauw overleg met medewerkers van een aantal instanties en overheidsonderdelen op Curaçao, te weten het ministerie van Financiën, de Algemene Rekenkamer (ARC), de Stichting Overheid Accountant Bureau (SOAB), het Belastingaccountantsbureau (BAB), de Inspectie der belasting, de Ontvanger, het ministerie van Bestuur Planning en Dienstverlening (BPD) en Stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsinstellingen (SBTNO).

Op basis van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet) wordt zowel de begroting getoetst aan de gestelde normen als ook de voortgang van verbeteracties op het terrein van het financieel beheer.

Het financieel beheer van een land kan getoetst worden door de toepassing van het PEFA-framework. Het PEFA-framework bestaat uit 28 high level indicatoren die per indicator één of meerdere subindicatoren kunnen hebben. De indicatoren zijn onderverdeeld naar zes deelgebieden binnen het financieel beheer. De scores zijn per hoofdindicator opgenomen in tabel 1.1 op pagina 7, evenals de scores uit de nulmeting, de gerealiseerde scores over het begrotingsjaar 2011 (tweede rapport van bevindingen), de beoogde scores voor het begrotingsjaar 2012, de beoogde scores in 2015 en de core score (zie hoofdstuk 2.4).

Op basis van de geleverde scores vanuit de self assessment zijn de bevindingen in dit rapport tot stand gekomen. De scores zijn door het Cft beoordeeld door middel van interviews en/of toetsing aan onderbouwingen. De bevindingen zijn in nauw overleg met de medewerkers van hierboven genoemde instanties tot stand gekomen.

### 2.2 Toelichting gehanteerde scores

In de PEFA-systematiek is score A het hoogst haalbare en score D het laagst haalbare. Daarmee is overigens niet gezegd dat een A score ook de enige juiste score is en dat een B of C score niet toereikend zou zijn. De score van de hoofdindicator wordt berekend aan de hand van de scores van de subindicatoren volgens de scoringsmethodiek van PEFA. In het PEFA-framework zijn alle indicatoren en de toelichtingen bij de bijbehorende A tot en met D scores opgenomen.

Het framework kent twee scoringsmethodieken. De eerste scoringsmethodiek is van toepassing op hoofdindicatoren met slechts één subindicator of met meerdere subindicatoren waarvan de scores van elkaar afhankelijk zijn (een lage score op de ene subindicator beïnvloedt de score van de andere subindicator). De tweede scoringsmethodiek is van toepassing op indicatoren met meerdere subindicatoren die niet van elkaar afhankelijk zijn. De score die hieraan wordt toegekend is een gemiddelde van de verschillende subindicatoren. Voor een nadere toelichting op deze scoringsmethodiek verwijzen wij naar pagina 10 en 11 van het PEFA-framework dat is opgenomen in bijlage 2.

### 2.3 Core PFM-functies

Het PEFA-secretariaat is met het IMF overeengekomen richtlijnen op te stellen voor het ontwikkelen van hervormingen en prioriteiten op het gebied van financieel beheer. Hierbij is uitgegaan van het PEFA-framework,

aangezien dit de meeste kernfuncties omvat die moeten leiden tot een deugdelijk financieel beheer. Hieruit worden de kernfuncties van het Public Financial Management (core functies) geïdentificeerd. Deze core functies zijn een reeks van processen die nodig zijn om het financieel beheer effectief op een duurzame manier te laten functioneren en effectief operationeel te laten zijn zonder het absorberen van een overmatige hoeveelheid middelen. Door het identificeren van de core functies zal een land beter in staat kunnen zijn om acties te ondernemen voor een hervormingsprogramma op het gebied van financieel beheer. Met andere woorden, deze kernfuncties die binnen het PEFA framework zijn vertaald naar indicatoren vormen de basis of bodem voor een ordentelijk financieel beheer. Als deze indicatoren niet minimaal voldoen aan de vereisten dan kan er ook geen waarde worden gehecht aan de betrouwbaarheid van alle andere indicatoren.

Het belangrijkste resultaat van het financieel beheer is de begroting, waarmee het overheidsbeleid wordt gefinancierd. De begroting kan alleen geloofwaardig zijn als het wordt uitgevoerd zoals oorspronkelijk gepland, zonder dat daarin betalingsachterstanden worden opgelopen. Het maken van een realistische begroting vereist, in aanvulling op de financiële controlefuncties, een gedisciplineerd proces van het opstellen van de begroting waarbij de beleidsmakers op een transparante manier betrokken worden bij het proces. Een realistische begroting vereist tevens enkele functies van het financieel beheer die doelen op de controle van de begroting, met inbegrip van onder andere de controle van de openbare schulden.

Aan de verschillende core functies is door het PEFA-secretariaat een zogenaamde core score toegewezen. Deze score is het minimale niveau waarop de desbetreffende proces van het financieel beheer effectief kan bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van het financieel beheer. Met andere woorden, dit betreft per indicator de minimale score om tot de conclusie te komen dat het financieel beheer op orde is.

In tabel 1.1 zijn de core scores gepresenteerd. De core score varieert van een D tot een A, waarbij een D score wordt toegewezen aan de PEFA-indicators die niet beschouwd worden als zijnde de belangrijkste core functies, omdat ze niet te maken hebben met de belangrijkste doelstellingen van het financieel beheer of omdat de eisen voor een score die overeenkomt met effectieve resultaten te hoog zijn om te bereiken. De A score wordt toegewezen aan de core functies die van groot belang zijn voor een gedegen financieel beheer. Voor verdere toelichting wordt verwezen naar bijlage 5.

Het Cft is zich ervan bewust dat niet alle landen gelijk zijn en dat er verschillende factoren zijn die bepalen of een minimumscore wel of niet realistisch is voor een bepaald land. Echter, de core score kan als richtlijn gehanteerd worden om te meten of men wel of niet op het algemene minimale niveau van deugdelijk financieel beheer zit.

Curaçao heeft in het verbeterplan hun ambities vermeld voor de periode 2012-2015. Bij het opstellen van het verbeterplan waren deze core scores nog niet gepubliceerd door het PEFA-secretariaat. Desondanks valt op te merken dat het ambitieniveau van Curaçao minimaal op het niveau van de core score ligt.

In bijlage 4 wordt de tabel gepresenteerd waarbij bij elke dimensie van de PEFA-indicator de core score zoals gegeven door het PEFA-secretariaat wordt vermeld.

### 3 Bevindingen

#### 3.1 Betrouwbaarheid van de begroting

Een belangrijk onderdeel van het financieel beheer is de betrouwbaarheid van de begroting. Met de betrouwbaarheid van de begroting wordt bedoeld op de mate waarin de begroting realistisch is en consistent wordt opgesteld en uitgevoerd. Het laat zien in hoeverre de overheid gedurende een bepaald begrotingsjaar in staat is om (publieke) diensten te leveren conform de vooraf bepaalde beleidsdoelstellingen en jaarplannen.

Het gaat hierbij om de mate van afwijkingen in de uiteindelijke realisatiecijfers ten opzichte van de opgestelde begroting aan het begin van het betreffende begrotingsjaar. Daarnaast kan een hoog aantal openstaande betalingsverplichtingen wijzen op bijvoorbeeld inadequaat toezicht op de afwikkeling van verplichtingen, inadequate contractramingen, inadequaat debiteurenbeheer, te lage ramingen op bepaalde posten of een gebrek aan inzichtelijke informatie. Tenslotte kan een hoog debiteurensaldo een indicatie zijn van een slecht debiteurenbeheer.

Tabel 3.1 Beoordeling van de indicatoren op het gebied van Betrouwbaarheid van de begroting

No	Method	Performance indicators	2010	2011	2012	2012 Ambitie	2015 Ambitie	Core score
1	M1	Realisatie van de lasten t.o.v. de goedgekeurde begroting	C	C	A	D	B	-
2	M1	Samenstelling van de gerealiseerde lasten t.o.v. de goedgekeurde departementale begrotingen	n.s.	C+	B+	D	B	2b) B
3	M1	Realisatie van de baten t.o.v. de goedgekeurde begroting	B	B	A	D	B	-
4	M1	Achterstallige betalingen	D+	D	D+	C	B	(4b) B

Uit bovenstaande tabel blijkt dat op het gebied van de betrouwbaarheid van de begroting vooruitgang is geboekt en dat Curaçao zelfs boven eigen verwachting scoort. De realisatie van de lasten en de baten over de laatste drie jaren wijken lichtelijk af van de begrote cijfers. Dit betekent dat de opstelling van de begroting aansluit bij de realiteit en dat de begroting consistent wordt uitgevoerd. Men dient wel rekening te houden met het feit dat over de laatste drie jaren de jaarrekeningen niet zijn voorzien van een goedkeurende verklaring van de overheidsaccountant. De achterstallige betalingen blijven een punt van aandacht. De ambitie op dit terrein voor 2012 is niet bereikt. Indicator 4 vergt de nodige aandacht om het doel voor 2015 alsnog te kunnen bereiken.

#### 1 Kosten - Realisatie t.o.v goedgekeurde begroting van het land

**Score: A**

Bij deze indicator is het essentieel dat Curaçao beschikt over de begrote en werkelijke primaire uitgaven voor de jaren 2010, 2011 en 2012. De primaire uitgaven zijn uitgesplitst naar functies. Dit gebeurt op functioneel niveau conform GFS. Informatie wordt digitaal opgeslagen in het informatiesysteem Enterprise One en jaarlijks als hard copy via jaarrekeningen. Bij de berekening van deze indicator wordt gekeken naar de procentuele afwijking van de werkelijke kosten ten opzichte van de vooraf begrote kosten gedurende de afgelopen drie begrotingsjaren. Twee kostencategorieën blijven hierbij buiten beschouwing: rentelasten en extern gefinancierde projecten. De reden hiervoor is dat de overheid ten aanzien van deze categorieën weinig sturingsmogelijkheden gedurende het jaar heeft. Rentelasten kunnen gedurende het jaar wijzigen door wisselende rente- en wisselkoersen.

Uit onderstaand tabel zien we dat slechts in een jaar, namelijk in 2010, de deviatie meer dan 5% was. Als gevolg scoort Curaçao op dit onderdeel een A. Dit is een verbetering ten opzichte van de vorige inventarisatie waarbij Curaçao een C scoorde omdat in 2009 en 2010 de deviatie meer dan 5% bedroeg, namelijk respectievelijk 18% en 6%. De ambitie voor 2012 conform het verbeterplan is D. Curaçao scoort hier zelfs hoger dan de ambitie voor 2015. Dit is zeer positief omdat het betekent dat de begroting betrouwbaarder wordt en een betrouwbare begroting een heel belangrijk instrument is voor een goed functionerend financieel beheer.

Tabel 3.2 Berekening van de afwijking van de realisatie van de lasten t.o.v. de goedgekeurde begroting

ANG x1.000.000		2010		2011		2012	
		Begroting	Werkelijk	Begroting	Werkelijk	Begroting	Werkelijk
Totale uitgaven		1307	1383	1765	1743	1784	1748
Afwijking	Absoluut	76.8		22.3		36	
	In %	5.9 %		1.3 %		2%	

Bron: vastgestelde begroting 2010, 2011 en 2012 en de jaarrekeningen

### 2a Kosten - Realisatie t.o.v goedgekeurde departementale begrotingen

Score: B

Bij deze subindicator wordt net als bij indicator 1 gekeken naar de laatste drie begrotingsjaren en wordt het verschil gemeten tussen de werkelijke kosten en de begrote kosten op het niveau van de departementale begrotingen, berekend als een gewogen gemiddelde van het totale kostenniveau.

In onderstaand tabel worden de afwijkingen gepresenteerd. Alleen in 2010 was de deviatie groter dan 10%. Als gevolg is de score verbeterd van een C bij de vorige inventarisatie naar een B. De ambitie voor 2012 conform het verbeterplan is een D. Curaçao ligt dus voor op hun ambitie.

Tabel 3.3 Berekening van de afwijking van de realisatie van de lasten t.o.v. de goedgekeurde departementale begroting

ANG x1.000.000	2010		2011		2012	
	Adjusted Budget	Absolute deviation	Adjusted Budget	Absolute deviation	Adjusted Budget	Absolute deviation
Totaal	1383.8	187.6	1743	123	1743.5	139.8
Afwijking in %	13.6%		7.1%		8,0%	

Bron: vastgestelde begroting 2010 en 2011 en de jaarrekeningen

### 2b Het gemiddelde bedrag van de uitgaven toegerekend als onvoorziene lasten berekend over de laatste drie jaar

Score: A

Deze subindicator erkent dat het verstandig is een bedrag onder meer voor onvoorziene gebeurtenissen in de vorm van een reserve voor onvoorziene uitgaven te aanvaarden, "good practice" vereist dat deze bedragen worden toegekend aan de functie waartoe ze behoren. De Contingency Share (Totaal onvoorzien ten opzichte van de totale begroting) van Curaçao is verder verbeterd van 0,9% naar 0,6%. Op basis hiervan is de score weer een A. De core score is een B.

Tabel 3.4 Gemiddelde bedrag van de uitgaven toegerekend als onvoorziene lasten

ANG x1.000.000	2010		2011		2012	
	Budget	Actual	Budget	Actual	Budget	Actual
Totaal	1318.2	1.8	1769.5	1.9	1784	5,3
Afwijking in %	1.4%		0.1%		0.3%	
Contingency Share	0,6%					

Bron: jaarrekening 2010 en 2011; Enterprise One (2012)

### 3 Opbrengsten - Realisatie t.o.v. goedgekeurde begroting van het land

Score: A

Bij deze indicator wordt een indicatie gegeven van de kwaliteit van de opbrengstenramingen. Hierbij wordt gekeken hoeveel de uiteindelijk gerealiseerde opbrengsten procentueel verschillen van de ramingen in de oorspronkelijk goedgekeurde begroting.

Het ramen van opbrengsten is verbeterd t.o.v. de vorige inventarisatie. De afwijking in 2012 is 2%. Van de drie afgelopen jaren is in twee daarvan een afwijking geconstateerd van tussen de 3%-punt minder en 6%- meer dan begroot. Als gevolg hiervan is de score verbeterd van een B naar een A.

Tabel 3.5 Afwijking van de realisatie van de baten t.o.v. de goedgekeurde begroting

ANG x1.000.000	2010		2011		2012	
	Begroting	Werkelijk	Begroting	Werkelijk	Begroting	Werkelijk
Totale Baten	1038.2	1004.9	1717.2	1576.7	1038.2	1019.3
Verschil	33.4		140.5		18,9	
Afwijking %	-3%		-8%		-2%	

Bron: vastgestelde begroting 2010 en 2011 en de jaarrekeningen

### 4 Achterstallige betalingen

De twee subindicatoren van deze indicator meten de hoeveelheid openstaande betalingsverplichtingen van de overheid (facturen die langer dan 30 dagen openstaan) en de mate waarin dit probleem erkend wordt en er actie op wordt ondernomen. Het gaat hierbij om de kostenverplichtingen van de overheid aan werknemers, leveranciers en geldverstrekkers.

#### 4a Hoeveelheid achterstallige betalingen

Score: D

Deze subindicator meet de hoogte aan openstaande crediteuren ten opzichte van de totale kosten op de gewone dienst in hetzelfde begrotingsjaar. Het beleid is dat alle betalingen binnen 30 dagen dienen te geschieden. In de praktijk zien we dat dit niet altijd gebeurt. De controllers hebben zicht op alle geregistreerde openstaande facturen en dienen hier actie op te nemen. Door de decentralisatie worden betalingsachterstanden pas bekend bij het ministerie van Financiën op het moment dat de jaarrekening wordt opgesteld.

De hoeveelheid betalingsachterstanden ten opzichte van de totale kosten op de gewone dienst is licht verminderd ten opzichte van voorgaande jaren. Het is echter nog steeds een D score. In percentage van de

totale werkelijke kosten bedroeg het 17%. In 2010 en 2011 was het respectievelijk 53% en 23%. In het verbeterplan is geen ambitie opgenomen voor deze indicator.

#### **4b Beschikbare informatie over achterstallige betalingen**

**Score: C**

Volgens het ministerie van Financiën wordt jaarlijks informatie gegenereerd over de achterstallige betalingen. De gegevens zijn niet uitgesplitst in achterstallige betalingen aan medewerkers, leveranciers, debetrente of anderen. Alle crediteuren worden onder een en de zelfde categorie geboekt. Bij dit proces zijn alle partijen die achterstallige betalingen dienen uit te voeren betrokken.

Het proces ter signalering van betalingsachterstanden vergt de nodige aandacht. Ten opzichte van de vorige inventarisatie constateert het ministerie van Financiën een lichte verbetering van een D naar een C. Bij het opstellen van de jaarrekening worden alle crediteuren in kaart gebracht, deze exercitie wordt jaarlijks gedaan. Tevens worden deze via de FMR in kaart gebracht die oktober 2012 is hersteld.

### **3.2 Volledigheid en transparantie**

Onderstaande indicatoren geven inzicht in de vraag of de begroting en het toezicht op financiële risico's zorgvuldig tot stand is gekomen. Het gaat hierbij onder meer om de indeling die in de begroting gebruikt wordt voor de formulering, uitvoering en verantwoording over de financiële middelen. Om ter toetsing en goedkeuring voorgelegd te kunnen worden aan het wetgevend orgaan (i.c. de Staten), dient de begroting een compleet en inzichtelijk beeld te bevatten van de financiële ramingen, de beleidsvoornemens en de resultaten van de afgelopen jaren. De mate van transparantie van de overheid richting de burger hangt onder meer af van de vraag of informatie over begrotingsvoornemens en overheidsprestaties makkelijk toegankelijk is voor het publiek of in ieder geval voor relevante doelgroepen.

*Tabel 3.6 Beoordeling van de indicatoren op het gebied van Volledigheid en transparantie*

No	Method	Performance indicators	2010	2011	2012	2012 Ambitie	2015 Ambitie	Core Score
5	M1	Begrotingsindeling	A	A	A	A	A	C
6	M1	Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting	B	B	A	B	A	A
7	M1	Opbrengsten en kostenstromen buiten de begroting	D+	D	D	C	B	B
9	M1	Inzicht in financiële risico's ZBO's, stichtingen en overheidsN.V.'s	C	C	C	C	B	
10	M1	Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie	C	C	C	B	A	B

Op het gebied van volledigheid en transparantie is vrijwel geen verbetering te constateren ten opzichte van de vorige inventarisaties. Alleen bij de volledigheid van informatie in de begrotingstoelichting is een verbetering zichtbaar. Bij twee indicatoren, namelijk indicator 7 *Opbrengsten en kostenstromen buiten de begroting*, en indicator 10 *Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie*, loopt Curaçao achter op de ambitie.

#### **5 Begrotingsindeling**

**Score: A**

De indeling van de begroting 2012 is net als voorgaande begrotingen ingedeeld naar functies en economische categorieën, conform de internationale standaard voor begrotingsindelingen (de Government Finance Statistics - GFS). Dit biedt de mogelijkheid om de begrotingsuitvoering goed te kunnen monitoren. Via conversietabellen

kon de vertaalslag naar GFS worden gemaakt. Vanaf 2011 geldt de Landverordening Comptabiliteit 2010. Het nieuwe rekeningschema is daar ook op beheersniveau op afgestemd. Op basis hiervan scoort Curaçao voor de begroting 2012 ook weer een A.

## **6 Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting**

**Score: A**

De begroting dient volledig te zijn qua inkomsten en uitgaven maar ook qua informatie in de toelichting. De begrotingstoelichting dient informatie te bevatten over:

1. Macro-economische aannames (incl. ramingen van totale groei, inflatie en wisselkoersen);
2. Begrotingstekorten;
3. Financiering van het begrotingstekort;
4. Schuldpositie, in ieder geval over het begin van het huidige begrotingsjaar;
5. Financiële activa (investeringen), in ieder geval over het begin van het huidige begrotingsjaar;
6. Begrotingsresultaat voorafgaande jaar;
7. Begroting huidige jaar;
8. Begrotingsoverzicht op hoofdlijnen voor zowel opbrengsten als kosten (gebaseerd op het stelsel van baten en lasten), volgens de gebruikte begrotingsindeling, inclusief het vorige en huidige begrotingsjaar;
9. Toelichting op begrotingsconsequenties van nieuwe beleidsvoornemens, inclusief een inschatting van gevolgen voor begroting van grote wijzigingen van opbrengstenbeleid en aan de kostenkant.

De begroting 2013 voldoet aan alle hiervoor genoemde onderdelen, behalve punt 5. In de begroting is een overzicht gepresenteerd van de financiële activa, echter is deze niet ingevuld. In tegenstelling tot bij de begroting 2012 is bij de begroting 2013 wel een schuldenoverzicht gepresenteerd en is ook enig uitleg gegeven over de budgettaire gevolgen van nieuwe beleidsinitiatieven met schattingen van de budgettaire gevolgen van alle belangrijke beleidswijzigingen. Ook al zijn de toelichtingen niet in alle gevallen voldoende, moeten we constateren dat Curaçao nu wel aandacht aan besteed en als gevolg hiervan is de score verbeterd van een B naar een A ten opzichte van de vorige inventarisatie. Curaçao loopt hier voor op hun ambitie voor 2012 en zit al op het gewenste niveau voor 2015.

## **7 Opbrengsten en kostenstromen buiten de begroting**

Om een compleet beeld te krijgen van de opbrengsten en kosten van de centrale overheid, dienen de jaarlijkse begroting, de uitvoeringsrapportages en de jaarrekening alle significante geldstromen van de overheid te bevatten.

### **7a Hoogte van kosten buiten de begroting**

**Score: D**

Subindicator 7a richt zich op de hoogte van kosten buiten de begroting om (naast door donorlanden gefinancierde projecten) waarover niet wordt gerapporteerd. Met andere woorden, uitgaven die niet worden opgenomen in de begrotingsrapportage. Het ministerie van Financiën geeft aan dat een aantal belangrijke overheidskosten zich aan de begroting- en verantwoordingscyclus onttrekt. In ieder geval vindt er ten aanzien van die kosten geen inhoudelijke verantwoording plaats via de begroting of jaarrekening. Hierdoor onttrekt een deel van de kosten zich aan het directe gezichtsveld bij de begrotingsbehandeling. Een totaalbeeld van de uitgaven die buiten de begroting om lopen is niet bekend. Op basis hiervan is het moeilijk om aan te geven hoe hoog het percentage van de totale uitgaven die buiten de begroting om loopt is ten opzichte van de totale begroting. Curaçao scoort dan ook een D.

### **7b Beschikbare informatie over externe geldstromen**

**Score: D**

De tweede subindicator richt zich op informatie over opbrengsten en kosten op door donorlanden gefinancierde projecten die wel worden opgenomen in de begrotingsstukken. In de jaarrekeningen wordt het een en ander opgenomen van de door donor gefinancierde projecten. De extra budgettaire activiteiten zijn de zogenaamde

SEI- en USONA-projecten. Deze extra budgettaire uitgaven worden jaarlijks opgeleverd aan de minister van Financiën, maar worden niet openomen in de begroting zelf. Uit deze inventarisatie blijkt dat informatie over opbrengsten en kosten op door donorlanden gefinancierde projecten nog steeds niet worden gerapporteerd. De opbrengsten uit de samenwerkingsmiddelen worden niet via de begroting of jaarrekening verantwoord. Curaçao scoort een D.

### **9 Inzicht in financiële risico's ZBO's, stichtingen en overheidsvennootschappen** **Score: C**

Vanuit de toezichthoudende rol van de overheid, oefent de overheid toezicht uit op overheidsentiteiten zoals zelfstandige bestuursorganen (ZBO), overheidsvennootschappen en stichtingen. Het ministerie van Financiën geeft aan dat de stichtingen en overheidsvennootschappen die onderdeel vormen van de collectieve sector de belangrijkste zijn, daarnaast zijn, de Curaçaose Dok Maatschappij (CDM), Aqualetra en Post N.V. geïdentificeerd als prioriteit qua financiële risico's voor de overheid. Deze instellingen zijn verplicht om hun jaarrekeningen naar het ministerie van Financiën te sturen. Grote overheidsvennootschappen dienen periodiek te rapporteren aan de betreffende vakdepartementen, waarbij consolidatie van informatie op het niveau van de centrale overheid inzicht dient te geven in het totale risico voor de begroting van de overheid. Binnen de entiteiten zelf is de toezichthoudende taak belegd bij de raden van commissarissen (bij overheidsvennootschappen) en besturen (bij de stichtingen). Door het benoemen van zo veel mogelijk capabele personen in de raden van commissarissen (RvC) en besturen, tracht de centrale overheid de toezichthoudende taak zo goed mogelijk te laten uitvoeren. Instellingen die een subsidie ontvangen van de overheid zijn verplicht om de jaarrekening van het voorgaande jaar in te dienen om zodoende in aanmerking te kunnen komen voor een subsidie.

Voor de vennootschappen geldt bovendien dat de jaarrekening in de jaarlijkse Algemene Vergadering van de Aandeelhouders aan de orde wordt gesteld, waarbij aan de directie en RvC al dan niet decharge wordt verleend voor het gevoerde beleid respectievelijk het gehouden toezicht. Deze entiteiten kunnen een financieel risico vormen voor de overheid wanneer zij in gebreke blijven of niet aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen. De centrale overheid dient deze entiteiten dan ook op adequate wijze te monitoren.

Het ministerie van Financiën op Curaçao geeft aan dat de informatiestroom aan de overheid met betrekking tot de jaarrekeningen van diverse overheidsvennootschappen en stichtingen wel plaatsvindt maar nog niet op reguliere basis. Daarnaast bestaat er vaak een grote achterstand in het opstellen van jaarstukken. In het kader van de nieuwe Comptabiliteitsverordening die op 10 oktober 2010 in werking is getreden zijn er wel meer middelen beschikbaar gekomen om dit beter vorm te geven. Curaçao scoort hier een C net als bij de vorige inventarisaties.

### **10 Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie** **Score: C**

Het niveau van de beschikbare informatie bepaalt de mate van transparantie. Met andere woorden, de mate waarin begrotings- en verantwoordingsinformatie openbaar wordt gemaakt en in hoeverre dit toegankelijk is voor de maatschappij is bepalend. Conform de AO-procedure voor het aangaan van financiële verplichtingen dient een openbare aanbesteding uitgevoerd te worden indien het om een bedrag van meer dan ANG 100.000 gaat. Voor civieltechnische en bouwkundige werken gaat het om minimaal ANG 250.000. Deze informatie wordt tot op heden niet gepubliceerd op de website van de overheid. De begrotingsstukken van Curaçao zijn ter inzage beschikbaar bij "*Bentana di informashon*". De jaarrekeningen zijn eveneens ter inzage beschikbaar, echter niet binnen zes maanden na afronding van het betreffende begrotingsjaar. Andere stukken zoals rapportages van de interne accountant of informatie over aanbestedingen worden nog niet openbaar gemaakt. Op basis hiervan scoort Curaçao net als bij de vorige inventarisaties een C. Als zodanig ligt Curaçao achter op de ambitie voor 2012 (B). Curaçao dient op korte termijn ook de uitvoeringsrapportages openbaar te stellen om alsnog aan hun ambitie voor 2013 te kunnen voldoen.



### 3.3 Beleidsmatig begroten

De betrokkenheid bij het begrotingsproces van alle departementen, de Raad van Ministers en de Staten beïnvloedt de mate waarin de begroting een afspiegeling is van het macro-economische beleid van de regering en de onderliggende departementen. Er dient een eenduidige begrotingskalender te zijn opgesteld die door alle bij het begrotingsproces betrokken instanties wordt nageleefd. In deze begrotingskalender is voldoende tijd voor de departementen opgenomen om hun begrotingsvoorstellen in te dienen en voldoende tijd voor de Staten om de begroting tijdig goed te kunnen keuren.

Daarnaast zouden meerjarenramingen als basis moeten dienen voor de besluitvorming over het kostenbeleid, waarbij rekening gehouden wordt met de beschikbare middelen op middellange termijn. Het dient een totaaloverzicht te bevatten van de kosten, zowel de investeringen als de meerjarige verplichtingen en terugkerende kosten. De beleidswijzigingen moeten zijn gebaseerd op meerjarige ontvangstenramingen, meerjarige kostenverplichtingen en mogelijke tekortfinanciering.

Tabel 3.7 Beoordeling van de indicatoren op het gebied van Beleidsmatig begroten

No	Method	Performance indicators	2010	2011	2012	2012 Ambitie	2015 Ambitie	Core Score
11	M2	Deelname aan jaarlijks begrotingsproces	C+	D+	B	A	A	B
12	M2	Beleidsmatige meerjarenramingen	D+	D+	C+	D+	B+	C

Beleidsmatig begroten is verbeterd ten opzichte van de vorige inventarisatie. Men scoort voor beide indicatoren binnen dit deelgebied beter dan bij de vorige inventarisatie. Men loopt voor de deelname aan het jaarlijks begrotingsproces wel achter op de ambitie zoals gezet in het verbeterplan. De meerjarenramingen zijn verbeterd ten opzichte van de vorige inventarisatie, echter minder dan wat men conform het verbeterplan had verwacht. Bij deze twee indicatoren scoort men tevens gelijk als de Core score.

#### **11 Deelname aan jaarlijks begrotingsproces**

De drie subindicatoren bij deze indicator richten zich op de gebruikmaking van een begrotingskalender, de mate van duidelijkheid, begrijpelijkheid en politieke betrokkenheid bij het begrotingsvoorbereidingproces en het indienen van begrotingsvoorstellen alsmede op een tijdige begrotingsgoedkeuring door de Staten in de afgelopen drie jaar.

##### **11a Bestaan van en vasthouden aan een begrotingskalender**

**Score: C**

In de comptabiliteitsvoorschriften staat een datum opgenomen dat de begroting aangeboden dient te worden aan de Staten. Op basis van deze datum stelt het ministerie van Financiën een begrotingsaanschrijving op, welke ook een begrotingskalender bevat. Deze dient geaccordeerd te worden door de RvM. Afhankelijk hiervan krijgen de ministeries in principe vier weken de tijd om hun gedetailleerde ramingen af te ronden. Jaarlijks organiseert het ministerie van Financiën verschillende informatiesessies voor de verschillende ministeries om zodoende meer informatie en toelichtingen te geven over het proces. De ministeries krijgen ook voldoende gelegenheid om hun vragen te stellen. Desondanks worden de opgenomen tijdslijnen niet altijd strikt gehanteerd. Voor de meeste ministeries is het nog steeds niet altijd mogelijk om tijdig een gedetailleerde begroting in te dienen. Op basis hiervan scoort men een C, evenals bij de vorige inventarisaties.

##### **11b Politieke betrokkenheid in begrotingsproces**

**Score: A**

We zien een aanzienlijke verbetering in het begrotingsproces, ook al is Curaçao nog niet zo ver om te kunnen spreken van een geïntegreerd begrotingsproces met volledige betrokkenheid en participatie van de departementen en hun politieke leiding. Het begrotingsproces is nog steeds een exercitie die door het ministerie van Financiën wordt opgezet en opgelegd. De invloed van de verschillende departementen is enigszins verbeterd op basis van de verschillende trainingen die vanuit het Ministerie worden gegeven. Tevens wordt voordat de begroting in uitvoering wordt genomen, het door de Staten goedgekeurd en vastgesteld. In tegenstelling tot bij de vorige inventarisatie scoort Curaçao nu een A. Deze verbetering van een D naar een A is gebaseerd op het feit dat de begrotingsaanschrijving veel duidelijker is en de begroting pas in uitvoering is gebracht na goedkeuring van de Staten.

### **11c Het tijdig goedkeuren van de begroting door de Staten**

**Score: B**

Deze indicator meet over de afgelopen drie jaar of de Staten de betreffende begrotingen vóór aanvang van het begrotingsjaar hebben goedgekeurd. Zoals blijkt uit onderstaande tabel, hebben de Staten de begroting gedurende de afgelopen drie jaar niet alle begrotingen vóór aanvang van het betreffende begrotingsjaar vastgesteld. De begroting 2013 werd pas in januari 2013 goedgekeurd door de Staten. Hierdoor scoort Curaçao een B. Dit is een verslechtering ten opzichte van de vorige inventarisatie (A).

Tabel 3.8 Overzicht van het proces ter vaststelling van de begroting

Diensjaar	Indiening	Vaststelling	Afkondiging
2007	28 september 2006	25 januari 2007	25 januari 2007
2008	3 oktober 2007	28 november 2007	28 november 2007
2009	7 oktober 2008	4 december 2008	4 december 2008
2010	5 oktober 2009	24 november 2009	24 november 2009
2011	1 december 2010	21 december 2010	30 december 2010
2012	13 september 2011	27 december 2011	20 januari 2012
2013	14 december 2012	17 januari 2013	14 februari 2013

### **12 Beleidsmatige meerjarenramingen**

Idealiter worden begrotingsramingen voor drie achtereenvolgende jaren opgesteld waarbij er een duidelijke koppeling is tussen de meerjarenramingen en de jaarlijkse begrotingskaders.

#### **12a Meerjarenramingen op functieniveau**

**Score: B**

De huidige begrotingsregelgeving vraagt om meerjarige budgettering. Curaçao heeft in de onderliggende begroting in tegenstelling tot voorgaande jaren meer aandacht besteed aan de meerjarenramingen. De ramingen van de fiscale totalen worden gepresenteerd voor de komende vier jaren (het begrotingsjaar en drie toekomstige jaren) op functioneel niveau. Meerjarige onderhoudsplanning e.d. zijn in tegenstelling tot voorgaande jaren in onderliggende begroting opgesteld. Op basis hiervan scoort men hier een B. Dit is een verbetering ten opzichte van een C bij voorgaande inventarisatie.

#### **12b Houdbaarheid schuldpositie**

**Score: B**

Aan de overzichten voor wat betreft de schuldpositie wordt voldoende aandacht besteed. In het kader van de schuldsanering door Nederland heeft het ministerie van Financiën een goed beeld en wordt hier duidelijk op

gestuurd. De schuldhoudbaarheid analyse wordt regelmatig uitgevoerd op basis van het monitoren van de rentelastnorm. Op basis hiervan scoort Curaçao een B.

### **12c Meerjarenramingen voor investeringskosten**

**Score: C**

Idealiter beschikken de overheidssectoren die tenminste 75% van de primaire kosten voor hun rekening nemen, over een volledig overzicht van structurele kosten en investeringskosten. In tegenstelling tot voorgaande inventarisaties, heeft Curaçao nu wel een investeringsplan voor projecten die meerjarig zijn. De meerjarenramingen zijn opgenomen in de begroting. Op basis hiervan scoort men een C. Dit is een verbetering ten opzichte van de vorige inventarisatie (D).

### **12d Koppeling tussen investeringsbudgetten en kostenramingen**

**Score: C**

In de begroting wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen de kapitaal dienst en de gewone dienst. Investerings worden gebudgetteerd op de kapitaal dienst en periodieke uitgaven op de gewone dienst. De koppeling tussen investeringsbeslissingen en sectorale strategieën is aan het verbeteren. Er wordt tot nu toe niet volledig rekening gehouden met de terugkerende kosten die voortvloeien uit investeringen. M.a.w. de terugkerende kosten die voortvloeien van investeringen zijn niet 1 op 1 te herleiden van gewone dienst naar de kapitaaldienst. Dit wordt naar gelang beter in kaart gebracht.

In de afgelopen jaren zijn per ministerie beleidsvelden geïdentificeerd en zijn de hoofdtaken van het ministerie daaraan opgehangen. Deze fungeren als beleidsdoelstellingen. In 2012 is het project “verantwoorde beleidsbegroting” opgestart. Deze nieuwe manier van begroten heeft zijn aanvang gevonden in de begroting voor het dienstjaar 2014. De verantwoorde beleidsbegroting is een belangrijk instrument in het beheersen van overheidsfinanciën, daar het de efficiënte allocatie van de schaarse algemene middelen bevordert. Daardoor scoort Curaçao hier een C. Dit is een verbetering ten opzichte van de vorige inventarisatie (D).

## **3.4 Zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting**

Om de begroting op een ordelijke en voorspelbare wijze te kunnen uitvoeren, dient de overheid bepaalde beheersmaatregelen en beginselen van goed openbaar bestuur toe te passen. Hierbij speelt bijvoorbeeld de organisatie van de belastingdienst een rol, evenals adequaat kasbeheer, het beheer van de personeels- en salarisadministratie en de effectiviteit van de interne controlefunctie.

Tabel 3.9 Beoordeling van de indicatoren op het gebied van Zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting

No	Method	Performance indicators	2010	2011	2012	2012 Ambitie	2015 Ambitie	Core Score
13	M2	Helderheid belastingplicht	B	B	B	B	B	C+
14	M2	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	B	B	B	B+	B+	C+
15	M1	Effectiviteit inning belastingaanslagen	C+	C+	C+	C+	A	C+
16	M1	Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen	B	C+	C+	B+	B+	C+

No	Method	Performance indicators	2010	2011	2012	2012 Ambitie	2015 Ambitie	Core Score
17	M2	Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties	B	B	A	B	A	B
18	M1	Het beheer van de salarisadministratie	C+	D+	D+	D+	B+	C+
19	M2	Openbare aanbestedingen	C	B	B	B	B	C+
20	M1	Interne procedures financiële administratie	D+	D+	C+	C+	B	C+
21	M1	Interne audits	C+	C+	C+	C+	B+	C

Uit bovenstaande tabel blijkt dat voor wat betreft de indicatoren *helderheid belastingplicht*, *effectiviteit belastingregistratie* en *effectiviteit inning belastingaanslagen* geen veranderingen zijn opgetreden ten opzichte van de vorige inventarisatie. De ambities voor 2012 zijn gehaald, behalve voor de *effectiviteit van de registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen* en de *voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen*. Voor wat betreft de vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties zit Curaçao al op het beoogde ambitie niveau voor 2015.

### **13 Helderheid belastingplicht**

De effectiviteit van het belastingsysteem hangt niet alleen af van de organisatie van de belastingdienst maar ook van de betrokkenheid en medewerking van de belastingbetaler. Begrijpelijkheid van en toegang tot informatie voor belastingplichtigen, alsmede het bestaan en functioneren van een systeem om bezwaar aan te tekenen tegen opgelegde aanslagen dragen bij aan de aangiftebereidheid van burgers en bedrijven.

#### **13a Begrijpelijkheid van de belastingplicht**

**Score: B**

Het opleggen van belastingen en andere heffingen wordt conform artikel 84 uit de Staatsregeling bij landsverordening vastgesteld. De belastingdienst dient de wet- en regelgeving zoveel mogelijk te volgen omdat belastingen alleen op grond van de wet geheven kunnen worden. De wetgeving en procedures zijn voor alle aspecten van de belastingheffing uitgebreid en duidelijk voor de belastingbetaler. De bestaande wetgeving bevat elementen van administratieve beoordelingsvrijheid bij de beoordeling van de fiscale verplichtingen waardoor de discretionaire bevoegdheid van de inspecteur een rol gaat spelen. Echter, de toepassing van discretionaire bevoegdheden door de inspecteur is bij wet geregeld. De stichting BAB verzorgt daarnaast jaarlijks lezingen over fiscale- en/of bedrijfszaken om de belastingbetalers informatie te verstrekken. Tevens is een handboek voor de ondernemers gemaakt en beschikbaar in vijf talen. Op basis hiervan scoort men een B. Deze score is ongewijzigd ten opzichte van de vorige inventarisaties.

#### **13b Toegankelijkheid van belastinginformatie voor belastingplichtigen**

**Score: B**

Om de bereidheid van de belastingbetaler tot het registreren, doen van aangifte en afdragen van gelden aan de belastingdienst te verhogen dient men voorlichtingen te geven over de rechten en plichten van de belastingbetaler. De informatie moet op een laagdrempelige manier gegeven worden wil men de aangiftebereidheid van mensen verhogen. Veel maar nog niet alle gewenste informatie van de belastingen zijn online beschikbaar, voor sommige informatie kan men terecht bij de informatiebalie en/of infolijn van het belastingkantoor zelf. Informatieverstrekking aan de klant krijgt bij de Inspectie der Belastingen structureel aandacht. Daarnaast worden er onder andere jaarlijks lezingen verzorgd over fiscale- en/of bedrijfszaken. De

stichting BAB heeft handboeken te koop in verschillende talen met allerlei informatie omtrent controlewerkzaamheden en tevens is er een handboek t.b.v. startende ondernemers. In 2012 heeft de stichting BAB informatie gegeven aan de belastingbetalers in de vorm van een game show genaamd "pidi'e dune". De stichting BAB heeft tevens twee keer in 2012 een expo georganiseerd om de belastingbetaler bewust te maken over het belang en gebruik van het kassaregister. Hierdoor scoort men, evenals de vorige inventarisaties een B.

### **13c Bezwaarprocedure**

**Score: B**

Om de gelijke behandeling van de belastingbetaler te waarborgen dient er een efficiënt ingericht en functionerend bezwaarsysteem te bestaan om bezwaar aan te kunnen tekenen over een opgelegde aangifte. Indien iemand het niet eens is met een opgelegde belastingaanslag kan conform de algemene landsverordening Landsbelastingen binnen twee maanden na dagtekening van het aanslagbiljet een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Inspecteur der belastingen. De fiscale beroepsprocedure is in de praktijk operationeel. De inspecteur der belastingen doet binnen negen maanden na ontvangst van het bezwaarschrift uitspraak op het bezwaarschrift. Vervolgens kan men tegen die beslissing beroep instellen bij de Raad van Beroep voor Belastingzaken. De beroepsprocedure is eerlijk, transparant en effectief en de beslissingen worden in de praktijk opgevolgd. Jaarlijks vindt een opleiding en training plaats en maandelijks vindt intern fiscaal technisch overleg plaats voor de aanslagregelaar, ter waarborging van de kaders voor een correcte en uniforme wetstoepassing. Hierdoor scoort men voor deze subindicator een B. Deze score is gelijk aan de score van de vorige inventarisaties van het financieel beheer.

### **14 Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen**

Een effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen wordt bereikt door aan de ene kant te zorgen voor een juiste registratie van en controle op de gegevens van belastingplichtigen en aan de andere kant voor de juiste beoordeling van de belastingplicht voor burgers en bedrijven.

### **14a Controles in registratie van belastinggegevens**

**Score: C**

De overheid heeft verschillende instrumenten ter beschikking om oneigenlijk gebruik bij het heffen van belastingen en het verstrekken van uitkeringen op grond van het genoten fiscaal inkomen te voorkomen. Deze zijn gegevensuitwisseling en gegevensvergelijking van andere bestanden met het bestand van de belastingdienst. Gegevensuitwisseling tussen verschillende overheidsdiensten en een centrale vastlegging van belastingplichtigen zijn hierbij van belang. De belastingbetalers op Curaçao worden geregistreerd in een volledige database, maar er zijn geen directe koppelingen met bijvoorbeeld het registratiekantoor van het Land of met de Kamer van Koophandel. De Inspectie der Belastingen kampt met problemen om informatie te verkrijgen van onder andere de Burgerlijke Stand Bevolkingsregister en Verkiezingen en de Stichting Kadaster en Openbare Registers Curaçao. Dit is een probleem dat zich bij elke inventarisatie voordoet. Verder kampt de Inspectie der Belastingen met capaciteitsgebrek waardoor informatie waarover de inspectie beschikt niet verder verwerkt kan worden. Men scoort hierdoor net als bij de vorige inventarisatie een C.

### **14b Doeltreffendheid opgelegde belastingboetes**

**Score: A**

De boetebeleid op Curaçao is formeel. Deze wordt strikt toegepast en de boetes worden consequent opgelegd. De boetes zijn hoog genoeg om overtredingen te ontmoedigen. De oplegging van de boete is in het geautomatiseerd belastingsysteem geprogrammeerd, behalve in geval van controle en boekenonderzoek. Vergrijpboetes (boete bij controle/boekenonderzoek) zijn wettelijk geregeld en worden conform het boetebeleid opgelegd door de Inspectie der Belastingen. De situatie is zodanig ongewijzigd gebleven ten opzichte van de vorige inventarisaties. Men scoort voor deze subindicator een A.

### **14c Planning en monitoring van belastingaudits en fraude onderzoek**

**Score: B**

Fiscale controles en fraudeonderzoeken worden door de Stichting Belastingaccountantsbureau (BAB) uitgevoerd. Dit is ook het geval geweest in 2012. In 2012 heeft de stichting BAB in totaal 1.116 onderzoeken uitgevoerd, waarvan 490 boekenonderzoeken. De boekenonderzoeken betreffen onder andere volledige onderzoeken (voor alle middelen), deelonderzoeken (1 of 2 middelen en/of posten in de jaarrekening) en rechtshulponderzoeken. De onderzoeken gebeuren op basis van een risicoanalyse waarbij een aantal vaste criteria wordt gehanteerd. Daarnaast worden er ook posten door de inspectie aangeleverd voor controle. Fraudeonderzoeken en velddoorlichtingen worden uitbesteed. De stichting BAB heeft geen specifieke auditprogramma, maar heeft wel een standaardrapport opgesteld waarvan alle controle-elementen/componenten geanalyseerd kunnen worden op eventuele risico's. Hierdoor scoort men evenals in de vorige inventarisatie een B.

### **15 Effectiviteit inning belastingaanslagen**

Het oplopen van achterstanden in de inning van belastingen leidt tot lagere opbrengsten voor de overheid. Een adequaat ingerichte organisatie moet het vermogen hebben om achterstallige belastingen te kunnen innen en deze op gezette tijden af te dragen aan de afdeling Treasury.

#### **15a Achterstallige belastinginningen**

**Score: C**

Op Curaçao is het totaal aan achterstallige belastinginningen aanzienlijk. De redenen hiervoor zijn:

- a) de achterstand in de heffing wordt met inhaalslagen ingehaald waardoor een cumulatie van aanslagen ontstaat;
- b) de hoeveelheid niet-afgehandelde bezwaarschriften beïnvloedt het openstaande saldo van de te innen belastingen, en
- c) vertrek van het invorderingspersoneel door anciënniteit; dit wordt echter bij de Ontvanger opgevangen door opleidingen.

Op basis hiervan scoort men een C.

#### **15b Afdracht belastingopbrengsten**

**Score: A**

Belastingbetalers betalen hun belastingen en heffingen rechtstreeks bij de Landsontvanger of bij de banken. De belastingontvangsten bij de Landsontvanger worden direct bij ontvangst afgeboekt op hun schuld. Wanneer de betaling via de banken geschiedt wordt dit achteraf met valutadatum opgevoerd. Dagelijks worden de bankrekeningen op naam van de Landsontvanger afgeroomd naar de verzamelrekening bij de Girobank. Op de rekeningen bij de diverse banken blijft een maximumsaldo van ANG 25.000,=. Het geld wordt gestort op de CMA (Current Mother Account) bij de Girobank die onder beheer is van Financiën. Per de zevende werkdag van de maand vindt de financiële afsluiting plaats van de voorafgaande maand. Hier scoort men een A.

#### **15c Aansluiting tussen aanslagen, inningen, achterstanden en afdrachten** **Score: C**

Jaarlijks voor het afsluiten van de jaarrekening krijgt de belastingdienst de opdracht van de Ministerie van Financiën om de saldo van de belastingaanslagen, inningen, achterstallige betalingen en staatskas ontvangsten af te stemmen en de eventuele verschillen toe te lichten.

Na afsluiting van de jaarrekening doet de SOAB ook controle van belastingaanslagen, inningen, achterstallige betalingen en staatskas ontvangsten. Dit gebeurt jaarlijks binnen drie maanden na het einde van het jaar. Op basis hiervan scoort men een C. Dit is een verslechtering ten opzichte van de vorige inventarisatie.

### **16 Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen**

De ministeries en onderliggende organisaties dienen duidelijke en betrouwbare informatie te ontvangen over beschikbare middelen en het kader waarbinnen zij kostenverplichtingen kunnen aangaan. Dit is essentieel voor een goede begrotingsuitvoering. Omwille van de betrouwbaarheid dienen de voor een bepaalde periode

beschikbaar gestelde middelen niet tussentijds (gedurende de periode waarvoor ze beschikbaar gesteld zijn) te worden verminderd door het ministerie van Financiën. Daarnaast komt een effectieve liquiditeitsprognose de voorspelbaarheid van de bestedingsruimte ten goede. Tenslotte is het van belang dat bij het opstellen van de begroting al prioriteiten worden vastgesteld zodat in een onvoorziene tekortsituatie voor iedereen duidelijk is welke aanpassingen in de begroting zeer waarschijnlijk zullen worden doorgevoerd.

#### **16a Liquiditeitsprognoses en liquiditeitsbewaking**

**Score: C**

Het opstellen van een liquiditeitprognose voor het begrotingsjaar en het maandelijks aanpassen van de prognose op basis van werkelijke kasstromen is van belang om effectief de liquiditeit te kunnen monitoren. In 2012 was het mogelijk voor alle ministeries om te allen tijden hun bestedingsruimte te raadplegen. Dit kunnen ze doen doormiddel van het E-one systeem. Dagelijks wordt een liquiditeitspositie opgemaakt door de afdeling Treasury. De liquiditeitsprognose wordt op drie vaste tijdstippen bijgewerkt, namelijk met de drie begrotingswijzigingen op 15 mei, 15 augustus en 15 november. Op basis hiervan scoort Curaçao een C net als bij de vorige inventarisatie. De ambitie bij deze indicator is een B. Men loopt als zodanig achter op de verwachting conform het verbeterplan. Om de ambitie te bereiken dient men elk kwartaal de liquiditeitsprognose bij te werken met de realisatiecijfers van kasstromen.

#### **16b Betrouwbaarheid en termijn van gecommuniceerde bestedingsruimte aan ministeries**

**Score: A**

Frequente, tijdige en betrouwbare communicatie over de beschikbare bestedingsruimte is essentieel voor een effectieve begrotingsuitvoering. Ministeries zijn in staat om te allen tijde hun bestedingsruimte te bekijken binnen E-one. Als gevolg hiervan zijn ministeries in staat om te plannen en om uitgaven te plegen binnen de beschikbare ruimte. In de praktijk zien we dat ministeries over gaan tot het overhevelen van budgetten. Wat verder in de praktijk ook voorkomt is dat bepaalde organisatie-eenheden verplichtingen aangaan buiten het systeem om, en dat dit dan achteraf wordt afgehandeld. Desondanks is de huidige raadpleegfunctie een goed hulpmiddel om te plannen en ministeries te verplichten aan de begrotingsplafonds die zijn goedgekeurd. Op basis daarvan scoort Curaçao net als bij de vorige inventarisatie een A.

#### **16c Tussentijdse begrotingswijzigingen**

**Score: A**

Begrotingswijzigingen moeten op een transparante en consistente wijze plaatsvinden. Conform de Landsverordening comptabiliteit 2010 kan de door de Staten vastgestelde begroting op drie vaste momenten gewijzigd worden, namelijk op 15 mei, 15 augustus en 15 november, maar het is ook mogelijk om buiten deze momenten een BW in te dienen. Deze regels worden in grote lijnen gerespecteerd. Zoals onder subindicator 11 *Deelname aan jaarlijkse begrotingsproces* is aangegeven, hebben de ministeries binnen bepaalde kaders voldoende inbreng in het tot stand komen van de begroting. Deze kaders worden vastgesteld rekening houdend met de verwachte economische ontwikkelingen. De wijzigingen worden op een transparante manier uitgevoerd. De wijzigingen zijn meestal ook voorspelbaar. In 2012 waren er twee begrotingswijzigingen. Curaçao scoort hierop een A, in overeenstemming met de ambitie in het verbeterplan.

#### **17 Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties**

Adequaat financieel beheer ten aanzien van het aangaan en terugbetalen van leningen alsmede het afgeven van garanties voorkomt onnodig hoge schuldenlasten en ongewenste risico's voor de begroting. De sanering van een belangrijk deel van de schulden van het voormalig land Nederlandse Antillen en haar Eilandgebieden heeft tot een unieke financiële uitgangspositie voor Curaçao geleid.

Een belangrijke voorwaarde voor het voorkomen van een te hoge schuldenlast in de toekomst is het hebben van inzicht in alle bankrekeningen die door de overheid worden aangehouden. De afdeling Treasury speelt daarin een belangrijke rol. Tenslotte is het van belang dat de overheid van Curaçao een strikt garantiebeleid hanteert en daarmee niet zonder meer garanties afgeeft ten behoeve van private bedrijven en/of personen.

**17a Registratie en rapportage schuldenlast****Score: A**

Registratie van en rapportage over leningen binnen de leningenportefeuille van Curaçao zou volledig, juist en tijdig moeten plaatsvinden. De leningenadministratie zou integer moeten zijn en de rapportage zou maandelijks moeten plaatsvinden. In E-one worden de schuldenlasten geregistreerd en in de financiële maandrapportage worden ze ook gepresenteerd. Crediteuren worden maandelijks in kaart gebracht door FMR. De gegevens zijn betrouwbaar en worden op reguliere basis geactualiseerd. De score is daarmee een A. Dit is een verbetering ten opzichte van de vorige inventarisatie.

**17b Consolidatie van bankrekeningen en frequentie****Score: A**

Het periodiek consolideren van de bankrekeningen is van groot belang. Alle rekeningen van de overheid zijn gecentraliseerd op een kasrekening bij de Girobank. Sinds 2011 is Girobank de huisbankier. Aan het einde van de dag worden alle saldi van de verschillende ministeries doorgesluisd naar de centrale rekening van het Land. De liquiditeitspositie wordt dagelijks geconsolideerd. Curaçao scoort een A. Dit is een verbetering ten opzichte van de vorige inventarisatie en loopt men zodoende voor op de ambitie die men had voor 2012.

**17c Procedures voor het aangaan van leningen en uitgeven van garanties****Score: B**

Het aangaan van leningen en het uitgeven van garanties zijn gedeeltelijk geregeld in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en in de Landsverordening comptabiliteit 2010. De procedure en criteria voor het afgeven van garanties is in een beleidsdocument vastgelegd (garantiebeleid). De bevoegdheid om leningen af te sluiten of garanties uit te geven ligt bij de Minister van Financiën. Curaçao scoort hiervoor een B. Dit komt overeen met hun ambitie.

**18 Het beheer van de salarisadministratie**

De loonkosten van het ambtelijk apparaat vormen de grootste individuele kostenpost op de begroting van Curaçao. Het is daarmee een belangrijke post en een goede beheersing van deze kosten is belangrijk om fouten en fraude te voorkomen. Het gaat hierbij om de aansluiting tussen de gegevens van de personeels- en salarisadministratie. Deze indicator is door het ministerie van Financiën gescoord, vanwege hun betrokkenheid hierbij.

**18a Aansluiting personeelsadministratie en salarisadministratie****Score: D**

De salarisadministratie wordt beheerd door de Shared Service Organisatie (SSO)/PA m.u.v. de treasuryfunctie. De SSO/ PA is verantwoordelijk voor zowel de personeeladministratie als het personeelsbestand. Het archief is nog niet in elektronische vorm.

Actuele loongegevens zijn niet opgeborgen in personeelsdossiers. Door de personeelsadministratie wordt nog een achterstand weggewerkt in afhandeling van rechtspositionele verzoeken van vóór 10 oktober 2010. Dit heeft als gevolg dat PIMS nog niet actueel is. Ook is er geen interface tussen PIMS en paytime. Hierdoor sluiten de personeels- en salarisadministratie niet op elkaar.

Het is van groot belang dat de salarisadministratie en personeelsadministratie aan elkaar gekoppeld zijn en regelmatig worden doorgelicht. Echter, in 2011 en ook in 2012 heeft geen cross-check plaatsgevonden tussen de personeelsadministratie en de loonlijst. De laatste keer was voor 10 oktober 2010. De loonlijst gegevens zijn centraal bediend m.u.v. het Marine- en Kustwacht personeel. Hiervoor geldt dat alle betalingen voor alle overheidsinstellingen rechtstreeks aan particulieren betaald. Op dit moment werkt het ministerie van BPD, Financiën en SOAB aan de planning voor een aanbesteding van een geïntegreerd personeel- en salarisadministratiepakket. Naast een geïntegreerd pakket werkt de overheid ook aan optimalisatie van de HR-processen, training van het personeel (waaronder ook de leidinggevenden) en digitalisering van de personeelsdossiers. Men scoort net als bij de vorige inventarisatie een D. Dit komt overeen met de ambitie van Curaçao.



### **18b Wijzigingen in personeels- en salarisadministratie**

**Score: D**

Het doorvoeren van wijzigingen in de personeelsadministratie dient tijdig te gebeuren en de aangebrachte wijzigingen moeten terug te vinden zijn in het systeem. Op Curaçao ligt de gemiddelde vertraging tussen een personeelswijziging en de bijbehorende verandering in de salarisadministratie tussen de drie en de zes maanden. Hierbij worden de wijzigingen met terugwerkende kracht uitgevoerd. Gebaseerd hierop scoort Curaçao een D. Dit is een verslechtering ten opzichte van de vorige inventarisatie (C) en Curaçao loopt als zodanig dan ook achter op hun ambitie. De verslechtering is vanwege een grotere vertraging in het doorvoeren van wijzigingen. Opvoering van nieuwe personeelsleden gebeurt wel binnen één à twee maanden. Dit is de enige punt waarbij de opvoering in een kortere periode dan voorheen wordt doorgevoerd. Bij alle andere zaken duurt de doorvoering helaas veel langer (>3 maanden) dan voorheen. Er is geen afstemming meer tussen Salaris administratie en de Financiële Administratie. In het project dat Curaçao in 2014 heeft opgestart gaat Curaçao niet alleen over naar een nieuw systeem maar ook naar een integratie van de 2 afdelingen (salarisadministratie en financiële administratie).

### **18c Interne controle op en het bewaken van wijzigingen**

**Score: C**

Waarborging van de integriteit van stamgegevens in zowel de personeels- als de salarisadministratie gebeurt door het consistent uitvoeren van interne controle op de juistheid van wijzigingen. De bevoegdheid om wijzigingen door te voeren in de personeelsadministratie is beperkt tot twee ambtenaren. Het wijzigen van gegevens vindt strikt plaats conform het Centraal Instructieboek Persoons- en salarisgegevens van het eilandgebied Curaçao. Audit trails vinden periodiek plaats door SOAB en IC. De aandacht ging de afgelopen 3 jaren in de integratie van de databestanden van het Land Nederlandse Antillen en het Eilandgebied Curaçao tot één geïntegreerd salarisadministratie van het Land Curaçao. De audits van SOAB en IC waren gericht op de controle van de volledigheid en juistheid van de geïntegreerde gegevens. Na de integratie die eind februari 2014 is gerealiseerd worden opnieuw audits uitgevoerd door AO/IC Financiën.

### **18d Audits salarisadministratie**

**Score: C**

De laatste drie jaren zijn gedeeltelijke audits uitgevoerd van de salarisadministratie. Op basis hiervan is de score een C. Dit is een verslechtering ten opzichte van de vorige inventarisatie (B).

## **19 Openbare aanbestedingen**

Het doel van aanbesteden is enerzijds dat de overheid op een transparante en niet-discriminerende wijze een product of een dienst inkoop zodanig onderneemmers een goede en gelijke kans maken om een opdracht te verwerven. Anderzijds wordt door het bestaan en gebruiken van goed functionerende aanbestedingsprocedures geborgd dat de financiële middelen efficiënt en effectief ingezet worden.

### **19a Transparantie, volledigheid en concurrentie in de wet en regelgeving**

**Score: B**

Conform de comptabiliteitsvoorschriften, is het de AO-procedure voor het aangaan van financiële verplichtingen die waakt over de overheidsopdrachten. Bij dit proces zijn alle ministeries betrokken. Om transparant, volledig en competitief te zijn moet de regelgeving voldoen aan een zestal eisen. Het wettelijk kader voor openbare aanbestedingen moet:

- i. hiërarchisch zijn georganiseerd en de prioriteiten moeten duidelijk zijn vastgesteld;
- ii. vrij en gemakkelijk toegankelijk zijn voor het publiek;
- iii. van toepassing zijn op alle ondernomen inkoop met behulp van overheidsgelden;
- iv. voorzien in een concurrerende aanbestedingsprocedure: bij gebruik van de standaardmethode van inkoop, dient duidelijk gedefinieerd te worden in welke situaties andere methoden gebruikt kunnen worden en hoe dit dient te worden gerechtvaardigd;

- v. voorzien in toegang van het publiek tot de volgende informatie over de opdracht: openbare aanbestedingsplannen, biedingmogelijkheden, aanbestedingsopdrachten, en data over de oplossingen van de inkoop klachten;
- vi. voorzien in een onafhankelijk administratief inkoopreviewproces voor de behandeling van klachten van deelnemers voorafgaand aan de ondertekening van het contract.

Bij het beoordelen van deze indicator zijn alle uitvoerende organisaties binnen de negen ministeries in beschouwing genomen. Het financieel beheer bij Openbare Werken (DOW) is niet optimaal. Deze situatie heeft een grote impact gehad op het invullen van de scores. Punt vi is bij wet geregeld maar is niet in het proces opgenomen. Op basis hiervan is de score B.

**19b Mate van rechtvaardiging voor gebruik van afwijkende aanbestedingsprocedures** **Score: D**

De huidige wetgeving stelt open competitie duidelijk vast als de gewenste wijze voor aanbesteding. Indien wordt afgeweken van de reguliere aanbestedingsregels is een ministeriële beschikking nodig. Minder concurrerende methoden zijn gerechtvaardigd in overeenstemming met de wettelijke voorschriften op basis van de comptabiliteitsvoorschriften artikel 27 lid 2 van Landsverordening van de 30ste December 1952 regelende de wijze van beheer en verantwoording van 's lands geldmiddelen (P.B. 1953, 1). In de praktijk loopt het weleens anders bijvoorbeeld de aanbesteding van Stichting Wegenfonds die via de Dienst Openbare Werken lopen in plaats van openbaar aan te besteden. Deze zijn meer dan 60% van het totale bedrag aan openbare aanbestedingen.

Hierdoor scoort men een D. Bij de vorige inventarisatie was de score ten onrechte een A omdat de aanbestedingen bij de Dienst Openbare Werken niet werden meegenomen in de score.

**19c Toegang publiek tot volledige, betrouwbare en tijdige informatie over aanbestedingen** **Score: A**

Openbare aanbestedingen worden tijdig in de lokale dagbladen gepubliceerd en de dagen voor deponering ook aan de hand hiervan bekend gemaakt conform de AO-procedure voor het aangaan van Financiële verplichtingen. De informatie die beschikbaargesteld wordt is volledig en behelst o.a. een aanbestedingsplan, de aanbodmogelijkheden, de toegekende contracten etc. Op dit gebied zien we een verbetering van een C naar een A. Deze verbetering is gebaseerd op het feit, dat tijdens de controle van SOAB geconstateerd werd dat de volledige controle informatie hierover, aanwezig en ook beschikbaar was voor het publiek. Bij de vorige inventarisatie was dit niet het geval

**19d Bezwaarprocedures bij openbare aanbestedingen** **Score: B**

Sinds een aantal jaren is een ombudsman op Curaçao operationeel. Het bestaan van een zelfstandig bestuursorgaan waar klachten bij openbare aanbestedingen kunnen worden ingediend is van groot belang voor de concurrentie. Klachten moeten worden beoordeeld door een instantie die:

- (i) bestaat uit ervaren professionals die vertrouwd zijn met het wettelijke kader, en bestaat uit leden afkomstig uit de prive-sector en het maatschappelijk middenveld, alsook de overheid;
- (ii) niet betrokken is in welke hoedanigheid dan ook bij de transacties of in het proces dat leidt tot het nemen van de beslissingen;
- (iii) geen vergoeding in rekening brengt die de toegang voor betrokken partijen kan beperken;
- (iv) processen volgt voor indiening en afhandeling van klachten die duidelijk gedefinieerd en openbaar beschikbaar zijn;
- (v) gebruik maakt van de bevoegdheid om het inkoopproces te schorten;
- (vi) beslissingen neemt binnen de termijn vermeld in de regels/voorschriften;
- (vii) beslissingen neemt die bindend zijn voor alle partijen (zonder zich te verzetten tegen een hogere externe autoriteit).

Op Curaçao bestaat de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tegen een aanbestedingsbeslissing. Een bezwaarschrift kan worden ingediend bij de Ombudsman. De Ombudsman voldoet aan alle criteria behalve criterium v. Hiermee scoort men een B.

### **20 Interne procedures financiële administratie**

Een intern controlesysteem is effectief wanneer het gebaseerd is op een risico-analyse, bestaat uit begrijpelijke en kostenbeperkende controle mechanismen, algemeen bekend en geaccepteerd is en er alleen van afgeweken wordt in uitzonderingssituaties. Het betreft hier alleen de controle over kostenverplichtingen, kosten voor goederen en diensten en de incidentele salarisbetalingen.

#### **20a Effectiviteit van een verplichtingenbewaking**

**Score: C**

Er zijn procedures opgesteld ter bewaking van de verplichtingen. Echter, er komen nog relatief veel budgetoverschrijdingen voor, wat betekent dat met name de budgettoetsing vooraf voor verbetering vatbaar is. De grote mate van bureaucratie leidt tot regelmatige en soms aanzienlijke overschrijdingen van betaaltermijnen. In de praktijk zien we regelmatig dat middelen van het ene ministerie overgeheveld worden naar het andere ministerie. Hierdoor scoort men een C, net als bij de vorige inventarisatie. De ambitie is een B. Als zodanig loopt Curaçao achter.

#### **20b Begrijpelijkheid en relevantie van andere interne controle procedures**

**Score: B**

Naast de procedures voor de verplichtingenbewaking vinden er nauwelijks andere vormen van interne controle plaats op reguliere basis. In afgelopen periode heeft interne controle vaker plaats gevonden. Alleen gebeurt het niet altijd op een efficiënte manier. Op basis hiervan zien we een verbetering van de score van een D naar een B. Men loopt vooruit op de ambitie (C).

#### **20c Naleving regelgeving bij vastleggen van financiële transacties**

**Score: C**

In het jaar 2012 was de situatie nog steeds zo dat er nog steeds door het ministerie van Financiën wordt afgeweken van de interne financiële procedures om toch tot betaling over te kunnen gaan. In de praktijk wordt nog te vaak gebruik gemaakt van ad hoc beslissingen om probleemzaken op te lossen. Op basis hiervan is de score gelijk gebleven aan de vorige inventarisatie (C).

### **21 Interne audits**

Deze indicator beoordeelt de reikwijdte en de kwaliteit van de interne auditfunctie die de SOAB uitoefent. Tevens wordt gekeken naar de frequentie en spreiding van auditrapportages en in hoeverre het management de daarin opgenomen resultaten en aanbevelingen opvolgt.

#### **21a Reikwijdte en kwaliteit interne auditfunctie**

**Score: A**

In Curaçao is de SOAB een stichting welke benoemd is door de Staten als overheidsaccountant, waardoor er sprake is van een objectieve en onafhankelijke invulling van de interne auditfunctie ten behoeve van de overheid. Hierbij wordt invulling gegeven aan de attest- en onderzoeksfunctie volgens internationaal erkende standaarden. De SOAB voert bij alle diensten van de overheid bijzondere onderzoeken uit volgens internationaal erkende standaarden. Hiermee scoort men een A.

#### **21b Frequentie en verspreiding van auditrapporten**

**Score: B**

De situatie is nog steeds zo dat de meeste rapportages naar aanleiding van de bijzondere onderzoeken door de SOAB periodiek worden uitgebracht en voor hoor en wederhoor naar het betreffende organisatieonderdeel worden verzonden. De rapportages worden tevens naar het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer gestuurd. Hierdoor scoort men hier een B.

### 21c *Opvolging auditrapporten*

**Score: C**

Volgens de SOAB wordt er wel actie ondernomen door de gecontroleerde onderdelen naar aanleiding van bevindingen en aanbevelingen uit auditrapporten, maar vindt dit met enige vertraging plaats. Hierdoor scoort men een C.

### 3.5 Administratie, vastlegging en verslaggeving

De administratieve vastlegging van en verantwoording over de besteding van financiële middelen ondersteunt de besluitvorming hierover. Teneinde de uitvoering van de begroting goed te kunnen monitoren is tijdige en periodieke informatie over de uitvoering van de lopende begroting voor het ministerie van Financiën en het kabinet vereist. Zo kunnen indien noodzakelijk tijdig maatregelen getroffen worden om de begroting weer in evenwicht te brengen en de ministeries in staat te stellen de zaken waar zij verantwoordelijk voor zijn te kunnen managen.

Tabel 3.10 Beoordeling van de indicatoren op het gebied van Administratie, vastlegging en verslaggeving

No	Method	Performance indicators	2010	2011	2012	2012 Ambitie	2015 Ambitie	Core score
22	M2	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures	C+	C+	C+	C+	B+	B
23	M1	Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen	C	C	C	C	B	D
24	M1	Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages	C+	C+	C+	B+	B+	C+
25	M1	Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening	D+	D+	D+	B+	A	C+

Voor wat betreft de administratie, vastlegging en verslaggeving heeft Curaçao geen vooruitgang geboekt. De ambities voor 2012 liggen hoog op het gebied van *kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages* en ook *kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening*.

#### **22 Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures**

Voor de betrouwbaarheid van de financiële administratie is het van belang om te zorgen voor een frequente en tijdige aansluiting van financiële data afkomstig van verschillende bronnen. Er zijn hierbij twee essentiële vormen van aansluitingen: de aansluiting tussen de financiële administratie van de overheid en de banken waar de financiële middelen van de overheid worden aangehouden, en de afwikkeling en aansluiting van tussenrekeningen en voorschotten.

#### **22a Frequentie van bankaansluitingen**

**Score: B**

De afdeling Treasury van het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de reconciliatie van de bankafschriften van de centrale overheid en de bijbehorende kasboeken. De bankreconciliaties worden dagelijks uitgevoerd door de huisbankier. Bankaansluitingen of afsluitprocedures ten aanzien van bankrekeningen die door de overheid worden aangehouden, worden dagelijks en op gezamenlijk niveau uitgevoerd. Dit zorgt ervoor dat de financiële administratie te allen tijde een juiste weergave geeft van de besteding van financiële middelen en dus betrouwbaar is. Hiermee scoort Curaçao een B, net als bij de vorige inventarisatie.

**22b Frequentie van aansluiting en afwikkeling van tussenrekeningen en voorschotten** **Score: C**

Tussenrekeningen en voorschotten dienen zo min mogelijk gebruikt te worden daar een gebrekkige interne beheersing van deze rekeningen kan zorgen voor significante onverklaarbare balansen en/of transacties. Curaçao heeft in totaal 85 tussenrekeningen. Deze tussenrekeningen kunnen alleen gebruikt worden door Financiën, de Ontvanger, de salarisadministratie en het domeinbeheer. Conform de comptabiliteitsvoorschriften wordt aansluiting van tussenrekeningen jaarlijks bij het opstellen van de jaarrekening gemaakt. In de praktijk zien we dat het aantal tussenrekeningen dat aan het eind van de periode niet is afgewikkeld significant is. Voorschotten worden alleen toegestaan voor dienstreizen. Bij overige gevallen worden geen voorschotten verleend. De tussenrekeningen en voorschotrekeningen die onontkoombaar zijn dienen periodiek te worden afgewikkeld, idealiter ieder kwartaal en niet slechts in het kader van het opmaken van de jaarrekening. De afdeling Financiële Rapportage probeert het aantal tussenrekeningen goed te beheren. Een minimaal (beheersbaar) aantal organisatie-eenheden mogen gebruik maken van de tussenrekeningen. Curaçao scoort een C net als bij de vorige inventarisatie en ook conform het verbeterplan. Het streven is om vanaf 2013 een B te scoren.

**23 Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen** **Score: C**

Bij deze indicator wordt gekeken naar de middelen die besteed worden door instellingen die diensten leveren aan de samenleving, zoals onderwijs- en gezondheidsinstellingen. De financiering van de onderwijssector en medische instellingen is vaak gedecentraliseerd in stichtingen die op afstand opereren van de daarvoor verantwoordelijke ministeries. De mate waarin over de besteding van (financiële) middelen door deze stichtingen wordt gerapporteerd of verantwoord aan die ministeries is nog niet voldoende. Gegevens over de middelen die door onderwijs en medische instellingen worden ontvangen worden verzameld door deels het ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport en deels door het ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur. Jaarrekeningen dienen jaarlijks te worden opgeleverd, echter gebeurt dit vaak niet. Frequente en tijdige informatiestromen in of buiten de financiële administratie zijn hierbij van groot belang. Voor Curaçao is in dit kader de financiering van het onderwijs middels een normbestedingssysteem (het zogenaamde V&V-stelsel) een aandachtspunt. De via dit stelsel gefinancierde instellingen leggen niet op een transparante wijze verantwoording af aan de overheid. Op basis hiervan scoort Curaçao net als bij de vorige inventarisatie een C. De ambitie is om in 2015 een B te scoren.

**24 Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages**

Deze indicator richt zich op de mogelijkheid om kwalitatief hoogwaardige rapportages uit het financiële systeem te produceren over alle aspecten van de begroting. Informatie over beschikbare middelen bij het aangaan van verplichtingen en het doen van kosten is belangrijk voor het goed kunnen monitoren van de begrotingsuitvoering.

**24a Vergelijkbaarheid uitvoeringsrapportages met vastgestelde begroting** **Score: B**

Conform artikel 42 van de Landsverordening Comptabiliteitsvoorschriften 2010, worden periodiek uitvoeringsrapportages opgesteld. Het ministerie van Financiën is hier verantwoordelijk voor. Er wordt maandelijks op kasbasis gerapporteerd. Naast deze maandelijks kasrapportage zijn er kwartaalrapportages op verplichtingen basis. Vergelijking van de uitkomsten van het beheer kan plaatsvinden op het niveau van kostensoorten of 'grote' zorggebieden, zoals gezondheidszorg. Ten opzichte van de rapportages in 2011 zijn de rapportages in 2012 uitgebreider. De kwaliteit van de vastleggingen in de verplichtingenadministratie is aanzienlijk verbeterd. De indeling van de rapportages maakt vergelijking met de begroting mogelijk, echter alleen met enige aggregatie. Men scoort hierdoor evenals de vorige inventarisatie een B. De ambitie is om in 2014 en 2015 een A te scoren.

**24b Tijdigheid van opleveren van kwartaalrapportages** **Score: C**

Op basis van artikel 18 lid 1 uit de Rijkswet dient het bestuur binnen zes weken na afloop van ieder kwartaal een uitvoeringsrapportage aan het Cft te zenden. Over het algemeen levert Curaçao de uitvoeringsrapportages tijdig aan, dan wel na een schriftelijk verzoek tot uitstel. In dat geval wordt de rapportage binnen acht weken na afloop van het kwartaal geleverd. Op basis daarvan scoort men hier een C net als bij de vorige inventarisatie. De ambitie voor 2012 is een B. Hierbij loopt Curaçao dus achter op hun ambitie.

**24c Kwaliteit en volledigheid van verstrekte informatie in uitvoeringsrapportages** **Score: C**

De informatie die in de uitvoeringsrapportages wordt opgenomen geeft inzicht in en een goed beeld van de uitvoering van de vastgestelde begroting. Het ministerie van Financiën is afhankelijk van input van andere ministeries binnen E-one (ERP) omdat de financiële administratie decentraal is. De betrouwbaarheid van de cijfers binnen E-one hangt af van de entiteit. De tussentijdse financiële informatie wordt niet door SOAB beoordeeld of gecontroleerd. In hoeverre er zorgen zijn over de nauwkeurigheid is onduidelijk. Het resultaat van de gewone dienst 2012 was in de kwartaalrapportages 2012 redelijk nauwkeurig voorspeld. Hiermee scoort Curaçao net als bij de vorige inventarisatie een C. De ambitie voor 2012 is een B. Als zodanig loopt Curaçao achter op hun ambitie.

**25 Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening**

Geconsolideerde jaarrekeningen zijn beslissend voor transparantie in het PFM systeem (Public Financial Management). Om volledig te zijn moeten zij gebaseerd zijn op de details van alle ministeries en gedecentraliseerde instellingen. Daarnaast is het vermogen om jaarrekeningen tijdig op te stellen een sleutelindicator betreffende hoe goed het boekhoudsysteem functioneert en de kwaliteit van de vastleggingen is. Om bruikbaar te zijn en om een bijdrage te leveren aan transparantie, moeten de financiële verslagen begrijpelijk voor de lezer zijn en op een transparante en bestendige wijze handelen over transacties, bezittingen en schulden. Dit is de bedoeling van financiële rapportagestandaarden. Sommige landen hebben hun eigen standaarden. Om algemeen aanvaardbaar te zijn, zijn deze nationale standaarden in lijn gebracht met internationale standaarden zoals de IPSAS (international public sector accounting standards).

**25a Volledigheid van de jaarrekening** **Score: D**

Volgens de controleverklaring van de SOAB bij de jaarrekening 2011 was de jaarrekening niet juist, niet volledig en niet toereikend toegelicht (= geen getrouw beeld). De jaarrekening 2011 bevat volgens de inhoudsopgave alle voorgeschreven modellen en staten. De jaarrekening 2011 bestaat uit een jaarrekening en een jaarverslag; de jaarrekening 2010 niet. De jaarrekening is het cijfermatige deel, in het jaarverslag zijn toelichtingen per ministerie opgenomen. Volgens het voorwoord in het jaarverslag 2011 bevat het jaarverslag een uiteenzetting van de mate waarin en in hoeverre de beleidsvoornemens zoals geformuleerd in de algemene beschouwing behorende bij de begroting van het dienstjaar 2011 zijn gerealiseerd. Verder is aangegeven dat het jaarverslag gezien moet worden in het licht van een kwalitatief groeiproces, waarbij alle ministeries steeds meer bij de realisatie betrokken zullen zijn.

Uit het jaarverslag 2011 blijkt dat voor elk ministerie de missie, de hoofdtaken, de werkelijke formatie, de werkelijke uitgaven (per kostencategorie en per functie) is opgenomen. In de meeste gevallen ontbreekt een analyse van de verschillen tussen de begroting en de realisatie. In nagenoeg alle gevallen besteden de ministeries summier aandacht aan de verrichte prestaties per functie. Over de realisatie van het beleid wordt ook nog niet veel gerapporteerd. Een eerste aanzet is gedaan.

In de jaarrekening zijn de kosten en opbrengsten van de collectieve sector niet verantwoord. Volgens de comptabiliteitsvoorschriften is dat wel voorgeschreven (artikel 4).

Volgens de Rekenkamer is de ontbrekende informatie essentieel. Hiermee scoort men een D.

**25b Het tijdig indienen van jaarrekeningen** **Score: B**

De jaarrekening 2011 is op 6 september 2012 aan de Rekenkamer aangeboden. Volgens de comptabiliteitsvoorschriften moet de jaarrekening uiterlijk 1 september 2012 door de minister van Financiën zijn opgesteld (artikel 49 lid 1). Een bewijs wanneer de jaarrekening is opgesteld heeft de Rekenkamer niet, maar het lijkt erop dat de jaarrekening voor 1 september 2012 is opgesteld, d.w.z. binnen negen maanden na afloop van het boekjaar, waardoor Curaçao een B scoort. Dit is een verbetering ten opzichte van de vorige inventarisatie waar Curaçao een C scoorde.

### 25c Grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening

Score: D

Transparantie en consistentie in de jaarrekening wordt doorgaans afgedwongen door de geldende verslaggevingstandaarden. Dit kunnen internationaal geaccepteerde standaarden zijn (IPSAS) of door het land zelf opgestelde algemeen aanvaarde grondslagen die zijn ontleend aan internationale standaarden. De jaarrekening wordt opgesteld met in achtneming van de comptabiliteitsvoorschriften. IPSAS wordt niet toegepast. In de toelichting op de jaarrekening zijn de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling en – bestemming vermeld. Deze sluiten aan op de comptabiliteitsvoorschriften. Er is in de jaarrekening 2011 een verslag opgenomen (in de jaarrekening 2010 niet). In de meeste gevallen ontbreekt een analyse van de verschillen tussen de begroting en de realisatie. In nagenoeg alle gevallen besteden de ministeries summier aandacht aan de verrichte prestaties per functie. Over de realisatie van het beleid wordt ook nog niet veel gerapporteerd. Volgens het ministerie van Financiën is het verbeteren van de kwaliteit van de jaarrekening (dan met name de informatiewaarde) een proces. In de toekomst zal de informatiewaarde elk jaar blijven toenemen. Echter, voor een verbetering in de score te bewerkstellten dienen de jaarrekeningen elk jaar consistent te worden opgesteld. De jaarrekening 2010 was niet hetzelfde opgesteld zoals de jaarrekening 2011. Hierdoor scoort men een evenals de bij de vorige inventarisatie alsnog een D.

## 3.6 Extern toezicht en controle

Het laatste deelgebied, extern toezicht en controle, vormt het sluitstuk van de financiële cyclus. In dit deelgebied legt de Raad van Ministers verantwoording af aan de Staten over het door haar gevoerde (financiële) beleid. De Staten wordt in haar toezichthoudende rol bijgestaan door de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer controleert onder meer de jaarrekening van het land en verstrekt daarbij een oordeel. Daarnaast geeft de Rekenkamer aanbevelingen ten aanzien van het financieel beheer.

Tabel 3.11 Beoordeling van de indicatoren op het gebied van Extern Toezicht en controle

No	Method	Performance indicators	2010	2011	2012	2012 Ambitie	2015 Ambitie	Core Score
26	M1	Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer	D	D	D	D+	B+	C+
27	M1	Toezicht Staten op totstandkoming begroting	D+	C	C+	-	-	B
28	M1	Toezicht Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer	D	D	D	-	-	C+
29	M1	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	C+	C+	C+	C+	B+	-

Bij dit onderdeel zien we dat Curaçao geen verbeteringen had voorgenomen voor 2012. Wel is het toezicht van de Staten op de totstandkoming van de begroting lichtelijk verbeterd. Wij kunnen echter de resultaten niet meten aan de ambities 2012 en 2015, omdat de ambities van de Staten niet bekend zijn.

## **26 Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer**

Externe controle van een hoge kwaliteit is een essentieel vereiste voor het scheppen van transparantie inzake de besteding van publieke middelen. Sleutelementen voor de kwaliteit van de externe controle zijn:

- de reikwijdte/dekking van de controle, in samenhang met toepasselijke controlestandaarden, inclusief onafhankelijkheid van het controleorgaan
- aandacht in de onderzoeksrapporten voor belangrijke en systematische PFM onderwerpen en een volkomen financiële controle zoals betrouwbaarheid van de financiële verslagen
- rechtmatigheid van transacties
- functionerende interne controle en procedures.

Doelmatigheidsonderzoeken worden verwacht bij een controlefunctie van hoog niveau.

De reikwijdte van het controlemandaat hoort tevens te bevatten 'extra-budgetary funds' en zelfstandige instanties. De laatste hoeven niet altijd door de Rekenkamer gecontroleerd te worden, wanneer in een ander controleorgaan is voorzien.

### **26a Reikwijdte en aard van de externe controle**

**Score: D**

De basis voor het onderzoek dat de Rekenkamer doet naar de jaarrekening is de Landsverordening Algemene Rekenkamer Curaçao en de Staatsregeling.

Op grond van artikel 22 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer onderzoekt de Rekenkamer:

- Het door de ministers gevoerde financiële beheer en de jaarlijkse financiële verantwoording daarover;
- De administraties die ten behoeve van dat beheer en die verantwoordingen worden gevoerd.
- Ten aanzien van het gevoerde financieel beheer onderzoekt de Rekenkamer of:
  - de baten, lasten en balansmutaties tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de vastgestelde landsbegroting en met andere wettelijke bepalingen en
  - zorg is gedragen voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

Ten aanzien van de financiële verantwoordingen onderzoekt de Rekenkamer of deze het gevoerde financiële beheer deugdelijk weergeven en in overeenstemming met de daarvoor gegeven voorschriften zijn opgesteld.

In artikel 68 van de Staatsregeling is bepaald dat de Rekenkamer belast is met het onderzoek naar de ontvangsten en uitgaven van het Land. Volgens de memorie van toelichting op de Staatsregeling is de Rekenkamer ook belast met het toezicht op de uitvoering van de begroting en de goedkeuring van de rekeningen van ontvangsten en uitgaven. Verder schrijft de Staatsregeling in artikel 85 voor dat de door de Rekenkamer onderzochte jaarrekening jaarlijks aan de Staten wordt overgelegd.

Volgens het PEFA-format is de Rekenkamer de externe accountant. In het derde lid van artikel 22 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer Curaçao bepaalt dat de Rekenkamer ten aanzien van de financiële verantwoordingen onderzoekt of deze het gevoerde financiële beheer deugdelijk weergeven en overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften is opgesteld. Het vierde lid bepaalt dat de Algemene Rekenkamer haar bevindingen en haar oordeel over het gevoerde financiële beheer en verantwoordingen vastlegt in rapporten. Dus van de Rekenkamer wordt een oordeel gevraagd over de deugdelijke weergave van het financieel beheer en de rechtmatigheid.

Onder deugdelijke weergave verstaat de Rekenkamer dat de in de jaarrekening en het jaarverslag opgenomen financiële informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Staten zich als gebruiker van die informatie een oordeel kan vormen.

Volgens de leer van de accountantscontrole omvat de getrouwheid van een verantwoording de volgende aspecten:

- de overeenstemming met wettelijke of contractuele regels;
- de betrouwbaarheid, dat is de mate waarin de gegevens in de verantwoording overeenstemmen



De collectieve sector is niet in de jaarrekening 2011 opgenomen en wordt daardoor ook niet door de SOAB gecontroleerd. Ook de Rekenkamer doet geen financieel onderzoek naar de bedrijven van de collectieve sector. Vanaf 2013 heeft de Rekenkamer tijdens onderzoeksactiviteiten actiever aandacht voor de hier bedoelde entiteiten.

Het onderzoek van de Rekenkamer richt zich in eerste instantie op het systeem van interne controle. De AO/IC van Curaçao dient zodanig goed te zijn dat de SOAB in het kader van haar jaarrekeningcontrole systeemgericht kan controleren. En dat de SOAB naar aanleiding daarvan managementletters per ministerie opstelt. Om zinvol gebruik te kunnen maken van de managementletters moeten deze tijdig worden opgesteld. Dit is nog niet het geval.

De Rekenkamer beoordeelt of de SOAB voldoende aandacht schenkt aan de AO/IC. De Rekenkamer doet ook eigen onderzoek naar processen en/of posten van de jaarrekening, zoals rechtmatigheid reiskosten, rechtmatigheid verstrekking van subsidies, vergunningen, onderstand e.d. Verder is het de taak van de Rekenkamer om de doelmatigheid (het functioneren van) te onderzoeken. Voor de onderzoeken van de Rekenkamer volgt de Rekenkamer daar waar nodig en van toepassing de standaarden van de NBA.

De Rekenkamer is momenteel bezig met de afronding van de controle van de jaarrekening 2011. Daarmee is wederom een aanzienlijke vertraging opgelopen. Hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden en het bestuur van de Rekenkamer dient nu de rapportages definitief te maken

#### **26b Tijdigheid aanbieding onderzoeksrapport aan de Staten**

**Score: D**

Artikel 50 van de comptabiliteitsvoorschriften bepaalt dat de door de minister van Financiën opgestelde jaarrekening, al dan niet gewijzigd, door de Raad van Ministers wordt geaccordeerd. Onmiddellijk nadat de jaarrekening is geaccordeerd, zendt de minister van Financiën deze naar de Algemene Rekenkamer en naar de accountant van het land. De accountant zendt zijn verklaring en het daarbij behorende verslag binnen zes weken na ontvangst van de jaarrekening aan de minister van Financiën met afschrift aan de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer brengt binnen een termijn van zes weken na de ontvangst van het afschrift van het verslag van de accountant een mede aan de Staten gericht verslag van haar bevindingen als bedoeld in de Staatsregeling.

De jaarrekening 2011 is recent gecontroleerd door het SOAB en wordt momenteel gecontroleerd door de Rekenkamer. De controleverklaring en het rapport van bevindingen van de interne accountant heeft de Rekenkamer op 9 april 2014 ontvangen. Volgens de comptabiliteitsvoorschriften moet de Rekenkamer binnen 6 weken na 9 april 2014 rapporteren aan de Staten. Dit is achttien maanden nadat de jaarrekening 2011 aan de SOAB en de Rekenkamer is aangeboden (aangeboden op 6 september 2012).

Op basis hiervan is de score een D, net als bij de vorige inventarisaties. De ambitie voor deze subindicator is een C. Men loopt als zodanig achter op hun ambitie. Om voor deze indicator een C te scoren dient de controle rapport bij de jaarrekening binnen 12 maanden na ontvangst bij de Rekenkamer en de SOAB naar de Staten verzonden te worden.

#### **26c Follow-up onderzoeksaanbevelingen**

**Score: D**

Het ministerie van Financiën heeft schriftelijk gereageerd op het concept van het verslag van de Rekenkamer betreffende het onderzoek naar de jaarrekening 2010. In het kader van de procedure van hoor en wederhoor heeft de Algemene Rekenkamer de minister van Financiën op 11 juni 2013 het conceptverslag bij de jaarrekening 2010 voor commentaar aangeboden. Aan de minister is gevraagd om binnen een week op het

concept te reageren. In het verleden verzocht de Rekenkamer om binnen een termijn van vier weken te reageren. De wettelijke termijn waarbinnen de Rekenkamer haar verslag aan de Staten moet aanbieden is zes weken na ontvangst van de controleverklaring en het daarbij behorende verslag van de SOAB. Hierdoor was de Rekenkamer gedwongen om een termijn van een week te hanteren. De Rekenkamer heeft de sectordirecteur Financieel beleid en Begrotingsbeheer op voorhand in kennis gesteld dat de termijn om commentaar te geven op het conceptverslag zou worden beperkt tot één week.

Naar aanleiding van het verslag bij de jaarrekening 2011 heeft de minister van Financiën gereageerd. Uit een gesprek met de accountant van de SOAB kwam naar voren dat de minister van Financiën de SOAB heeft gevraagd om ondersteuning te geven bij het op orde brengen van het financieel beheer. Dit komt overeen met de aanbeveling van de Rekenkamer, die is gedaan in het verslag bij de jaarrekening. De score is net als bij de vorige inventarisatie een D. Ook voor deze subindicator loopt men achter op de ambitie (C).

## **27 Toezicht Staten op totstandkoming begroting**

Op grond van de comptabiliteitsvoorschriften berust het budgetrecht volledig bij de Staten. Door het vaststellen van de begroting autoriseert de Staten de regering om de begroting uit te voeren, middels verordening (wet). Wanneer de wetgever deze wet niet grondig onderzoekt en erover debatteert, wordt de macht niet effectief uitgeoefend en zal dit de controleerbaarheid van de overheid ondermijnen.

Begrotingswijzigingen horen bij het jaarlijkse begrotingsproces. Om te voorkomen dat het budgetrecht van de wetgever wordt ondermijnd, moeten de spelregels voor de regering heel duidelijk zijn.

### **27a Reikwijdte van toezicht door de Staten**

**Score: C**

In de comptabiliteitsvoorschriften zijn de procedures van de wetgever duidelijk omschreven en heeft de wetgever voldoende tijd om de begroting en wijzigingen te kunnen bestuderen om te kunnen besluiten of zij akkoord gaat met het voorstel van de regering. Op Curaçao beperkt het toezicht van de Staten op het begrotingsproces, zich tot het behandelen van de begroting. Hiermee scoort Curaçao een C net als bij de vorige inventarisatie.

### **27b Bestaan en werking procedures voor uitoefening budgetrecht door Staten**

**Score: C**

In de comptabiliteitsvoorschriften zijn de procedures van de wetgever duidelijk omschreven en heeft de wetgever voldoende tijd om de begroting en wijzigingen te kunnen bestuderen om te kunnen besluiten of zij akkoord gaat met het voorstel van de regering. Daarnaast zijn enkele termijnen geregeld in de Rijkswet. Deze procedures en termijnen worden echter slechts gedeeltelijk nageleefd. Daar komt bij dat de begrotingswijzigingen niet naar behoren worden afgehandeld (zie onderstaand tabel). Bij de inwerkingtreding van de AMvRB (nu Rijkswet) betreffende het College financieel toezicht (Cft) was er weinig belangstelling bij de verschillende instanties op Curaçao voor de onderbouwing van de begroting en het niet in evenwicht zijn daarvan. Of de Staten nu overtuigd zijn van het belang van eigen onderzoek en toezicht naar de kwaliteit van de begroting is de vraag; een nadrukkelijke betrokkenheid blijkt volgens de Algemene Rekenkamer niet. De in december 2011 voorgenomen begrotingsbehandeling werd uitgesteld; de Staten zijn hiermee akkoord gegaan. De Staten heeft op 27 december 2011 de aangepaste Begroting 2012 aangenomen. Hiermee scoort Curaçao een C net als bij de vorige inventarisatie.

Tabel 3.12 Overzicht van begrotingswijzigingen die met vertraging vastgesteld zijn

Begrotingsstuk	Status	Wettelijke termijn indiening bij Staten	Vertraging
1 <sup>e</sup> BW 2011	Vastgesteld 4 maart 2014 (PB 2014, No. 22)	15 mei 2011	Ja, minimaal 33 maanden
2 <sup>e</sup> BW 2011	Vastgesteld 4 maart 2014	15 augustus 2011	Ja, minimaal 30 maanden

Begrotingsstuk	Status	Wettelijke termijn indiening bij Staten	Vertraging
	(PB 2014, No. 23)		
1 <sup>e</sup> BW 2012	Vastgesteld 4 maart 2014 (PB 2014, No. 25)	15 mei 2012	Ja, minimaal 21 maanden
NvW op 1 <sup>e</sup> BW 2012	Vastgesteld 4 maart 2014 (PB 2014, No. 25)	15 mei 2012	Ja, minimaal 21 maanden
2 <sup>e</sup> BW 2012	Stopgezet	15 augustus 2012	Ja, minimaal 18 maanden
Herziene 2 <sup>e</sup> BW 2012	Vastgesteld 4 maart 2014 (PB 2014, No. 26)	15 november 2012	Ja, minimaal 15 maanden
1 <sup>ste</sup> BW 2013	Vastgesteld 14 november 2013 (PB 2013, No. 100)	15 mei 2013	Ja, 6 maanden
2 <sup>e</sup> BW 2013	Vastgesteld 4 maart 2014 (PB 2014, No. 27)	15 augustus 2013	Ja, minimaal 6 maanden

### **27c Beoordelingstermijn van de Staten ten aanzien van begrotingsvoorstellen**

**Score: C**

Artikel 36 van de comptabiliteitsvoorschriften bepaalt dat ontwerpen van landsverordening tot vaststelling van de begroting met de daarbij behorende toelichtingen, al dan niet gewijzigd door de Raad van Ministers, worden geaccordeerd en na ommekomst van het op grond van artikel 8, eerste lid, bedoelde advies van de Raad van Advies, vervolgens door de minister van Financiën, mede namens alle afzonderlijke ministers, uiterlijk de tweede dinsdag van september, worden ingediend bij de Staten. Artikel 16 van diezelfde verordening stelt dat de inspanning erop gericht is om de begroting door de Staten goedgekeurd te krijgen in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient, oftewel uiterlijk 31 december. Dit geeft de Staten in theorie meer dan drie maanden om de begrotingsvoorstellen te beoordelen. De begroting 2013 is pas in december aangeboden aan de Staten en vastgesteld in januari 2013. Hierdoor had de Staten alleen maar een maand de tijd om de begroting te behandelen. De score is als zodanig een C.

### **27d Regelgeving ten aanzien van tussentijdse begrotingswijzigingen**

**Score: B**

Procedures voor tussentijdse begrotingswijzigingen zijn opgenomen in de Rijkswet en de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao. Artikel 40 van de landsverordening stelt dat elke minister (en/of bij register gemachtigde persoon) verschuivingen tussen functies binnen zijn ministerie kan aanbrengen. De verschuivingen worden vastgesteld door de minister van Financiën. Ten aanzien van wijzigingen van de begroting bepaalt artikel 46 dat wijziging van de begroting geschiedt bij of krachtens een landsverordening tot wijziging van die begroting of een landsverordening tot vaststelling van de jaarrekening. Wijziging van de begroting als bedoeld in het eerste lid, vindt plaats op drie vaste momenten in het jaar, gelijk met het aanbieden van de uitvoeringsnota's zoals gesteld in artikel 42 eerste lid (uiterlijk op 15 mei, uiterlijk op 15 augustus en uiterlijk 15 november). Wettelijk gezien is één en ander goed verankerd, al laten deze artikelen nog wel ruimte aan de ministeries om binnen de functies verschuivingen aan te brengen.

### **28 Toezicht Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer**

De wetgever heeft een sleutelrol bij het uitoefenen van toezicht betreffende de uitvoering van de goedgekeurde begroting. Dit wordt in de regel gedaan door commissies van de wetgever, die het externe controlerapport onderzoeken. Ook bevragen zij verantwoordelijke partijen over de bevindingen in de rapporten. De uitvoering is afhankelijk van de adequate financiële en technische hulpmiddelen en van de toereikende tijd die nodig is om de rapportages te beoordelen. De commissies kunnen ook aanbevelingen aan de regering doen, in aanvulling op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

**28a Tijdigheid onderzoek door Staten van rapportages van de Algemene Rekenkamer** **Score: D**

De controlerapporten, managementletters etc. van de accountant die de jaarrekening controleert (SOAB), zijn niet bestemd voor de Staten. De wetgever wordt niet rechtstreeks door de controlerende instantie geïnformeerd over de uitvoering van de door haar geaccordeerde begroting. Als gevolg hiervan is het voor de Staten moeilijk om de regering tijdig hierop te controleren. Pas middels de rapportage van de Rekenkamer worden de Staten geïnformeerd over de uitkomsten van de jaarrekeningcontrole door de SOAB.

De rapporten van de Rekenkamer zijn geen controlerapporten, met een oordeel over de jaarrekening. In de rapportage van de Rekenkamer over de jaarrekening geeft zij informatie aan de Staten over de controle van de jaarrekening door de SOAB, het financieel beheer, bijzonderheden betreffende de rechtmatigheid van de uitgaven, de tijdigheid en volledigheid van de inning van belastinggelden etc.

De Staten geven door middel van decharge goedkeuring aan de jaarrekening en vrijwaring aan de Raad van Ministers voor het door hen gevoerde financiële beleid. Het is daarvoor van belang dat de Staten de rapportages van de Algemene Rekenkamer tijdig agenderen en behandelen. Of en in welke mate de Staten de rapporten bestuderen is bij de Rekenkamer onbekend. Incidenteel wordt de Rekenkamer benaderd met een vraag over het verslag bij de jaarrekening of andere onderzoeken. De ervaring leert dat de rapportages van de Algemene Rekenkamer erg laat beschikbaar komen, hetgeen weer wordt veroorzaakt door vertraging in het opstellen van de jaarrekening en de controle door SOAB. De agendering en behandeling in de Staten vindt dan ook per definitie laat plaats. Zie onderstaand overzicht. Hierdoor scoort Curaçao een D, net als bij de voorgaande inventarisatie.

Tabel 3.13 Overzicht van jaarrekeningen die nog afgehandeld dienen te worden

Begrotingsstuk	Status	Wettelijke termijn	Vertraging
Jaarrekening 2010	Ter vaststelling bij de Staten	31 december 2011	Ja, minimaal 24 maanden
Jaarrekening 2011	Bij de Algemene Rekenkamer	31 december 2012	Ja, minimaal 12 maanden
Jaarrekening 2012	Aangeboden aan de Gouverneur ter doorgeleiding aan RvA (zonder rapportages van de SOAB en de Algemene Rekenkamer)	31 december 2013	Ja, minimaal 1 maand

**28b Diepgang in de behandeling van wezenlijke bevindingen door de Staten** **Score: D**

Bij de behandeling van het rapport van de Algemene Rekenkamer door de commissies van de wetgever zouden wezenlijke bevindingen van de Algemene Rekenkamer aanleiding moeten zijn om betrokken functionarissen of instanties te bevragen. In het verleden hebben de rapporten van de Rekenkamer naar aanleiding van rechtmatigheidsonderzoeken en het onderzoek naar de jaarrekening nog niet kunnen rekenen op veel belangstelling van de Staten. De Rekenkamer bespeurt een toenemende belangstelling van de Staten voor de uitkomsten van haar werkzaamheden. Curaçao moet zich wat dit betreft nog bewijzen met als gevolg een score D.

**28c Aanbevelingen door de Staten en het opvolgen daarvan door de Raad van Ministers** **Score: D**

De Staten zouden na het kennis nemen van rapportages van de Algemene Rekenkamer en het object van onderzoek dat daaraan ten grondslag ligt en na eventuele hoor en wederhoor met betrokken functionarissen of instanties aanbevelingen moeten doen aan de Raad van Ministers als daar aanleiding toe is. Ministers kunnen ter verantwoording geroepen kunnen worden naar aanleiding van een rapport van de Rekenkamer. Voor zover

de Rekenkamer heeft kunnen nagaan hebben de Staten tot op heden nooit aanbevelingen aan de regering gegeven. Curaçao scoort een D net als bij voorgaande inventarisatie.

### **29 Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance**

Deze indicator, die betrekking heeft op corporate governance, is toegevoegd aan het PEFA framework, aangezien dit in PEFA termen een zogenaamd *country specific issue* is. In het bestuurlijk overleg van 22 januari 2008 is overeengekomen dat regelgeving op het gebied van corporate governance in werking zal treden dat voldoet aan internationaal aanvaarde normen.

#### **29a Heeft het land wet- en regelgeving afgekondigd ten aanzien van corporate governance dat voldoet aan algemeen aanvaarde normen ?** **Score: A**

Er is een Code corporate governance afgekondigd die betrekking heeft op alle overheidsentiteiten waarin het land al dan niet direct in deelneemt. Deze voldoet aan internationale normen. De Code corporate governance is reeds in 2009 vastgesteld. Hier wordt dus wederom een A gescoord, omdat nog steeds aan artikel 28 van de Rijkswet wordt voldaan.

#### **29b In welke mate wordt de wet- en regelgeving ten aanzien van corporate governance nageleefd?** **Score: C**

Er is een adviseur corporate governance, namelijk de stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsentiteiten, die de hem opgedragen taken uitvoert. De motivering van de overheid om af te wijken van de adviezen van de adviseur zijn niet altijd deugdelijk. Daarnaast hebben de verschillende besturen er niet voor gezorgd dat de statuten van de vennootschappen en stichtingen op Curaçao in overeenstemming zijn gebracht met de Code corporate governance. Het is ook de overheid nog niet gelukt om dit te bewerkstelligen. Daarnaast ontbreken nog specifieke profielschetsen en zijn niet alle jaarrekeningen beschikbaar waardoor geen volledige beoordeling op dit punt mogelijk is.

#### **29c Wordt er toezicht uitgeoefend op de naleving van de wet- en regelgeving?** **Score: C**

Curaçao scoort op dit punt wederom een C. Het toezicht wordt in de praktijk uitgeoefend door de adviseur corporate governance, alhoewel deze adviezen niet bindend zijn en soms niet worden opgevolgd. Bovendien ontbreekt in verschillende gevallen een deugdelijke motivatie bij afwijking van de adviezen. Ook het parlement heeft een functie als toezichthouder, maar deze rol wordt in de praktijk niet gemerkt..

## Bijlage 1: Overzicht PEFA (sub) indicatoren en gesprekspartners

PEFA (sub)indicatoren		Gesprekspartner
<b>1. Betrouwbaarheid van de begroting</b>		
PI-1	Realisatie van de kosten t.o.v goedgekeurde begroting van het land	Ministerie van Financiën
PI-2	Samenstelling van de gerealiseerde lasten t.o.v. de goedgekeurde departementale begrotingen	Ministerie van Financiën
2a	<i>Realisatie t.o.v goedgekeurde departementale begrotingen</i>	
2b	<i>Het gemiddelde bedrag van de uitgaven toegerekend als onvoorziene lasten berekend over de laatste drie jaar.</i>	
PI-3	Realisatie van de opbrengsten t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	Ministerie van Financiën
PI-4	Achterstallige betalingen	Ministerie van Financiën
4a	<i>Hoeveelheid achterstallige betalingen</i>	
4b	<i>Beschikbare informatie over achterstallige betalingen</i>	
<b>2. Volledigheid en transparantie</b>		
PI-5	Begrotingsindeling	SOAB + Ministerie van Financiën
PI-6	Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting	SOAB + Ministerie van Financiën
PI-7	Opbrengsten en kostenstromen buiten de begroting om	SOAB + Ministerie van Financiën
7a	<i>Hoogte van kosten buiten de begroting om</i>	
7b	<i>Beschikbare informatie over externe geldstromen</i>	
PI-8	<del>Financiële relatie centrale/decentrale overheid</del>	
PI-9	Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-nv's	Ministerie van Financiën
PI-10	Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie	Ministerie van Financiën
<b>3. Beleidsmatig begroten</b>		
PI-11	Deelname aan jaarlijkse begrotingsproces	Ministerie van Financiën
11a	<i>Bestaan van en vasthouden aan een begrotingskalender</i>	
11b	<i>Politieke betrokkenheid in begrotingsproces</i>	
11c	<i>Het tijdig goedkeuren van de begroting door de Staten</i>	
PI-12	Beleidsmatige meerjarenramingen	Ministerie van Financiën
12a	<i>Meerjarenramingen op functieniveau</i>	
12b	<i>Houdbaarheid schuldpositie</i>	
12c	<i>Meerjarenramingen voor investeringskosten</i>	
12d	<i>Koppeling tussen investeringsbudgetten en kostenramingen</i>	
<b>4. Zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting</b>		
PI-13	Helderheid belastingplicht	Belastingdienst + BAB
13a	<i>Begrijpelijkheid van de belastingplicht</i>	
13b	<i>Toegankelijkheid van belastinginformatie voor belastingplichtigen</i>	
13c	<i>Bezwaarprocedures</i>	
PI-14	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	Belastingdienst + BAB
14a	<i>Controles in registratie van belastinggegevens</i>	

PEFA (sub)indicatoren		Gesprekspartner
14b	<i>Doeltreffendheid opgelegde belastingboetes</i>	
14c	<i>Planning en monitoring van belastingaudits en fraude onderzoek</i>	
PI-15	Effectiviteit inning belastingaanslagen	Belastingdienst + SBAB
15a	<i>Achterstallige belastinginningen</i>	
15b	<i>Afdracht belastingopbrengsten</i>	
15c	<i>Aansluiting tussen aanslagen, inningen, achterstanden en afdrachten</i>	
PI-16	Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen	Ministerie van Financiën
16a	<i>Liquiditeitsprognoses en liquiditeitsbewaking</i>	
16b	<i>Betrouwbaarheid en termijn van gecommuniceerde bestedingsruimte aan ministeries</i>	
16c	<i>Tussentijdse begrotingswijzigingen</i>	
PI-17	Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties	Ministerie van Financiën
17a	<i>Registratie en rapportage schuldenlast</i>	
17b	<i>Consolidatie van bankrekeningen en frequentie</i>	
17c	<i>Procedures voor het aangaan van leningen en uitgeven van garanties</i>	
PI-18	Het beheer van de salarisadministratie	Personeelszaken + Ministerie van Financiën
18a	<i>Aansluiting personeelsadministratie en salarisadministratie</i>	
18b	<i>Wijzigingen in personeels- en salarisadministratie</i>	
18c	<i>Interne controle op en het bewaken van wijzigingen</i>	
18d	<i>Audits salarisadministratie</i>	
PI-19	Openbare aanbestedingen	SOAB
19a	<i>Aanbestedingsprocedures</i>	
19b	<i>Mate van rechtvaardiging voor gebruik van afwijkende aanbestedingsprocedures</i>	
19c	<i>Toegang publiek tot volledige, betrouwbare en tijdige informatie over bestedingen</i>	
19d	<i>Bezwaarprocedures bij openbare aanbestedingen</i>	
PI-20	Interne procedures financiële administratie	SOAB
20a	<i>Effectiviteit van een verplichtingenbewaking</i>	
20b	<i>Begrijpelijkheid en relevantie van andere interne controle procedures</i>	
20c	<i>Naleving regelgeving bij vastleggen van financiële transacties</i>	
PI-21	Interne audits	SOAB
21a	<i>Reikwijdte en kwaliteit interne audit functie</i>	
21b	<i>Frequentie en verspreiding van audit rapporten</i>	
21c	<i>Opvolging audit rapporten</i>	
<b>5. Administratie, vastlegging en verslaggeving</b>		
PI-22	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures	Ministerie van Financiën + SOAB
22a	<i>Frequentie van bankaansluitingen</i>	
22b	<i>Frequentie van aansluiting en afwikkeling van tussenrekeningen en voorschotten</i>	
PI-23	Besteding van (financiële) middelen door onderwijsinstellingen en medische instellingen	Ministerie van Financiën
PI-24	Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages	Ministerie van Financiën
24a	<i>Vergelijkbaarheid uitvoeringsrapportages met vastgestelde begroting</i>	
24b	<i>Tijdigheid van opleveren van kwartaalrapportages</i>	

PEFA (sub)indicatoren		Gesprekspartner
24c	<i>Kwaliteit en volledigheid van verstrekte informatie in uitvoeringsrapportages</i>	
PI-25	Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening	Algemene Rekenkamer + SOAB
25a	<i>Volledigheid van de jaarrekening</i>	
25b	<i>Het tijdig indienen van jaarrekeningen</i>	
25c	<i>Grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening</i>	
<b>6. Extern toezicht en controle</b>		
PI-26	Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer	Algemene Rekenkamer
26a	<i>Reikwijdte en aard van de externe controle</i>	
26b	<i>Tijdigheid aanbieding onderzoeksrapport aan de Staten</i>	
26c	<i>Follow-up onderzoeksaanbevelingen</i>	
PI-27	Toezicht Staten op totstandkoming begroting	Algemene Rekenkamer
27a	<i>Reikwijdte van toezicht door de Staten</i>	
27b	<i>Bestaan en werking procedures voor uitoefening budgetrecht door Staten</i>	
27c	<i>Beoordelingstermijn van de Staten ten aanzien van begrotingsvoorstellen</i>	
27d	<i>Regelgeving ten aanzien van tussentijdse begrotingswijzigingen</i>	
PI-28	Toezicht Staten op rapportage van de Algemene Rekenkamer	Algemene Rekenkamer
28a	<i>Tijdigheid onderzoek door Staten van rapportages van de Algemene Rekenkamer</i>	
28b	<i>Diepgang in de behandeling van wezenlijke bevindingen door de Staten</i>	
28c	<i>Aanbevelingen door de Staten en het opvolgen daarvan door de Raad van Ministers</i>	
PI-29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	SBTNO
29a	<i>Heeft het land wet- en regelgeving afgekondigd ten aanzien van corporate governance dat voldoet aan algemeen aanvaarde normen</i>	
29b	<i>In welke mate wordt de wet- en regelgeving ten aanzien van corporate governance nageleefd</i>	
29c	<i>Wordt er toezicht uitgeoefend op de naleving van de wet- en regelgeving</i>	



## **Bijlage 2: Het PEFA framework**



Public Expenditure and Financial  
Accountability

# Public Financial Management Performance Measurement Framework

Revised January 2011

PEFA Secretariat  
Washington DC  
USA

PEFA is a multi-agency partnership program sponsored by:

The World Bank  
The International Monetary Fund  
The European Commission  
The United Kingdom's Department for International Development  
The French Ministry of Foreign Affairs  
The Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs  
The Swiss State Secretariat for Economic Affairs

PEFA Secretariat contacts:

Address: PEFA Secretariat  
1818 H Street NW  
Washington DC 20433, USA

Email: [services@pefa.org](mailto:services@pefa.org)

Website: [www.pefa.org](http://www.pefa.org)

## Foreword

There is wide agreement that effective institutions and systems of public financial management (PFM) have a critical role to play in supporting implementation of policies of national development and poverty reduction. This PEFA PFM Performance Measurement Framework – initially issued in June 2005 - has been developed as a contribution to the collective efforts of many stakeholders to assess and develop essential PFM systems, by providing a common pool of information for measurement and monitoring of PFM performance progress, and a common platform for dialogue.

The PEFA PFM Performance Measurement Framework incorporates a PFM performance report, and a set of high level indicators which draw on the HIPC expenditure tracking benchmarks, the IMF Fiscal Transparency Code and other international standards. It forms part of the Strengthened Approach to supporting PFM reform, which emphasizes country-led reform, donor harmonization and alignment around the country strategy, and a focus on monitoring and results. This approach seeks to mainstream the better practices that are already being applied in some countries.

Drawing on experience from application of the Framework in more than 120 countries, the Framework has been updated by revising the content of three of the performance indicators. The original development of the Framework as well as the revisions have been undertaken by the Public Expenditure Working Group, which involves World Bank, IMF and PEFA staff, with direction and selected inputs provided by the PEFA Steering Committee. A public consultation on the revisions took place during June-July 2010.

The PEFA program is pleased to re-issue the PEFA PFM Performance Measurement Framework, with the revised indicators PI-2, PI-3 and PI-19, which are to be used for all assessments prepared after 28<sup>th</sup> February 2011. The original version of these indicators are included in Annex 3 for easy reference, as future users of the Framework may need to compare to earlier assessments that have applied the original version of indicators.

Further information on the Framework and the Strengthened Approach can be found at the PEFA website – [www.pefa.org](http://www.pefa.org) – along with guidance on the use of the Framework.



# Table of Contents

	Page
1. Introduction and background	1
2. Scope and coverage of the framework	1
3. The set of high level performance indicators	4
4. The PFM Performance Report	5
5. Overall structure of the Performance Measurement Framework	6
Annex 1      The PFM High-Level Performance Indicator Set	7
Annex 2      The PFM Performance Report	53
Appendix 1	66
Annex 3      The original indicators	69
PI-2	71
PI-3	72
PI-19	73

## List of Abbreviations

AGA	Autonomous Government Agencies
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
COFOG	Classifications of Functions of Government
DAC	Development Assistance Committee of OECD
GFS	Government Financial Statistics
IAASB	International Auditing and Assurance Standards Board
IFAC	International Federation of Accountants
IGF	Inspection Générale des Finance
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards (of IFAC)
ISPPIA	International Standards for the Professional Practice of Internal Auditors
MDA	Ministries, Departments and Agencies
MOF	Ministry of Finance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PFM	Public Financial Management
PFM-PR	PFM Performance Report
PI	Performance Indicator
PE	Public Enterprise
RA	Revenue Administration
SAI	Supreme Audit Institution
SN	Sub-National (government)
USD	United States Dollars

# The PFM Performance Measurement Framework

## 1. Introduction and background

The PFM Performance Measurement Framework is an integrated monitoring framework that allows measurement of country PFM performance over time. It has been developed by the PEFA partners, in collaboration with the OECD/DAC Joint Venture on PFM as a tool that would provide reliable information on the performance of PFM systems, processes and institutions over time. The information provided by the framework would also contribute to the government reform process by determining the extent to which reforms are yielding improved performance and by increasing the ability to identify and learn from reform success. It would also facilitate harmonization of the dialogue between government and donors around a common framework measuring PFM performance and therefore contribute to reduce transaction costs for partner governments.

The PFM Performance Measurement Framework is one of the elements of a strengthened approach to supporting PFM reforms<sup>1</sup>. It is designed to measure PFM performance of countries across a wide range of development over time. The Performance Measurement Framework includes **a set of high level indicators**, which measures and monitors performance of PFM systems, processes and institutions and **a PFM Performance Report (PFM-PR)** that provides a framework to report on PFM performance as measured by the indicators.

## 2. Scope and coverage of the framework

A good PFM system is essential for the implementation of policies and the achievement of developmental objectives by supporting aggregate fiscal discipline, strategic allocation of resources and efficient service delivery. An open and orderly PFM system is one of the enabling elements for those three levels of budgetary outcomes:

- Effective controls of the budget totals and management of fiscal risks contribute to maintain aggregate fiscal discipline.
- Planning and executing the budget in line with government priorities contributes to implementation of government's objectives.
- Managing the use of budgeted resources contributes to efficient service delivery and value for money.

---

<sup>1</sup> The Strengthened Approach has three components (i) a country led PFM reform strategy and action plan, (ii) a coordinated IFI-donor integrated, multi-year program of PFM work that supports and is aligned with the government's PFM reform strategy and, (iii) a shared information pool. The Performance Measurement Framework is a tool for achieving the third objective.



The Performance Measurement Framework identifies **the critical dimensions of performance of an open and orderly PFM system** as follows<sup>2</sup>:

1. **Credibility of the budget** - The budget is realistic and is implemented as intended
2. **Comprehensiveness and transparency** - The budget and the fiscal risk oversight are comprehensive and fiscal and budget information is accessible to the public.
3. **Policy-based budgeting** - The budget is prepared with due regard to government policy.
4. **Predictability and control in budget execution** - The budget is implemented in an orderly and predictable manner and there are arrangements for the exercise of control and stewardship in the use of public funds.
5. **Accounting, recording and reporting** – Adequate records and information are produced, maintained and disseminated to meet decision-making control, management and reporting purposes.
6. **External scrutiny and audit** - Arrangements for scrutiny of public finances and follow up by executive are operating.

Against the six core dimensions of PFM performance, the set of high-level indicators measures **the operational performance of the key elements of the PFM systems, processes and institutions** of a country central government, legislature and external audit. In addition, the PFM-PR uses the indicator-based analysis to develop an integrated assessment of the PFM system against the six critical dimensions of PFM performance and evaluate the likely impact of PFM weaknesses on the three levels of budgetary outcomes.

The set of high-level indicators captures **the key PFM elements** that are recognized as being critical for all countries to achieve sound public financial management. In some countries, the PFM-PR may also include an assessment of additional, country specific issues in order to provide a comprehensive picture of PFM performance.

It is expected that the repeated application of the indicator tool will provide information on the extent to which **country PFM performance is improving or not**. In addition, the PFM-PR recognizes the efforts made by government to reform its PFM system by describing recent and on-going reform measures, which may not have yet impacted PFM performance. The report does not, however, include any recommendations for reforms or assumptions as to the potential impact of ongoing reforms on PFM performance.

**The focus of the PFM performance indicator set is the public financial management at central government level, including the related institutions of oversight.** Central government comprises a central group of ministries and departments (and in some cases deconcentrated units such as provincial administrations), that make up a single institutional unit. In many countries, other units are operating under the authority of the central government with a separate legal entity and substantial autonomy in its operations (in this

---

<sup>2</sup> These core dimensions have been determined on the basis of what is both desirable and feasible to measure and define the nature and quality of the key elements of a PFM system captured by the set of high-level indicators.

document referred to as autonomous government agencies) and also constitute a part of central government operations. Such units would be used for the purpose of implementing central government policy and may include non-profit institutions, which are controlled and mainly financed by central government.

**Operations of other levels of general government and of public enterprises are considered in the PFM performance indicator set only to the extent they impact the performance of the national PFM system and its linkages to national fiscal policy, formulated and monitored by central government (refer to PI-8, PI-9 and PI-23).** Other parts of general government include lower levels with separate accountability mechanisms and their own PFM systems (e.g. budgets and accounting systems). Such sub-national governments may include state, provincial, and regional government at a higher level and local government (including e.g. districts and municipalities) at a lower level. In addition to general government, the public sector includes public corporations or enterprises, created for the purpose of providing goods and services for a market, and controlled by and accountable to government units. Public corporations can be non-financial or financial, the latter including monetary corporations such as the central bank<sup>3</sup>. Additional information on other levels of government and public enterprises may be included in the section on country specific issues of the PFM-PR.

**The focus of the indicator set is on revenues and expenditures undertaken through the central government budget.** However, activities of central government implemented outside the budget are covered in part by the indicators PI-7, PI-9, PI-26 and D-2. Typically, this includes expenditure executed by central government units and financed from earmarked revenue sources (whether domestic or external, the latter often being only nominally on-budget), and by autonomous government agencies.

The Performance Measurement Framework does not measure **the factors impacting performance**, such as the legal framework or existing capacities in the government. In particular, the set of high-level indicators focuses on the operational performance of the key elements of the PFM system rather than on the inputs that enable the PFM system to reach a certain level of performance.

The Performance Measurement Framework does not involve **fiscal or expenditure policy analysis**, which would determine whether fiscal policy is sustainable, whether expenditures incurred through the budget have their desired effect on reducing poverty or achieving other policy objectives, or whether there is value for money achieved in service delivery. This would require detailed data analysis or utilization of country-specific indicators. The framework rather focuses on assessing the extent to which **the PFM system is an enabling factor** for achieving such outcomes.

---

<sup>3</sup> For further details of definition of the public sector and its sub-divisions, refer to the GFS Manual paragraphs 2.9-2.62 (Government Finance Statistics Manual, IMF 2001)

### 3. The set of high level performance indicators

The selected 28 indicators for the country's PFM system are structured into three categories:

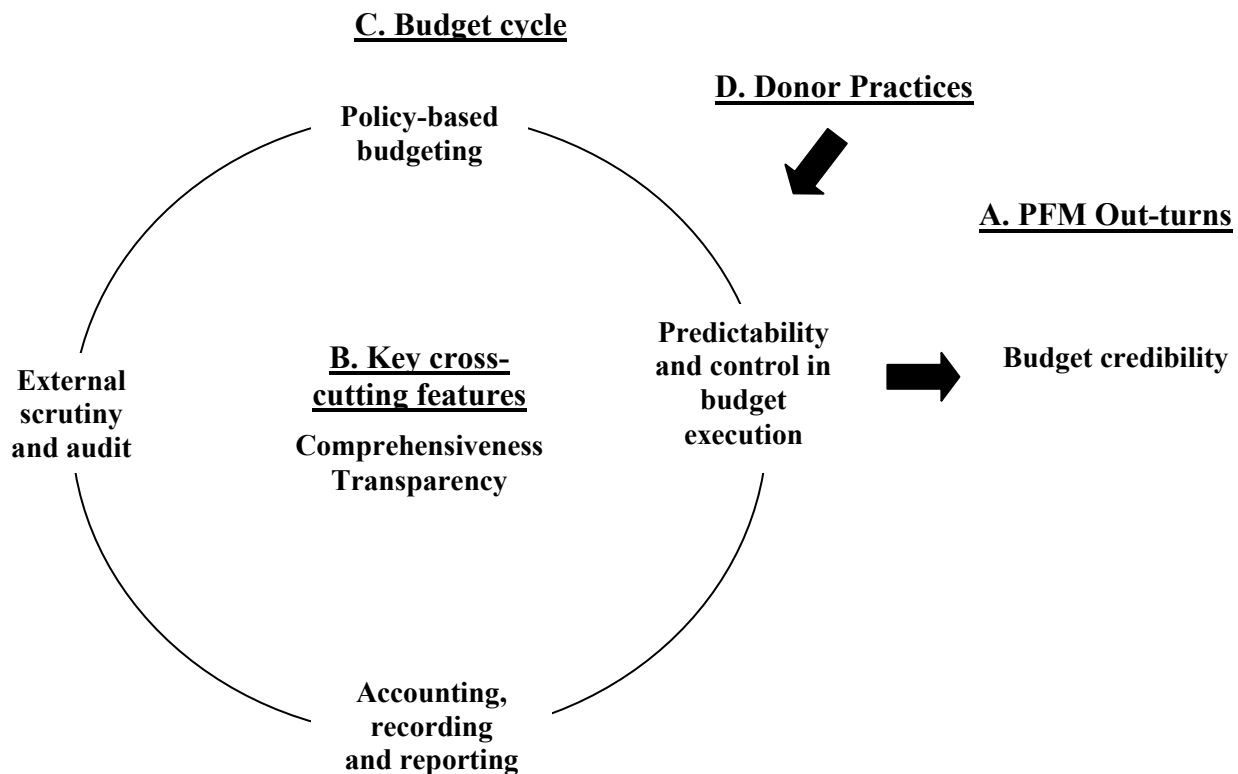
- A. **PFM system out-turns:** these capture the immediate results of the PFM system in terms of actual expenditures and revenues by comparing them to the original approved budget, as well as level of and changes in expenditure arrears.
- B. **Cross-cutting features of the PFM system:** these capture the comprehensiveness and transparency of the PFM system across the whole of the budget cycle.
- C. **Budget cycle:** these capture the performance of the key systems, processes and institutions within the budget cycle of the central government.

In addition to the indicators of country PFM performance, this framework also includes

- D. **Donor practices:** these capture elements of donor practices which impact the performance of country PFM system.

A complete listing of the individual indicators is found at the beginning of Annex 1.

The following diagram illustrates the structure and coverage of the PFM system measured by the set of high level indicators and the links with the six core dimensions of a PFM system:



Each indicator seeks to measure performance of a key PFM element against a four point ordinal scale from A to D. Guidance has been developed on what performance would meet each score, for each of the indicators. The highest score is warranted for an individual indicator if the core PFM element meets the relevant objective in a complete, orderly, accurate, timely and coordinated way. The set of high-level indicators is therefore focusing on the basic qualities of a PFM system, based on existing good international practices, rather than setting a standard based on the latest innovation in PFM.

**Annex 1 includes further information on the calibration and the scoring methodology as well as detailed guidance for each of the indicators.**

#### **4. The PFM Performance Report**

The objective of the PFM Performance report (PFM-PR) is to provide an assessment of PFM performance based on the indicator-led analysis in a concise and standardized manner. Information provided by the PFM-PR would feed into the government and donor dialogue.

The PFM-PR is a concise document, which has the following structure and content:

- **A summary assessment** (to be at the beginning of the report) uses the indicator-led analysis to provide an integrated assessment of the country's PFM system against the six core dimensions of PFM performance and a statement of the likely impact of those weaknesses on the three levels of budgetary outcomes, aggregate fiscal discipline, strategic allocation of resources and efficient service delivery.
- **An introductory section** presents the context and the process of preparing the report and specifies the share of public expenditures captured by the report.
- **A section presents country-related information** which is necessary to understand the indicator-led and overall assessment of PFM performance. It includes a brief review of the country economic situation, a description of the budgetary outcomes as measured by achievement of aggregate fiscal discipline and strategic allocation of funds<sup>4</sup> and, a statement on the legal and institutional PFM framework.
- **The main body of the report assesses the current performance of PFM systems, processes and institutions based on the indicators**, and describes the recent and ongoing reform measures implemented by government.
- **A section on government reform process** briefly summarizes recent and ongoing reform measures implemented by government and assesses the institutional factors that are likely to impact reform planning and implementation in the future.

As mentioned above, the report is a statement of current PFM performance and does not include recommendations for reforms or action plans. In case of different views between the donors and the government over the findings of the report, the government's opinion could be reflected in an annex of the report.

**Annex 2 provides additional information and guidance on the PFM-PR.**

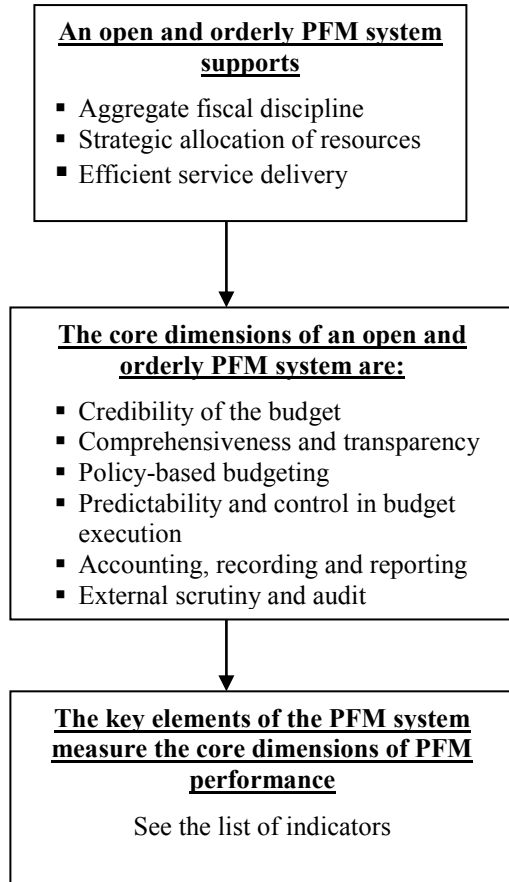
---

<sup>4</sup> As drawn from other analytical work.

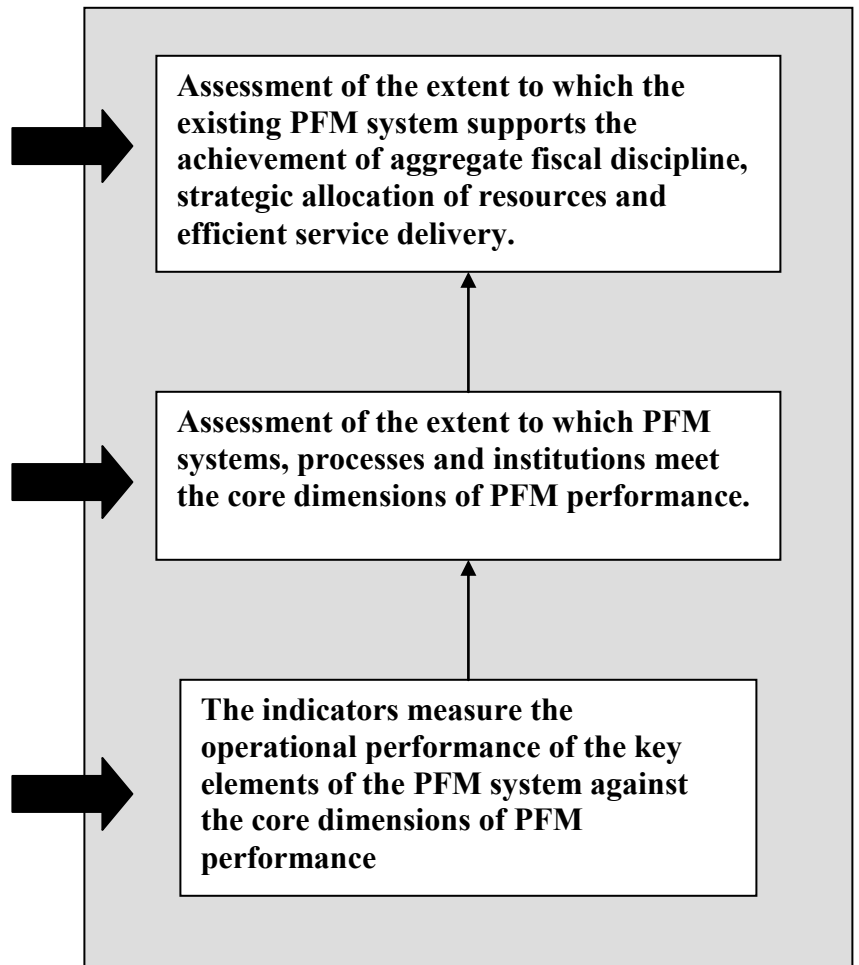
## 5. Overall structure of the Performance Measurement Framework

The structure of the Performance Measurement Framework is summarized below:

### *Analytical Framework underpinning the Performance Measurement Framework*



### *The assessment provided by the Performance Measurement Framework*



# Annex 1

## The PFM High-Level Performance Indicator Set



## Annex 1

### The PFM High-Level Performance Indicator Set

#### Overview of the indicator set

	<b>A. PFM-OUT-TURNS: Credibility of the budget</b>
PI-1	Aggregate expenditure out-turn compared to original approved budget
PI-2	Composition of expenditure out-turn compared to original approved budget
PI-3	Aggregate revenue out-turn compared to original approved budget
PI-4	Stock and monitoring of expenditure payment arrears
	<b>B. KEY CROSS-CUTTING ISSUES: Comprehensiveness and Transparency</b>
PI-5	Classification of the budget
PI-6	Comprehensiveness of information included in budget documentation
PI-7	Extent of unreported government operations
PI-8	Transparency of inter-governmental fiscal relations
PI-9	Oversight of aggregate fiscal risk from other public sector entities.
PI-10	Public access to key fiscal information
	<b>C. BUDGET CYCLE</b>
	<b>C(i) Policy-Based Budgeting</b>
PI-11	Orderliness and participation in the annual budget process
PI-12	Multi-year perspective in fiscal planning, expenditure policy and budgeting
	<b>C(ii) Predictability and Control in Budget Execution</b>
PI-13	Transparency of taxpayer obligations and liabilities
PI-14	Effectiveness of measures for taxpayer registration and tax assessment
PI-15	Effectiveness in collection of tax payments
PI-16	Predictability in the availability of funds for commitment of expenditures
PI-17	Recording and management of cash balances, debt and guarantees
PI-18	Effectiveness of payroll controls
PI-19	Competition, value for money and controls in procurement
PI-20	Effectiveness of internal controls for non-salary expenditure
PI-21	Effectiveness of internal audit
	<b>C(iii) Accounting, Recording and Reporting</b>
PI-22	Timeliness and regularity of accounts reconciliation
PI-23	Availability of information on resources received by service delivery units
PI-24	Quality and timeliness of in-year budget reports
PI-25	Quality and timeliness of annual financial statements
	<b>C(iv) External Scrutiny and Audit</b>
PI-26	Scope, nature and follow-up of external audit
PI-27	Legislative scrutiny of the annual budget law
PI-28	Legislative scrutiny of external audit reports
	<b>D. DONOR PRACTICES</b>
D-1	Predictability of Direct Budget Support
D-2	Financial information provided by donors for budgeting and reporting on project and program aid
D-3	Proportion of aid that is managed by use of national procedures



## Scoring Methodology

Most of the indicators have a number of dimensions linked to the subject of the indicator. Each of these dimensions must be assessed separately. The overall score for an indicator is then based on the assessments for the individual dimensions of the indicator. Combining the scores for dimensions into the overall score for the indicator is done by Scoring Method 1 (M1) for some indicators and Scoring Method 2 (M2) for other indicators. It is specified in the indicator guidance for each indicator what methodology should be used.

Method 1 (M1) is used for all single dimensional indicators and for multi-dimensional indicators where poor performance on one dimension of the indicator is likely to undermine the impact of good performance on other dimensions of the same indicator (in other words, by the weakest link in the connected dimensions of the indicator). For indicators with 2 or more dimensions, the steps in determining the overall or aggregate indicator score are as follows:

- Each dimension is initially assessed separately and given a score.
- Combine the scores for the individual dimensions by choosing the lowest score given for any dimension.
- A '+' should be added, where any of the other dimensions are scoring higher (Note: It is NOT possible to choose the score for one of the higher scoring dimensions and add a '-' for any lower scoring dimensions. And it is NOT possible to add a '+' to the score of an indicator with only one listed dimension).

Method 2 (M2) is based on averaging the scores for individual dimensions of an indicator. It is prescribed for selected multi-dimensional indicators, where a low score on one dimension of the indicator does not necessarily undermine the impact of a high score on another dimension of the same indicator. Though the dimensions all fall within the same area of the PFM system, progress on individual dimensions can be made independent of the others and without logically having to follow any particular sequence. The steps in determining the overall or aggregate indicator score are as follows:

- For each dimension, assess what standard has been reached on the 4-point calibration scale (as for M1).
- Go to the Conversion Table for Scoring Method M2 (below) and find the appropriate section of the table (2, 3 or 4 dimensional indicators),
- Identify the line in the table that matches the combination of scores that has been given to the dimensions of the indicator (the order of the dimensional scores is immaterial),
- Pick the corresponding overall score for the indicator.

The Conversion Table applies to all indicators using M2 scoring methodology only and cannot be used for indicators using M1, as that would result in an incorrect score. The Conversion Table should NOT be used to aggregate scores across all or sub-sets of indicators, since the table was not designed for that purpose. In general, the performance indicator set has not been designed for aggregation, and therefore, no aggregation methodology has been developed.

**Conversion Table for Scoring Method M2**

Scores for individual dim.		Overall score M2
2-dimensional indicators		
D	D	D
D	C	D+
D	B	C
D	A	C+
C	C	C
C	B	C+
C	A	B
B	B	B
B	A	B+
A	A	A
3-dimensional indicators		
D	D	D
D	D	C
D	D	B
D	D	A
D	C	C
D	C	B
D	C	A
D	B	B
D	B	A
D	A	A
C	C	C
C	C	B
C	C	A
C	B	B
C	B	A
C	A	A
B	B	B
B	B	A
B	A	A
A	A	A

Scores for individual dim.				Overall score M2
4-dimensional indicators				
D	D	D	D	D
D	D	D	C	D
D	D	D	B	D+
D	D	D	A	D+
D	D	C	C	D+
D	D	C	B	D+
D	D	C	A	C
D	D	B	B	C
D	D	B	A	C+
D	D	A	A	C+
D	C	C	C	D+
D	C	C	B	C
D	C	C	A	C+
D	C	B	B	C+
D	C	B	A	C+
D	C	A	A	B
D	B	B	B	C+
D	B	B	A	B
D	B	A	A	B
D	A	A	A	B+
C	C	C	C	C
C	C	C	B	C+
C	C	C	A	C+
C	C	B	B	C+
C	C	B	A	B
C	C	A	A	B
C	B	B	B	B
C	B	B	A	B
C	B	A	A	B+
C	A	A	A	B+
B	B	B	B	B
B	B	B	A	B+
B	B	A	A	B+
B	A	A	A	A
A	A	A	A	A

Note: It is of no importance in which order the dimensions in an indicator are assigned the individual scores

**The table CANNOT be applied to indicators using scoring method M1.**

## **General Guidance on Scoring**

In order to justify a particular score for a dimension of an indicator, all the requirements specified for that score in the scoring table must be fulfilled. However, there are cases where a score can be justified by alternative requirements, in which case the alternatives are separated by the word ‘OR’.

The ‘D’ score is considered the residual score, to be applied if the requirements for any higher score are not met. While the calibration of each dimension of an indicator (i.e. the minimum requirements for a particular score) includes a description also of the ‘D’ score requirements, there may be cases where the actual situation does not fit reasonably well into this description, even if the requirements for any higher score are not met. In that case a ‘D’ score should be allocated and the difference between the score requirements and the actual situation be commented in the narrative.

The requirements for a score can be assessed on the basis of different time horizons. The relevant period on which a dimension should be assessed, and therefore for which evidence should be sought, is specified in the guidance or calibration for many indicators/dimensions. Where it is not specified, it should be assessed on the basis of the current situation, or in the case of periodic events, on the basis of the events during the most recent budget cycle.

Indicators PI-1, PI-2, PI-3 and D-1 require data for three years as a basis for the assessment. The data should cover the most recent completed fiscal year for which data is available and the two immediately preceding years. The assessment is based on the performance in two out of those three years i.e. allowance is made for one year to be abnormal (and not contributing to the score) due to unusual circumstances such as external shocks (e.g. natural disasters, price fluctuations in important export or import commodities) or domestic problems (e.g. of a political nature). As such anomalies have generally been catered for in the calibration, no fiscal year should be skipped in the basic data set.

Further guidance on scoring will be made available on the website [www.pefa.org](http://www.pefa.org), including answers to frequently asked questions.

## **Specific Guidance on Each Indicator**

The remainder of this Annex 1 provides detailed guidance on the scoring of each of the indicators including the scoring tables for each indicator.

Guidance on the narrative reporting on each indicator is provided in the Box inserted in Section 3 of Annex 2.

**PI-1. Aggregate expenditure out-turn compared to original approved budget**

The ability to implement the budgeted expenditure is an important factor in supporting the government’s ability to deliver the public services for the year as expressed in policy statements, output commitments and work plans. The indicator reflects this by measuring the actual total expenditure compared to the originally budgeted total expenditure (as defined in government budget documentation and fiscal reports), but excludes two expenditure categories over which the government will have little control. Those categories are (a) debt service payments, which in principle the government cannot alter during the year while they may change due to interest and exchange rates movements, and (b) donor funded project expenditure, the management and reporting of which are typically under the donor agencies’ control to a high degree.

In order to understand the reasons behind a deviation from the budgeted expenditure, it is important that the narrative describes the external factors that may have led to the deviation and particularly makes reference to the impact of deviations from budgeted revenue, assessed by indicators PI-3 (domestic revenue) and D-1 (external revenue). It is also important to understand the impact of a total expenditure deviation on the ability to implement the expenditure composition as budgeted, ref. also PI-2 and PI-16.

**Dimension to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) The difference between actual primary expenditure and the originally budgeted primary expenditure (i.e. excluding debt service charges, but also excluding externally financed project expenditure).

Score	Minimum Requirements (Scoring Method M1)
<b>A</b>	(i) In no more than one out of the last three years has the actual expenditure deviated from budgeted expenditure by an amount equivalent to more than 5% of budgeted expenditure.
<b>B</b>	(i) In no more than one out of the last three years has the actual expenditure deviated from budgeted expenditure by an amount equivalent to more than 10 % of budgeted expenditure.
<b>C</b>	(i) In no more than one of the last three years has the actual expenditure deviated from budgeted expenditure by more than an amount equivalent to 15% of budgeted expenditure.
<b>D</b>	(i) In two or all of the last three years did the actual expenditure deviate from budgeted expenditure by an amount equivalent to more than 15% of budgeted expenditure.

**PI-2 Composition of expenditure out-turn compared to original approved budget**  
*The original version of this indicator appears in Annex 3*

Where the composition of expenditure varies considerably from the original budget, the budget will not be a useful statement of policy intent. Measurement against this indicator requires an empirical assessment of expenditure out-turns against the original budget at a sub-aggregate level. As budgets are usually adopted and managed on an administrative (ministry/department/agency) basis, this is the preferred basis for assessment, but a functional or program basis is acceptable, provided that the same basis is used for both appropriation and reporting execution. At the administrative level, variance is to be calculated for the main budgetary heads (votes) of ministries, departments and agencies, which are included in the approved budget.<sup>5</sup> If a functional classification is used, variance should be based on the GFS/COFOG ten main functions. If a program basis is used, they should be high-level “main” programs.

Changes in the overall level of expenditure (assessed in PI-1) will translate into changes in spending for administrative (functional/program) budget heads. The first dimension of this indicator measures the extent to which reallocations between budget heads during execution have contributed to variance in expenditure composition. In addition to excluding debt service and donor funded project expenditure (as in PI-1), contingency items<sup>6</sup> are not included in the calculation.

The second dimension recognizes that while it is prudent to include an amount to allow for unforeseen events in the form of a contingency reserve (although this should not be so large as to undermine the credibility of the overall budget), accepted „good practice” requires that these amounts be vired to those votes against which the unforeseen expenditure is recorded (in other words, that expenditure is not charged directly to the contingency vote). Assessors should discuss the budgeting and accounting treatment of discernable contingency items in the narrative. The calibration is based on the volume of expenditure recorded against the contingency vote (except for transfers to a Disaster Fund or something similar) as this represents a deviation from policy intent.

Where part of the budget is protected from spending cuts for either policy (e.g. poverty reduction spending) or regulatory reasons (e.g. compulsory welfare payments), this will show up as a composition variance. Assessors are requested to report on the basis for and extent of protected spending.

---

<sup>5</sup> In case the number of main budgetary heads exceeds 20, the composition variance shall be assessed against the largest heads that together make up 75% of the budget – there should be a minimum of 20 heads represented in the case of administrative or program classification – with the residual heads (excluding contingency items) aggregated into one line.

<sup>6</sup> Contingency items should only include clearly defined items which are unallocated at budget preparation time but used to cover shortfalls in spending in any budget unit during execution. They can include a reserve allocation for wage increases, say, held centrally but distributed to budget users once the level of increase has been settled (or agreed with unions). These are usually established either as a separate vote, or as a sub-vote under the Ministry of Finance, with a clearly marked title such as “contingency reserve” or “unanticipated/miscellaneous expenditure”. Contingencies established within budget user votes, as well as any vote suspected of really being allocated for contingencies, should NOT be included.

**Dimensions to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Extent of the variance in expenditure composition during the last three years, **excluding** contingency items (the methodology to rate this dimension is set out in the footnote<sup>7</sup>).
- (ii) The average amount of expenditure actually charged to the contingency vote over the last three years.

<b>Score</b>	<b>Minimum Requirements (Scoring Method M1)</b>
<b>A</b>	(i) Variance in expenditure composition exceeded 5 % in no more than one of the last three years. (ii) Actual expenditure charged to the contingency vote was on average less than 3% of the original budget.
<b>B</b>	(i) Variance in expenditure composition exceeded 10 % in no more than one of the last three years. (ii) Actual expenditure charged to the contingency vote was on average more than 3% but less than 6% of the original budget.
<b>C</b>	(i) Variance in expenditure composition exceeded 15 % in no more than one of the last three years. (ii) Actual expenditure charged to the contingency vote was on average more than 6% but less than 10% of the original budget.
<b>D</b>	(i) Variance in expenditure composition exceeded 15 % in at least two of the last three years. (ii) Actual expenditure charged to the contingency vote was on average more than 10% of the original budget.

<sup>7</sup> The steps in calculation for each year are as follows (an Excel for easy formula-based calculation can be downloaded from the website [www.pefa.org](http://www.pefa.org), which also includes an example):

- For each budget head selected for composite variance analysis (i.e. excluding contingency items), calculate the “adjusted” budget (this is {the original budget for each head, multiplied by {aggregate actual expenditure divided by aggregate budget}}).
- For each budget head, calculate the deviation between actual expenditure and adjusted budget.
- Add up the absolute value of the deviations for all budget heads (absolute value = the positive difference between the actual and the budget figures). Do not use percentage deviations.
- Calculate this sum as a percentage of the total adjusted budget (i.e. total actual expenditure).
- Establish in how many years the percentage points exceeded 5, 10 or 15, and go to the scoring PI-2 table to determine the final score.

**PI-3 Aggregate revenue out-turn compared to original approved budget**  
*The original version of this indicator appears in Annex 3*

An accurate revenue forecast is a key input to the preparation of a credible budget. Optimistic revenue forecasts can lead to unjustifiably large expenditure allocations and to larger fiscal deficits should spending not be reduced in response to an under-realization of revenue. On the other hand, pessimism in the forecast can result in the proceeds of an over-realization being used for spending that has not been subjected to the scrutiny of the budget process. As the consequences of under-realization are more severe, especially in the short term, the criteria used to score this indicator allow comparatively more flexibility when assessing revenue over-realization.

It is recognized that the revenue out-turn can deviate from the originally approved budget for reasons unrelated to the underlying quality of the forecast, such as a major macroeconomic shock. For this reason, the calibration allows for one unusual or „outlier“ year to be excluded by focusing on significant deviations from the forecast which occur in two or more of the three years covered by the assessment.

The indicator is limited to domestic revenue, which may include „windfalls“ such as proceeds from the sale of assets.

The narrative to support the rating should:

- describe the sources of data (which will normally be drawn from budget execution reports or annual financial statements), noting any concerns about their suitability and reliability;
- provide background information on the institutional arrangements for revenue forecasting;
- note any special factors that affect revenue composition, forecasts, and performance (e.g., dependence on revenue from natural resource; sources of economic and revenue volatility; significant tax reforms; unanticipated macroeconomic developments; „windfalls“); and,
- discuss any inter-dependence between PI-3 and other indicators, especially PI-1 (expenditure out-turns) and D-1 (direct budget support, which includes external revenue and concessional loans).

**Dimension to be assessed**

(i) Actual domestic revenue compared to domestic revenue in the originally approved budget.

Score	Minimum Requirements (Scoring Method M1)
<b>A</b>	Actual domestic revenue was between 97% and 106% of budgeted domestic revenue in at least two of the last three years
<b>B</b>	Actual domestic revenue was between 94% and 112% of budgeted domestic revenue in at least two of the last three years
<b>C</b>	Actual domestic revenue was between 92% and 116% of budgeted domestic revenue in at least two of the last three years
<b>D</b>	Actual domestic revenue was below 92% or above 116% of budgeted domestic revenue in two or all of the last three years

**PI-4. Stock and monitoring of expenditure payment arrears**

Expenditure payment arrears are expenditure obligations that have been incurred by government, for which payment to the employee, supplier, contractor or loan creditor is overdue, and constitutes a form of non-transparent financing. A high level of arrears can indicate a number of different problems such as inadequate commitment controls, cash rationing, inadequate budgeting for contracts, under-budgeting of specific items and lack of information. Expenditure arrears assume that the outstanding payment is due under a specific legal obligation or contractual commitment, which the government has entered, and may include due but unpaid claims for salaries, pensions, supplies, services, rents, interest on domestic and external debt. Delays or reductions in transfers of subsidies and grants to autonomous government agencies and other levels of government would not constitute arrears unless they are part of a legal obligation (specifying amount and timing of each payment) or contractual agreement. A provision for a transfer in the annual budget law or appropriations act would not in itself constitute a legal obligation. Unpaid amortization of loan principal is not considered an arrear for this indicator, since amortization is not expenditure, but a financing transaction.

Local regulations or widely accepted practices may specify when an unpaid claim becomes in arrears. If such a local practice is applied in measuring the stock of arrears, then its content and basis should be described in the narrative. The default for the assessment, however, would be internationally accepted business practices according to which a claim will be considered in arrears if payment has not been made within 30 days from government’s receipt of supplier’s invoice/claim (for supplies, services or works delivered), whereas the failure to make staff payroll payment or meet a deadline for payment of interest on debt immediately results in the payment being in arrears.

This indicator is concerned with measuring the extent to which there is a stock of arrears, and the extent to which the systemic problem is being brought under control and addressed. While special exercises to identify and pay off old arrears may be necessary, this will not be effective if new arrears continue to be created (payments due during the last year but not made). Most fundamentally, however, is the assessment of the existence and completeness of data on arrears, without which no assessment can be made.

**Dimensions to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Stock of expenditure payment arrears (as a percentage of actual total expenditure for the corresponding fiscal year) and any recent change in the stock.
- (ii) Availability of data for monitoring the stock of expenditure payment arrears.

Score	Minimum Requirements (Scoring Method M1)
<b>A</b>	(i) The stock of arrears is low (i.e. is below 2% of total expenditure) (ii) Reliable and complete data on the stock of arrears is generated through routine procedures at least at the end of each fiscal year (and includes an age profile).
<b>B</b>	(i) The stock of arrears constitutes 2-10% of total expenditure; and there is evidence that it has been reduced significantly (i.e. more than 25%) in the last two years. (ii) Data on the stock of arrears is generated annually, but may not be complete for a few identified expenditure categories or specified budget institutions.
<b>C</b>	(i) The stock of arrears constitutes 2-10% of total expenditure; and there is no evidence that it has been reduced significantly in the last two years. (ii) Data on the stock of arrears has been generated by at least one comprehensive ad hoc exercise within the last two years.
<b>D</b>	(i) The stock of arrears exceeds 10% of total expenditure. (ii) There is no reliable data on the stock of arrears from the last two years.



**PI-5. Classification of the budget**

A robust classification system allows the tracking of spending on the following dimensions: administrative unit, economic, functional and program. Where standard international classification practices are applied, governments can report expenditure in GFS format and track poverty-reducing and other selected groups of expenditure. The budget will be presented in a format that reflects the most important classifications (usually administrative combined with economic, functional and/or programmatic) and the classification will be embedded in the chart of accounts to ensure that all transactions can be reported in accordance with any of the classifications used.

In countries where a poverty reduction strategy is a core element in the government’s overall policy framework, the definition of poverty reducing expenditure is normally linked directly to the classification of the budget.

The international standard for classification systems is the Government Finance Statistics (GFS) which provides the framework for economic and functional classification of transactions. Under the UN-supported Classification of Functions of Government (COFOG), which is the functional classification applied in GFS, there are ten main functions at the highest level and 69 functions at the second (sub-functional) level.

No international standard for programmatic classification exists, and this type of classification is used in widely deviating ways across countries. However, program classification can be an important tool in budget formulation, management and reporting (ref. indicator PI-12), and the way in which is it applied should be explained in the narrative if the highest score is assigned on this basis.

**Dimension to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) The classification system used for formulation, execution and reporting of the central government’s budget.

<b>Score</b>	<b>Minimum Requirements (Scoring Method M1)</b>
<b>A</b>	(i) The budget formulation and execution is based on administrative, economic and sub-functional classification, using GFS/COFOG standards or a standard that can produce consistent documentation according to those standards. (Program classification may substitute for sub-functional classification, if it is applied with a level of detail at least corresponding to sub-functional.)
<b>B</b>	(i) The budget formulation and execution is based on administrative, economic and functional classification (using at least the 10 main COFOG functions), using GFS/COFOG standards or a standard that can produce consistent documentation according to those standards.
<b>C</b>	(i) The budget formulation and execution is based on administrative and economic classification using GFS standards or a standard that can produce consistent documentation according to those standards.
<b>D</b>	(i) The budget formulation and execution is based on a different classification (e.g. not GFS compatible or with administrative break-down only).

**PI-6. Comprehensiveness of information included in budget documentation**

Annual budget documentation (the annual budget and budget supporting documents), as submitted to the legislature for scrutiny and approval, should allow a complete picture of central government fiscal forecasts, budget proposals and out-turn of previous years. In addition to the detailed information on revenues and expenditures, and in order to be considered complete, the annual budget documentation should include information on the following elements:

1. Macro-economic assumptions, including at least estimates of aggregate growth, inflation and exchange rate.
2. Fiscal deficit, defined according to GFS or other internationally recognized standard.
3. Deficit financing, describing anticipated composition.
4. Debt stock, including details at least for the beginning of the current year.
5. Financial Assets, including details at least for the beginning of the current year.
6. Prior year’s budget outturn, presented in the same format as the budget proposal.
7. Current year’s budget (either the revised budget or the estimated outturn), presented in the same format as the budget proposal.
8. Summarized budget data for both revenue and expenditure according to the main heads of the classifications used (ref. PI-5), including data for the current and previous year.
9. Explanation of budget implications of new policy initiatives, with estimates of the budgetary impact of all major revenue policy changes and/or some major changes to expenditure programs.

**Dimension to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Share of the above listed information in the budget documentation most recently issued by the central government (in order to count in the assessment, the full specification of the information benchmark must be met).

<b>Score</b>	<b>Minimum Requirements (Scoring Method M1)</b>
<b>A</b>	(i) recent budget documentation fulfils 7-9 of the 9 information benchmarks
<b>B</b>	(i) recent budget documentation fulfils 5-6 of the 9 information benchmarks
<b>C</b>	(i) recent budget documentation fulfils 3-4 of the 9 information benchmarks
<b>D</b>	(i) recent budget documentation fulfils 2 or less of the 9 information benchmarks

**PI-7. Extent of unreported government operations**

Annual budget estimates, in-year execution reports, year-end financial statements and other fiscal reports for the public, should cover all budgetary and extra-budgetary activities of central government to allow a complete picture of central government revenue, expenditures across all categories, and financing. This will be the case if (i) extra-budgetary operations (central government activities which are not included in the annual budget law, such as those funded through extra-budgetary funds), are insignificant or if any significant expenditures on extra-budgetary activities are included in fiscal reports, and if (ii) activities included in the budget but managed outside the government’s budget management and accounting system (mainly donor funded projects) are insignificant or included in government fiscal reporting.

While donor project funding is partially outside government control (particularly for inputs provided in-kind i.e. supplied and paid under contracts to which the government is not a party) , MDAs in charge of implementing donor funded projects should at least be able to provide adequate financial reports on the receipt and use of donor funding received in cash. Donors’ assistance to the government in providing full financial information on project support (including inputs in-kind) is assessed in indicator D-2.

**Dimensions to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) The level of extra-budgetary expenditure (other than donor funded projects) which is unreported i.e. not included in fiscal reports.
- (ii) Income/expenditure information on donor-funded projects which is included in fiscal reports.

Dimension	Minimum requirements (Scoring Method M1).
<b>A</b>	(i) The level of unreported extra-budgetary expenditure (other than donor funded projects) is insignificant (below 1% of total expenditure). (ii) Complete income/expenditure information for 90% (value) of donor-funded projects is included in fiscal reports, except inputs provided in-kind OR donor funded project expenditure is insignificant (below 1% of total expenditure).
<b>B</b>	(i) The level of unreported extra-budgetary expenditure (other than donor funded projects) constitutes 1-5% of total expenditure. (ii) Complete income/expenditure information is included in fiscal reports for all loan financed projects and at least 50% (by value) of grant financed projects.
<b>C</b>	(i) The level of unreported extra-budgetary expenditure (other than donor funded projects) constitutes 5-10% of total expenditure. (ii) Complete income/expenditure information for all loan financed projects is included in fiscal reports.
<b>D</b>	(i) The level of unreported extra-budgetary expenditure (other than donor funded projects) constitutes more than 10% of total expenditure. (ii) Information on donor financed projects included in fiscal reports is seriously deficient and does not even cover all loan financed operations.

## **PI-8. Transparency of Inter-Governmental Fiscal Relations**

While the performance indicator set is focused on PFM by central government, Sub-National (SN) Governments<sup>8</sup> in many countries have wide-ranging expenditure responsibilities. In federal states, the fiscal relationship between the central (federal or union) government and the individual states is typically established in the Constitution of the Union or Federation. In other cases, specific laws determine the layers of SN government, the expenditure responsibilities and revenue sharing arrangements. Transfers falling in these categories are usually unconditional grants, the use of which will be determined by SN governments through their budgets. In addition, central government may provide conditional (earmarked) grants to SN governments to implement selected service delivery and expenditure responsibilities e.g. by function or program, on a case by case basis. The overall level of grants (i.e. the vertical allocation) will usually be budget policy decisions at the central government's discretion or as part of constitutional negotiation processes and is not assessed by this indicator. However, clear criteria, such as formulas, for the distribution of grants among SN government entities (i.e. horizontal allocation of funds) are needed to ensure allocative transparency and medium-term predictability of funds available for planning and budgeting of expenditure programs by SN governments. It is also crucial for SN governments that they receive firm and reliable information on annual allocations from central government well in advance of the completion (preferably before commencement) of their own budget preparation processes.

Given the increasing tendency for primary service delivery to be managed at sub-national government levels, correct interpretation of sectoral resource allocation and actual spending effort require tracking of expenditure information at all levels of government according to sectoral categories (which may or may not correspond to the GFS functional classification), even when this is not the legal form in which the budget is executed. Generation of a full overview of expenditure allocations by general government requires that SN government can generate fiscal data with a classification that is comparable to central government and that such information is collected at least annually and consolidated with central government fiscal reports. SN governments may not have obligations to report directly to central government. Collection and consolidation of fiscal data for general government, therefore, may not necessarily be undertaken by central government, but rather by a national statistical office. For the coverage to be meaningful, the consolidated reporting of fiscal information should be of a reasonable quality, include all tiers of general government, and be presented on both an ex-ante (budgeted) and an ex-post (actual) basis. Ex-post information should be sourced from routine accounting systems.

### **Dimensions to be assessed (Scoring method M2):**

- (i) Transparent and rules based systems in the horizontal allocation among SN governments of unconditional and conditional transfers from central government (both budgeted and actual allocations);
- (ii) Timeliness of reliable information to SN governments on their allocations from central government for the coming year;
- (iii) Extent to which consolidated fiscal data (at least on revenue and expenditure) is collected and reported for general government according to sectoral categories.

---

<sup>8</sup> Funding provided to deconcentrated units of central government (which do not have local accountability mechanisms) is not covered by the scope of this indicator.

<b>Dimension</b>	<b>Minimum requirements for dimension score. Scoring Methodology M2</b>
(i) Transparency and objectivity in the horizontal allocation among SN governments	<p><b>Score = A:</b> The horizontal allocation of almost all transfers (at least 90% by value) from central government is determined by transparent and rules based systems</p> <p><b>Score = B:</b> The horizontal allocation of most transfers from central government (at least 50% of transfers) is determined by transparent and rules based systems.</p> <p><b>Score = C:</b> The horizontal allocation of only a small part of transfers from central government (10-50%) is determined by transparent and rules based systems.</p> <p><b>Score = D:</b> No or hardly any part of the horizontal allocation of transfers from central government is determined by transparent and rules based systems.</p>
(ii) Timeliness of reliable information to SN governments on their allocations	<p><b>Score = A:</b> SN governments are provided reliable information on the allocations to be transferred to them before the start of their detailed budgeting processes.</p> <p><b>Score = B:</b> SN governments are provided reliable information on the allocations to be transferred to them ahead of completing their budget proposals, so that significant changes to the proposals are still possible.</p> <p><b>Score = C:</b> Reliable information to SN governments is issued before the start of the SN fiscal year, but too late for significant budget changes to be made.</p> <p><b>Score = D:</b> Reliable estimates on transfers are issued after SN government budgets have been finalized, or earlier issued estimates are not reliable.</p>
(iii) Extent of consolidation of fiscal data for general government according to sectoral categories	<p><b>Score = A:</b> Fiscal information (ex-ante and ex-post) that is consistent with central government fiscal reporting is collected for 90% (by value) of SN government expenditure and consolidated into annual reports within 10 months of the end of the fiscal year.</p> <p><b>Score = B:</b> Fiscal information (ex-ante and ex-post) that is consistent with central government fiscal reporting is collected for at least 75% (by value) of SN government expenditure and consolidated into annual reports within 18 months of the end of the fiscal year.</p> <p><b>Score = C:</b> Fiscal information (at least ex-post) that is consistent with central government fiscal reporting is collected for at least 60% (by value) of SN government expenditure and consolidated into annual reports within 24 months of the end of the fiscal year.</p> <p><b>Score = D:</b> Fiscal information that is consistent with central government fiscal reporting is collected and consolidated for less than 60% (by value) of SN government expenditure OR if a higher proportion is covered, consolidation into annual reports takes place with more than 24 months delay, if at all.</p>

**PI-9. Oversight of aggregate fiscal risk from other public sector entities**

Central government will usually have a formal oversight role in relation to other public sector entities and should monitor and manage fiscal risks with national implications arising from activities of sub-national (SN) levels of government, autonomous government agencies (AGA) and public enterprises (PE), including state-owned banks, but may also for political reasons be obliged to assume responsibility for financial default of other public sector entities, where no formal oversight role exists. Fiscal risks can be created by SN government, AGAs and PEs and *inter alia* take the form of debt service defaulting (with or without guarantees issued by central government), operational losses caused by unfunded quasi-fiscal operations, expenditure payment arrears and unfunded pension obligations.

Central government should require and receive quarterly financial statements and audited year-end statements from AGAs and PEs, and monitor performance against financial targets. AGAs and PEs often report to parent line ministries, but consolidation of information is important for overview and reporting of the total fiscal risk for central government. Where SN governments can generate fiscal liabilities for central government, their fiscal position should be monitored, at least on an annual basis, again with consolidation of essential fiscal information.

Central government’s monitoring of these fiscal risks should enable it to take corrective measures arising from actions of AGAs, PEs and SN governments, in a manner consistent with transparency, governance and accountability arrangements, and the relative responsibilities of central government for the rest of the public sector.

**Dimensions to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Extent of central government monitoring of AGAs and PEs.
- (ii) Extent of central government monitoring of SN governments’ fiscal position.

Score	Minimum requirements (Scoring methodology: M1)
<b>A</b>	(i) All major AGAs/PEs submit fiscal reports to central government at least six-monthly, as well as annual audited accounts, and central government consolidates fiscal risk issues into a report at least annually. (ii) SN government cannot generate fiscal liabilities for central government OR the net fiscal position is monitored at least annually for all levels of SN government and central government consolidates overall fiscal risk into annual (or more frequent) reports.
<b>B</b>	(i) All major AGAs/PEs submit fiscal reports including audited accounts to central governments at least annually, and central government consolidates overall fiscal risk issues into a report. (ii) The net fiscal position is monitored at least annually for the most important level of SN government, and central government consolidates overall fiscal risk into a report.
<b>C</b>	(i) Most major AGAs/PEs submit fiscal reports to central governments at least annually, but a consolidated overview is missing or significantly incomplete. (ii) The net fiscal position is monitored at least annually for the most important level of SN government, but a consolidated overview is missing or significantly incomplete.
<b>D</b>	(i) No annual monitoring of AGAs and PEs takes place, or it is significantly incomplete. (ii) No annual monitoring of SN governments’ fiscal position takes place or it is significantly incomplete.

**PI-10. Public Access to key fiscal information**

Transparency will depend on whether information on fiscal plans, positions and performance of the government is easily accessible to the general public or at least the relevant interest groups.

The narrative of the assessment should comment on the quality of information made available (e.g. understandable language and structure, appropriate layout, summarized for large documents) and the means used to facilitate public access (such as the press, websites, sale of major documents at no more than printing cost and notice boards for mainly locally relevant information). The extent to which the means are appropriate depends on the nature of the documentation and the characteristics of the relevant interest or user groups, such as access to different media.

Elements of information to which public access is essential include:

- (i) Annual budget documentation: A complete<sup>9</sup> set of documents can be obtained by the public through appropriate means when it is submitted to the legislature.
- (ii) In-year budget execution reports: The reports are routinely made available to the public through appropriate means within one month of their completion.
- (iii) Year-end financial statements: The statements are made available to the public through appropriate means within six months of completed audit.
- (iv) External audit reports: All reports on central government consolidated operations are made available to the public through appropriate means within six months of completed audit.
- (v) Contract awards: Award of all contracts with value above approx. USD 100,000 equiv. are published at least quarterly through appropriate means.
- (vi) Resources available to primary service units: Information is publicized through appropriate means at least annually, or available upon request, for primary service units with national coverage in at least two sectors (such as elementary schools or primary health clinics).

**Dimension to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Number of the above listed elements of public access to information that is fulfilled (in order to count in the assessment, the full specification of the information benchmark must be met).

<b>Score</b>	<b>Minimum Requirements (Scoring Method M1)</b>
<b>A</b>	(i) the government makes available to the public 5-6 of the 6 listed types of information
<b>B</b>	(i) the government makes available to the public 3-4 of the 6 listed types of information
<b>C</b>	(i) the government makes available to the public 1-2 of the 6 listed types of information
<b>D</b>	(i) the government makes available to the public none of the 6 listed types of information

---

<sup>9</sup> ‘Complete’ means that the documents made publicly available contains the all of information listed under indicator PI-6, to the extent this information exists.

## **PI-11. Orderliness and participation in the annual budget process**

While the Ministry of Finance (MOF) is usually the driver of the annual budget formulation process, effective participation in the budget formulation process by other ministries, departments and agencies (MDAs) as well as the political leadership<sup>10</sup>, impacts the extent to which the budget will reflect macro-economic, fiscal and sector policies. Full participation requires an integrated top-down and bottom-up budgeting process, involving all parties in an orderly and timely manner, in accordance with a pre-determined budget formulation calendar.

The calendar should allow for passing of the budget law before the start of the fiscal year as well as for sufficient time for the other MDAs to meaningfully prepare their detailed budget proposals as per the guidance. Delays in passing the budget may create uncertainty about the level of approved expenditures and delays in some government activities, including major contracts. Clear guidance on the budget process should be provided in the budget circular and budget formulation manual, including indicative budgetary ceilings for administrative units or functional areas.

In order to avoid last minute changes to budget proposals, it is important that the political leadership is actively involved in the setting of aggregate allocations (particularly for sectors or functions) from an early stage of the budget preparation process. This should be initiated through review and approval of the allocation ceilings in the budget circular, either by approving the budget circular or by approving a preceding proposal for aggregate allocations (e.g. in a budget outlook paper).

### **Dimensions to be assessed (Scoring method M2):**

- (i) Existence of and adherence to a fixed budget calendar;
- (ii) Clarity/comprehensiveness of and political involvement in the guidance on the preparation of budget submissions (budget circular or equivalent);
- (iii) Timely budget approval by the legislature or similarly mandated body (within the last three years);

NOTE: The MDAs concerned for the purpose of this indicator are those which are directly charged with responsibility for implementing the budget in line with sector policies and which directly receive funds or authorization to spend from the MOF. Department and agencies that report and receive budgetary funds through a parent ministry should not be considered in the assessment.

---

<sup>10</sup> By 'political leadership' is meant the leadership of the executive, such as the Cabinet or equivalent body. Involvement of the legislative in review of budget proposals is covered by indicator PI-27.



<b>Dimension</b>	<p align="center"><b>Minimum requirements for dimension score.</b></p> <p align="center"><b>Scoring Methodology M2</b></p>
(i) Existence of and adherence to a fixed budget calendar	<p><b>Score = A:</b> A clear annual budget calendar exists, is generally adhered to and allows MDAs enough time (and at least six weeks from receipt of the budget circular) to meaningfully complete their detailed estimates on time.</p> <p><b>Score = B:</b> A clear annual budget calendar exists, but some delays are often experienced in its implementation. The calendar allows MDAs reasonable time (at least four weeks from receipt of the budget circular) so that most of them are able to meaningfully complete their detailed estimates on time,</p> <p><b>Score = C:</b> An annual budget calendar exists, but is rudimentary and substantial delays may often be experienced in its implementation, and allows MDAs so little time to complete detailed estimates, that many fail to complete them timely.</p> <p><b>Score = D:</b> A budget calendar is not prepared OR it is generally not adhered to OR the time allowed for MDAs' budget preparation is clearly insufficient to make meaningful submissions.</p>
(ii) Guidance on the preparation of budget submissions	<p><b>Score = A:</b> A comprehensive and clear budget circular is issued to MDAs, which reflects ceilings approved by Cabinet (or equivalent) prior to the circular's distribution to MDAs.</p> <p><b>Score = B:</b> A comprehensive and clear budget circular is issued to MDAs, which reflects ceilings approved by Cabinet (or equivalent). This approval takes place after the circular distribution to MDAs, but before MDAs have completed their submission.</p> <p><b>Score = C:</b> A budget circular is issued to MDAs, including ceilings for individual administrative units or functional areas. The budget estimates are reviewed and approved by Cabinet only after they have been completed in all details by MDAs, thus seriously constraining Cabinet's ability to make adjustments.</p> <p><b>Score = D:</b> A budget circular is not issued to MDAs OR the quality of the circular is very poor OR Cabinet is involved in approving the allocations only immediately before submission of detailed estimates to the legislature, thus having no opportunities for adjustment.</p>
(iii) Timely budget approval by the legislature	<p><b>Score = A:</b> The legislature has, during the last three years, approved the budget before the start of the fiscal year.</p> <p><b>Score = B:</b> The legislature approves the budget before the start of the fiscal year, but a delay of up to two months has happened in one of the last three years.</p> <p><b>Score = C:</b> The legislature has, in two of the last three years, approved the budget within two months of the start of the fiscal year.</p> <p><b>Score = D:</b> The budget has been approved with more than two months delay in two of the last three years.</p>

**PI-12. Multi-year perspective in fiscal planning, expenditure policy and budgeting**

Expenditure policy decisions have multi-year implications, and must be aligned with the availability of resources in the medium-term perspective. Therefore, multi-year fiscal forecasts of revenue, medium term expenditure aggregates for mandatory expenditure and potential deficit financing (including reviews of debt sustainability involving both external and domestic debt) must be the foundation for policy changes.

Expenditure policy decisions or options should be described in sector strategy documents, which are fully costed in terms of estimates of forward expenditures (including expenditures both of a recurring nature as well as those involving investment commitments and their recurrent cost implications) to determine whether current and new policies are affordable within aggregate fiscal targets. On this basis, policy choices should be made and indicative, medium-term sector allocations be established. The extent to which forward estimates include explicit costing of the implication of new policy initiatives, involve clear, strategy-linked selection criteria for investments and are integrated into the annual budget formulation process will then complete the policy-budget link.

Countries that have effectively introduced multi-annual program budgeting are likely to show good performance on most aspects of this indicator. In this regard, assessors could substitute ‘programs’ for ‘functions’ in dimension (i) and for ‘sector strategies’ in dimensions (iii) and (iv) of the indicator.

**Dimensions to be assessed (Scoring method M2):**

- (i) Preparation of multi -year fiscal forecasts and functional allocations;
- (ii) Scope and frequency of debt sustainability analysis
- (iii) Existence of sector strategies with multi-year costing of recurrent & investment expenditure;
- (iv) Linkages between investment budgets and forward expenditure estimates.

<b>Dimension</b>	<b>Minimum requirements for dimension score. Scoring Methodology M2</b>
(i) Multi-year fiscal forecasts and functional allocations	<p><b>Score = A:</b> Forecasts of fiscal aggregates (on the basis of main categories of economic and functional/sector classification) are prepared for at least three years on a rolling annual basis. Links between multi-year estimates and subsequent setting of annual budget ceilings are clear and differences explained</p> <p><b>Score = B:</b> Forecasts of fiscal aggregates (on the basis of main categories of economic and functional/sector classification) are prepared for at least two years on a rolling annual basis. Links between multi-year estimates and subsequent setting of annual budget ceilings are clear and differences are explained.</p> <p><b>Score = C:</b> Forecasts of fiscal aggregates (on the basis of the main categories of economic classification) are prepared for at least two years on a rolling annual basis.</p> <p><b>Score = D:</b> No forward estimates of fiscal aggregates are undertaken</p>

<p>(ii) Scope and frequency of debt sustainability analysis</p>	<p><b>Score = A:</b> DSA for external and domestic debt is undertaken annually.</p> <p><b>Score = B:</b> DSA for external and domestic debt is undertaken at least once during the last three years.</p> <p><b>Score = C:</b> A DSA for at least for external debt undertaken once during last three years.</p> <p><b>Score = D:</b> No DSA has been undertaken in the last three years</p>
<p>(iii) Existence of costed sector strategies</p>	<p><b>Score = A:</b> Strategies for sectors representing at least 75% of primary expenditure exist with full costing of recurrent and investment expenditure, broadly consistent with fiscal forecasts.</p> <p><b>Score = B:</b> Statements of sector strategies exist and are fully costed, broadly consistent with fiscal forecasts, for sectors representing 25-75% of primary expenditure.</p> <p><b>Score = C:</b> Statements of sector strategies exist for several major sectors but are only substantially costed for sectors representing up to 25% of primary expenditure OR costed strategies cover more sectors but are inconsistent with aggregate fiscal forecasts.</p> <p><b>Score = D:</b> Sector strategies may have been prepared for some sectors, but none of them have substantially complete costing of investments and recurrent expenditure.</p>
<p>(iv) Linkages between investment budgets and forward expenditure estimates</p>	<p><b>Score = A:</b> Investments are consistently selected on the basis of relevant sector strategies and recurrent cost implications in accordance with sector allocations and included in forward budget estimates for the sector.</p> <p><b>Score = B:</b> The majority of important investments are selected on the basis of relevant sector strategies and recurrent cost implications in accordance with sector allocations and included in forward budget estimates for the sector.</p> <p><b>Score = C:</b> Many investment decisions have weak links to sector strategies and their recurrent cost implications are included in forward budget estimates only in a few (but major) cases.</p> <p><b>Score = D:</b> Budgeting for investment and recurrent expenditure are separate processes with no recurrent cost estimates being shared.</p>

### **PI-13. Transparency of Taxpayer Obligations and Liabilities**

Effective assessment of tax liability is subject to the overall control environment that exists in the revenue administration system (ref. PI-14) but is also very dependent on the direct involvement and co-operation of the taxpayers from the individual and corporate private sector. Their contribution to ensuring overall compliance with tax policy is encouraged and facilitated by a high degree transparency of tax liabilities, including clarity of legislation and administrative procedures, access to information in this regard, and the ability to contest administrative rulings on tax liability.

A good tax collection system encourages compliance and limits individual negotiation of tax liability by ensuring that tax legislation is clear and comprehensive and that it limits discretionary powers (especially in decisions on tax assessments and exemptions) of the government entities involved, such as e.g. the revenue administration (RA), the ministry of finance and investment promotion agencies.

It should be noted that a country's RA may comprise several entities, each of which has revenue collection as its principal function (e.g. an Inland Revenue Agency and a Customs Authority). All of those entities should be included in the assessment of the revenue related indicators PI-13, PI-14 and PI-15, where it is relevant.

Taxpayer education is an important part of facilitating taxpayer compliance with registration, declaration and payment procedures. Actual and potential taxpayers need easy access to user friendly, comprehensive and up-to-date information on the laws, regulations and procedures (e.g. posted on government websites, made available through taxpayer seminars, widely distributed guidelines/pamphlets and other taxpayer education measures). Potential taxpayers also need to be made aware of their liabilities through taxpayer education campaigns.

Taxpayers' ability to contest decisions and assessment made by the revenue administration requires the existence of an effective complaints/appeals mechanism that guarantees the taxpayer a fair treatment. The assessment of the tax appeals mechanism should reflect the *existence* in practice of such a system, *its independence* in terms of organizational structure, appointments and finance, *its powers* in terms of having its decisions acted upon as well as its *functionality* in terms of access (number and size of cases), efficiency (case processing periods), and fairness (balance in verdicts).

#### **Dimensions to be assessed (Scoring method M2):**

- (i) Clarity and comprehensiveness of tax liabilities
- (ii) Taxpayer access to information on tax liabilities and administrative procedures.
- (iii) Existence and functioning of a tax appeals mechanism.

<b>Dimension</b>	<b>Minimum requirements for dimension score.</b> <b>Scoring Methodology M2</b>
(i) Clarity and comprehensiveness of tax liabilities	<p><b>Score = A:</b> Legislation and procedures for all major taxes are comprehensive and clear, with strictly limited discretionary powers of the government entities involved.</p> <p><b>Score = B:</b> Legislation and procedures for most, but not necessarily all, major taxes are comprehensive and clear, with fairly limited discretionary powers of the government entities involved.</p> <p><b>Score = C:</b> Legislation and procedures for some major taxes are comprehensive and clear, but the fairness of the system is questioned due to substantial discretionary powers of the government entities involved.</p> <p><b>Score = D:</b> Legislation and procedures are not comprehensive and clear for large areas of taxation and/or involve important elements of administrative discretion in assessing tax liabilities.</p>
(ii) Taxpayers' access to information on tax liabilities and administrative procedures	<p><b>Score A:</b> Taxpayers have easy access to comprehensive, user friendly and up-to-date information tax liabilities and administrative procedures for all major taxes, and the RA supplements this with active taxpayer education campaigns.</p> <p><b>Score = B:</b> Taxpayers have easy access to comprehensive, user friendly and up-to-date information on tax liabilities and administrative procedures for some of the major taxes, while for other taxes the information is limited.</p> <p><b>Score = C:</b> Taxpayers have access to some information on tax liabilities and administrative procedures, but the usefulness of the information is limited due coverage of selected taxes only, lack of comprehensiveness and/or not being up-to-date.</p> <p><b>Score = D:</b> Taxpayer access to up-to-date legislation and procedural guidelines is seriously deficient.</p>
(iii) Existence and functioning of a tax appeals mechanism.	<p><b>Score A:</b> A tax appeals system of transparent administrative procedures with appropriate checks and balances, and implemented through independent institutional structures, is completely set up and effectively operating with satisfactory access and fairness, and its decisions are promptly acted upon.</p> <p><b>Score = B:</b> A tax appeals system of transparent administrative procedures is completely set up and functional, but it is either too early to assess its effectiveness or some issues relating to access, efficiency, fairness or effective follow up on its decisions need to be addressed..</p> <p><b>Score = C:</b> A tax appeals system of administrative procedures has been established, but needs substantial redesign to be fair, transparent and effective.</p> <p><b>Score = D:</b> No functioning tax appeals system has been established</p>

#### **PI-14. Effectiveness of measures for taxpayer registration and tax assessment**

Effectiveness in tax assessment is ascertained by an interaction between registration of liable taxpayers and correct assessment of tax liability for those taxpayers.

Taxpayer registration is facilitated by control mechanisms introduced by the revenue administration (RA). Maintenance of a taxpayer database based on a unique taxpayer identification number is an important element of such a control system, but is most effective if combined with other government registration systems that involve elements of taxable turnover and assets (such as e.g. issue of business licenses, opening of bank accounts and pension fund accounts). In addition, RAs should ensure compliance with registration requirements through occasional surveys of potential taxpayers e.g. by selective, physical inspection of business premises and residences.

Ensuring that taxpayers comply with their procedural obligations of taxpayer registration and tax declaration is usually encouraged by penalties that may vary with the seriousness of the fault. Effectiveness of such penalties is determined by the extent to which penalties are sufficiently high to have the desired impact, and are consistently and fairly administered.

Modern RAs rely increasingly on self-assessment and use risk targeted auditing of taxpayers as a key activity to improve compliance and deter tax evasion. Inevitable resource constraints mean that audit selection processes must be refined to identify taxpayers and taxable activities that involve the largest potential risk of non-compliance. Indicators of risk are the frequency of amendments to returns and additional tax assessed from tax audit work. Collection and analysis of information on non-compliance and other risks is necessary for focusing tax audit activities and resources towards specific sectors, and types of taxpayers have the highest risk of revenue leakage. More serious issues of non-compliance involve deliberate attempts of tax evasion and fraud, which may involve collusion with representatives of the RA. The ability of the RA to identify, investigate and successfully prosecute major evasion and fraud cases on a regular basis is essential for ensuring that taxpayers comply with their obligations.

##### **Dimensions to be assessed (Scoring method M2):**

- (i) Controls in the taxpayer registration system.
- (ii) Effectiveness of penalties for non-compliance with registration and declaration obligations
- (iii) Planning and monitoring of tax audit and fraud investigation programs.

<b>Dimension</b>	<b>Minimum requirements for dimension score.</b> <b>Scoring Methodology M2</b>
(i) Controls in the taxpayer registration system.	<p><b>Score = A:</b> Taxpayers are registered in a complete database system with comprehensive direct linkages to other relevant government registration systems and financial sector regulations.</p> <p><b>Score = B:</b> Taxpayers are registered in a complete database system with some linkages to other relevant government registration systems and financial sector regulations.</p> <p><b>Score = C:</b> Taxpayers are registered in database systems for individual taxes, which may not be fully and consistently linked. Linkages to other registration/licensing functions may be weak but are then supplemented by occasional surveys of potential taxpayers.</p> <p><b>Score = D:</b> Taxpayer registration is not subject to any effective controls or enforcement systems</p>
(ii) Effectiveness of penalties for non-compliance with registration and tax declaration	<p><b>Score = A:</b> Penalties for all areas of non-compliance are set sufficiently high to act as deterrence and are consistently administered.</p> <p><b>Score = B:</b> Penalties for non-compliance exist for most relevant areas, but are not always effective due to insufficient scale and/or inconsistent administration.</p> <p><b>Score = C:</b> Penalties for non-compliance generally exist, but substantial changes to their structure, levels or administration are needed to give them a real impact on compliance.</p> <p><b>Score = D:</b> Penalties for non-compliance are generally non-existent or ineffective (i.e. set far too low to have an impact or rarely imposed).</p>
(iii) Planning and monitoring of tax audit programs.	<p><b>Score A:</b> Tax audits and fraud investigations are managed and reported on according to a comprehensive and documented audit plan, with clear risk assessment criteria for all major taxes that apply self-assessment.</p> <p><b>Score = B:</b> Tax audits and fraud investigations are managed and reported on according to a documented audit plan, with clear risk assessment criteria for audits in at least one major tax area that applies self-assessment.</p> <p><b>Score = C:</b> There is a continuous program of tax audits and fraud investigations, but audit programs are not based on clear risk assessment criteria.</p> <p><b>Score = D:</b> Tax audits and fraud investigations are undertaken on an ad hoc basis if at all.</p>

**PI-15. Effectiveness in collection of tax payments**

Accumulation of tax arrears can be a critical factor undermining high budgetary outturns, while the ability to collect tax debt lends credibility to the tax assessment process and reflects equal treatment of all taxpayers, whether they pay voluntarily and need close follow up. The level of tax arrears itself does not necessarily correlate to the effectiveness of the tax collection system, since a major tax assessment drive may substantially increase tax arrears. However, the RA’s ability to collect the taxes assessed is critical, unless the overall level of arrears is insignificant. Part of the arrears collection effort relates to resolution of tax debt in dispute. In some countries, tax arrears in dispute constitute a significant part of the total tax arrears, for which reason there may be a major difference between gross and net arrears (including and excluding disputes respectively).

Prompt transfer of the collections to the Treasury is essential for ensuring that the collected revenue is available to the Treasury for spending. This may take place either by having a system that obliges taxpayers to pay directly into accounts controlled by the Treasury (possibly managed by a bank) or, where the RA maintains its own collection accounts, by frequent and full transfers from those accounts to Treasury controlled accounts (time periods mentioned do not include delays in the banking system).

Aggregate reporting on tax assessments, collections, arrears and transfers to (and receipts by) the Treasury must take place regularly and be reconciled, where appropriate, in order to ensure that the collection system functions as intended, that tax arrears are monitored and the revenue float is minimized.

**Dimensions to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Collection ratio for gross tax arrears, being the percentage of tax arrears at the beginning of a fiscal year, which was collected during that fiscal year (average of the last two fiscal years).
- (ii) Effectiveness of transfer of tax collections to the Treasury by the revenue administration.
- (iii) Frequency of complete accounts reconciliation between tax assessments, collections, arrears records and receipts by the Treasury.

<b>Score</b>	<b>Minimum requirements (Scoring methodology: M1)</b>
<b>A</b>	(i) The average debt collection ratio in the two most recent fiscal years was 90% or above OR the total amount of tax arrears is insignificant (i.e. less than 2% of total annual collections). (ii) All tax revenue is paid directly into accounts controlled by the Treasury or transfers to the Treasury are made daily. (iii) Complete reconciliation of tax assessments, collections, arrears and transfers to Treasury takes place at least monthly within one month of end of month.
<b>B</b>	(i) The average debt collection ratio in the two most recent fiscal years was 75-90% and the total amount of tax arrears is significant. (ii) Revenue collections are transferred to the Treasury at least weekly. (iii) Complete reconciliation of tax assessments, collections, arrears and transfers to Treasury takes place at least quarterly within six weeks of end of quarter.
<b>C</b>	(i) The average debt collection ratio in the two most recent fiscal years was 60-75% and the total amount of tax arrears is significant (ii) Revenue collections are transferred to the Treasury at least monthly. (iii) Complete reconciliation of tax assessments, collections, arrears and transfers to Treasury takes place at least annually within 3 months of end of the year.
<b>D</b>	(i) The debt collection ratio in the most recent year was below 60% and the total amount of tax arrears is significant (i.e. more than 2% of total annual collections). (ii) Revenue collections are transferred to the Treasury less regularly than monthly (iii) Complete reconciliation of tax assessments, collections, arrears and transfers to Treasury does not take place annually or is done with more than 3 months’ delay.



## **PI-16. Predictability in the availability of funds for commitment of expenditures**

Effective execution of the budget, in accordance with the work plans, requires that the spending ministries, departments and agencies (MDAs) receive reliable information on availability of funds within which they can commit expenditure for recurrent and capital inputs. This indicator assesses the extent to which the central ministry of finance provides reliable information on the availability of funds to MDAs, that manage administrative (or program) budget heads (or votes) in the central government budget and therefore are the primary recipients of such information from the ministry of finance. The MDAs concerned in this indicator are the same as those concerned in indicator PI-11.

In some systems, funds (commitment ceilings, authority to spend or transfers of cash) are released by the ministry of finance in stages within the budget year (monthly, quarterly etc). In others, the passing of the annual budget law grants the full authority to spend at the beginning of the year, but the ministry of finance (or other central agency) may in practice impose delays on ministries in incurring new commitments (and making related payments), when cash flow problems arise. To be reliable, the amount of funds made available to an entity for a specific period should not be reduced during that period.

Predictability for MDAs in the availability of funds is facilitated by effective cash flow planning, monitoring and management by the Treasury, based on regular and reliable forecasts of cash inflows and of major, atypical outflows (such as the cost of holding an election and discrete capital investments) which are linked to the budget implementation and commitment plans for individual MDAs, and incorporates the planned in-year borrowing to ensure adequate liquidity at any time.

Governments may need to make in-year adjustments to allocations in the light of unanticipated events impacting revenues and/or expenditures. The impact on predictability and on the integrity of original budget allocations is minimized by specifying, in advance, an adjustment mechanism that relates adjustment to the budget priorities in a systematic and transparent manner (e.g. protection of particular votes or budget lines that are declared to be high priority, or say 'poverty related'). In contrast, adjustments can take place without clear rules/guidelines or can be undertaken informally (e.g. through imposing delays on new commitments). While many budget adjustments can take place administratively with little implication for the expenditure composition outturn at the more aggregate level of budget classifications, other more significant changes may change the actual composition at fairly aggregate administrative, functional and economic classification levels. Rules for when the legislature should be involved in such in-year budget amendments are assessed in PI-27 and not covered here.

The adherence of MDAs with the ceilings for expenditure commitment and payments is not assessed here, but is covered by indicator PI-20 on internal controls.

### **Dimensions to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Extent to which cash flows are forecast and monitored.
- (ii) Reliability and horizon of periodic in-year information to MDAs on ceilings for expenditure commitment
- (iii) Frequency and transparency of adjustments to budget allocations, which are decided above the level of management of MDAs.

<b>Score</b>	<b>Minimum requirements (Scoring methodology: M1)</b>
<b>A</b>	(i) A cash flow forecast is prepared for the fiscal year, and are updated monthly on the basis of actual cash inflows and outflows. (ii) MDAs' are able to plan and commit expenditure for at least six month in advance in accordance with the budgeted appropriations. (iii) Significant in-year adjustments to budget allocations take place only once or twice in a year and are done in a transparent and predictable way.
<b>B</b>	(i) A cash flow forecast is prepared for the fiscal year and updated at least quarterly, on the basis of actual cash inflows and outflows. (ii) MDAs are provided reliable information on commitment ceilings at least quarterly in advance. (iii) Significant in-year adjustments to budget allocations take place only once or twice in a year and are done in a fairly transparent way.
<b>C</b>	(i) A cash flow forecast is prepared for the fiscal year, but is not (or only partially and infrequently) updated. (ii) MDAs are provided reliable information for one or two months in advance. (iii) Significant in-year budget adjustments are frequent, but undertaken with some transparency.
<b>D</b>	(i) Cash flow planning and monitoring are not undertaken or of very poor quality. (ii) MDAs are provided commitment ceilings for less than a month OR no reliable indication at all of actual resource availability for commitment. (iii) Significant in-year budget adjustments are frequent and not done in a transparent manner.

## **PI-17. Recording and management of cash balances, debt and guarantees**

Debt management, in terms of contracting, servicing and repayment, and the provision of government guarantees are often major elements of overall fiscal management. Poor management of debt and guarantees can create unnecessarily high debt service costs and can create significant fiscal risks. The maintenance of a debt data system and regular reporting on main features of the debt portfolio and its development are critical for ensuring data integrity and related benefits such as accurate debt service budgeting, timely service payments, and well planned debt roll-over.

An important requirement for avoiding unnecessary borrowing and interest costs is that cash balances in all government bank accounts are identified and consolidated (including those for extra-budgetary funds and government controlled project accounts). Calculation and consolidation of bank accounts are facilitated where a single Treasury account exists or where all accounts are centralized. In order to achieve regular consolidation of multiple bank accounts not held centrally, timely electronic clearing and payment arrangements with the government's bankers will generally be required.

Critical to debt management performance are also the proper recording and reporting of government issued guarantees, and the approval of all guarantees by a single government entity (e.g. the ministry of finance or a debt management commission) against adequate and transparent criteria.

Undertaking of debt sustainability analyses is covered under multi-year perspectives in PI-12, whereas monitoring of liabilities arising from guarantees issued is covered under fiscal risk oversight in PI-9.

### **Dimensions to be assessed (Scoring method M2):**

- (i) Quality of debt data recording and reporting
- (ii) Extent of consolidation of the government's cash balances
- (iii) Systems for contracting loans and issuance of guarantees..

<b>Dimension</b>	<b>Minimum requirements for dimension score.</b> <b>Scoring Methodology M2</b>
(i) Quality of debt data recording and reporting	<p><b>Score = A:</b> Domestic and foreign debt records are complete, updated and reconciled on a monthly basis with data considered of high integrity. Comprehensive management and statistical reports (cover debt service, stock and operations) are produced at least quarterly</p> <p><b>Score = B:</b> Domestic and foreign debt records are complete, updated and reconciled quarterly. Data considered of fairly high standard, but minor reconciliation problems occur. Comprehensive management and statistical reports (cover debt service, stock and operations) are produced at least annually.</p> <p><b>Score = C:</b> Domestic and foreign debt records are complete, updated and reconciled at least annually. Data quality is considered fair, but some gaps and reconciliation problems are recognized. Reports on debt stocks and service are produced only occasionally or with limited content.</p> <p><b>Score = D:</b> Debt data records are incomplete and inaccurate to a significant degree.</p>
(ii) Extent of consolidation of the government's cash balances	<p><b>Score = A:</b> All cash balances are calculated daily and consolidated.</p> <p><b>Score = B:</b> Most cash balances calculated and consolidated at least weekly, but some extra-budgetary funds remain outside the arrangement.</p> <p><b>Score = C:</b> Calculation and consolidation of most government cash balances take place at least monthly, but the system used does not allow consolidation of bank balances</p> <p><b>Score = D:</b> Calculation of balances takes place irregularly, if at all, and the system used does not allow consolidation of bank balances.</p>
(iii) Systems for contracting loans and issuance of guarantees.	<p><b>Score = A:</b> Central government's contracting of loans and issuance of guarantees are made against transparent criteria and fiscal targets, and always approved by a single responsible government entity.</p> <p><b>Score = B:</b> Central government's contracting of loans and issuance of guarantees are made within limits for total debt and total guarantees, and always approved by a single responsible government entity.</p> <p><b>Score = C:</b> Central government's contracting of loans and issuance of guarantees are always approved by a single responsible government entity, but are not decided on the basis of clear guidelines, criteria or overall ceilings.</p> <p><b>Score = D:</b> Central government's contracting of loans and issuance of guarantees are approved by different government entities, without a unified overview mechanism.</p>

**PI-18. Effectiveness of payroll controls**

The wage bill is usually one of the biggest items of government expenditure and susceptible to weak control and corruption. This indicator is concerned with the payroll for public servants only. Wages for casual labor and discretionary allowances that do not form part of the payroll system are included in the assessment of general internal controls (PI-20). However, different segments of the public service may be recorded in different payrolls. All of the more important of such payrolls should be assessed as the basis for scoring this indicator, and mentioned in the narrative.

The payroll is underpinned by a personnel database (in some cases called the “nominal roll” and not necessarily computerized), which provides a list of all staff, who should be paid every month and which can be verified against the approved establishment list and the individual personnel records (or staff files). The link between the personnel database and the payroll is a key control. Any amendments required to the personnel database should be processed in a timely manner through a change report, and should result in an audit trail. Payroll audits should be undertaken regularly to identify ghost workers, fill data gaps and identify control weaknesses.

**Dimensions to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Degree of integration and reconciliation between personnel records and payroll data.
- (ii) Timeliness of changes to personnel records and the payroll
- (iii) Internal controls of changes to personnel records and the payroll.
- (iv) Existence of payroll audits to identify control weaknesses and/or ghost workers.

<b>Score</b>	<b>Minimum requirements (Scoring methodology: M1)</b>
<b>A</b>	(i) Personnel database and payroll are directly linked to ensure data consistency and monthly reconciliation. (ii) Required changes to the personnel records and payroll are updated monthly, generally in time for the following month’s payments. Retroactive adjustments are rare (if reliable data exists, it shows corrections in max. 3% of salary payments). (iii) Authority to change records and payroll is restricted and results in an audit trail. (iv) A strong system of annual payroll audits exists to identify control weaknesses and/or ghost workers.
<b>B</b>	(i) Personnel data and payroll data are not directly linked but the payroll is supported by full documentation for all changes made to personnel records each month and checked against the previous month’s payroll data. (ii) Up to three months’ delay occurs in updating of changes to the personnel records and payroll, but affects only a minority of changes. Retroactive adjustments are made occasionally. (iii) Authority and basis for changes to personnel records and the payroll are clear. (iv) A payroll audit covering all central government entities has been conducted at least once in the last three years (whether in stages or as one single exercise).
<b>C</b>	(i) A personnel database may not be fully maintained but reconciliation of the payroll with personnel records takes place at least every six months. (ii) Up to three months delay occurs in processing changes to personnel records and payroll for a large part of changes, which leads to frequent retroactive adjustments. (iii) Controls exist, but are not adequate to ensure full integrity of data. (iv) Partial payroll audits or staff surveys have been undertaken within the last 3 years.
<b>D</b>	(i) Integrity of the payroll is significantly undermined by lack of complete personnel records and personnel database, or by lacking reconciliation between the three lists. (ii) Delays in processing changes to payroll and nominal roll are often significantly longer than three months and require widespread retroactive adjustments. (iii) Controls of changes to records are deficient and facilitate payment errors. (iv) No payroll audits have been undertaken within the last three years.

**PI-19 Transparency, competition and complaints mechanisms in procurement**  
*The original version of this indicator appears in Annex 3*

Significant public spending takes place through the public procurement system. A well functioning procurement system ensures that money is used effectively for achieving efficiency in acquiring inputs for, and value for money in, delivery of programs and services by the government. The principles of a well functioning system need to be stated in a well defined and transparent legal framework that clearly establishes appropriate policy, procedures, accountability and controls. One of the key principles established by the legal framework is the use of transparency and competition as a means to obtain fair and reasonable prices and overall value for money.

While the procurement system operates within its own framework, it benefits from the overall control environment that exists in the PFM system, including public access to information, internal controls operated by implementing agencies, and external audit. The procurement system also contributes to many aspects of the PFM system, providing information that enables realistic budget formulation, providing access to information to stakeholders that contribute to public awareness and transparency, and supporting efficiency and accountability in delivery of government programs. (The following indicators impact on or are influenced by procurement: PI-4, PI-10, PI-12, P-20, PI-21, PI-24, PI-26 and PI-28).

However, unique to the public procurement process is the involvement of participants from the private sector and the civil society who are key stakeholders in the outcome of the procurement process. A good procurement system uses the participation of these stakeholders as part of the control system in the process for submission and resolution of complaints in a fair, transparent, independent and timely manner. The timely resolution of complaints is necessary to allow contract awards to be reversed if necessary and limit remedies tied to profit loss and costs associated with bid or proposal preparation after contract signatures. A good process also includes the ability to refer the resolution of the complaints to an external higher authority for appeals.

Public dissemination of information through appropriate means (e.g. government or agency level websites, procurement journals, national or regional newspapers, on demand from procurement bodies) on procurement processes and its outcomes are key elements of transparency. In order to generate timely and reliable data, a good information system will capture data on procurement transactions and be secure.

**Dimensions to be assessed (Scoring method M2):**

- (i) Transparency, comprehensiveness and competition in the legal and regulatory framework.
- (ii) Use of competitive procurement methods.
- (iii) Public access to complete, reliable and timely procurement information.
- (iv) Existence of an independent administrative procurement complaints system.

While dimension (i) is concerned with the existence and scope of the legal and regulatory framework, dims (ii), (iii) & (iv) focus on the operation of the system.

<b>Dimension</b>	<b>Minimum requirements for dimension score (Scoring Methodology M2)</b>
(i) Transparency, comprehensiveness and competition in the legal and regulatory framework	<p>The legal and regulatory framework for procurement should:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) be organized hierarchically and precedence is clearly established;</li> <li>(ii) be freely and easily accessible to the public through appropriate means;</li> <li>(iii) apply to all procurement undertaken using government funds<sup>11</sup>;</li> <li>(iv) make open competitive procurement the default method of procurement and define clearly the situations in which other methods can be used and how this is to be justified;</li> <li>(v) provide for public access to all of the following procurement information: government procurement plans, bidding opportunities, contract awards, and data on resolution of procurement complaints;</li> <li>(vi) provide for an independent administrative procurement review process for handling procurement complaints by participants prior to contract signature.</li> </ul> <p><b>SCORE = A:</b> the legal framework meets all six of the listed requirements  <b>SCORE = B:</b> the legal framework meets four or five of the six listed requirements  <b>SCORE = C:</b> the legal framework meets two or three of the six listed requirements  <b>SCORE = D:</b> the legal framework meets one or none of the six listed requirements</p>
(ii) Use of competitive procurement methods	<p>When contracts are awarded by methods other than open competition, they are justified in accordance with the legal requirements:</p> <p><b>SCORE = A:</b> In all cases.  <b>SCORE = B:</b> For at least 80% of the value of contracts awarded.  <b>SCORE = C:</b> For at least 60% of the value of contracts awarded.  <b>SCORE = D:</b> For less than 60% of the value of contracts awarded, OR reliable data is not available.</p>

<sup>11</sup> N.B. Coverage is limited to Government funds, excluding SOEs (the OECD DAC 'Methodology for Assessing Procurement Systems' covers all public funds).

<p>(iii) Public access to complete, reliable and timely procurement information</p>	<p>Key procurement information (government procurement plans, bidding opportunities, contract awards, and data on resolution of procurement complaints) is made available to the public through appropriate means.</p> <p><b>SCORE = A:</b> All of the key procurement information elements are complete and reliable for government units representing 90% of procurement operations (by value) and made available to the public in a timely manner through appropriate means.</p> <p><b>SCORE = B:</b> At least three of the key procurement information elements are complete and reliable for government units representing 75% of procurement operations (by value) and made available to the public in a timely manner through appropriate means.</p> <p><b>SCORE = C:</b> At least two of the key procurement information elements are complete and reliable for government units representing 50% of procurement operations (by value) and made available to the public through appropriate means.</p> <p><b>SCORE = D:</b> The government lacks a system to generate substantial and reliable coverage of key procurement information,  <b>OR</b> does not systematically make key procurement information available to the public.</p>
<p>(iv) Existence of an independent administrative procurement complaints system.</p>	<p>Complaints are reviewed by a body which:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) is comprised of experienced professionals, familiar with the legal framework for procurement, and includes members drawn from the private sector and civil society as well as government;</li> <li>(ii) is not involved in any capacity in procurement transactions or in the process leading to contract award decisions;</li> <li>(iii) does not charge fees that prohibit access by concerned parties;</li> <li>(iv) follows processes for submission and resolution of complaints that are clearly defined and publicly available;</li> <li>(v) exercises the authority to suspend the procurement process;</li> <li>(vi) issues decisions within the timeframe specified in the rules/regulations; and</li> <li>(vii) issues decisions that are binding on all parties (without precluding subsequent access to an external higher authority).</li> </ul> <p><b>SCORE = A:</b> The procurement complaints system meets all seven criteria.  <b>SCORE = B:</b> The procurement complaints system meets criteria (i), (ii) and three of the other five criteria.  <b>SCORE = C:</b> The procurement complaints system meets criteria (i), (ii) and one of the other five criteria.  <b>SCORE = D:</b> The procurement complaints system does not meet criteria (i) &amp; (ii) and one other criterion,  <b>OR</b> there is no independent procurement complaints review body.</p>



**PI-20. Effectiveness of internal controls for non-salary expenditure**

An effective internal control system is one that (a) is relevant (i.e. based on an assessment of risks and the controls required to manage the risks), (b) incorporates a comprehensive and cost effective set of controls (which address compliance with rules in procurement and other expenditure processes, prevention and detection of mistakes and fraud, safeguard of information and assets, and quality and timeliness of accounting and reporting), (c) is widely understood and complied with, and (d) is circumvented only for genuine emergency reasons. Evidence of the effectiveness of the internal control system should come from government financial controllers, regular internal and external audits or other surveys carried out by management. One type of information could be error or rejection rates in routine financial procedures.

Other indicators in this set cover controls in debt management, payroll management and management of advances. This indicator, therefore, covers only the control of expenditure commitments and payment for goods and services, casual labor wages and discretionary staff allowances. The effectiveness of expenditure commitment controls is singled out as a separate dimension of this indicator due the importance of such controls for ensuring that the government’s payment obligations remain within the limits of projected cash availability, thereby avoiding creation of expenditure arrears (ref. indicator PI-4).

**Dimensions to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Effectiveness of expenditure commitment controls.
- (ii) Comprehensiveness, relevance and understanding of other internal control rules/ procedures.
- (iii) Degree of compliance with rules for processing and recording transactions.

Score	Minimum requirements (Scoring methodology: M1)
<b>A</b>	(i) Comprehensive expenditure commitment controls are in place and effectively limit commitments to actual cash availability and approved budget allocations (as revised). (ii) Other internal control rules and procedures are relevant, and incorporate a comprehensive and generally cost effective set of controls, which are widely understood. (iii) Compliance with rules is very high and any misuse of simplified and emergency procedures is insignificant.
<b>B</b>	(i) Expenditure commitment controls are in place and effectively limit commitments to actual cash availability and approved budget allocations for most types of expenditure, with minor areas of exception. (ii) Other internal control rules and procedures incorporate a comprehensive set of controls, which are widely understood, but may in some areas be excessive (e.g. through duplication in approvals) and lead to inefficiency in staff use and unnecessary delays. (iii) Compliance with rules is fairly high, but simplified/emergency procedures are used occasionally without adequate justification.
<b>C</b>	(i) Expenditure commitment control procedures exist and are partially effective, but they may not comprehensively cover all expenditures or they may occasionally be violated. (ii) Other internal control rules and procedures consist of a basic set of rules for processing and recording transactions, which are understood by those directly involved in their application. Some rules and procedures may be excessive, while controls may be deficient in areas of minor importance. (iii) Rules are complied with in a significant majority of transactions, but use of simplified/emergency procedures in unjustified situations is an important concern.
<b>D</b>	(i) Commitment control systems are generally lacking OR they are routinely violated. (ii) Clear, comprehensive control rules/procedures are lacking in other important areas. (iii) The core set of rules are not complied with on a routine and widespread basis due to direct breach of rules or unjustified routine use of simplified/emergency procedures.

**PI-21. Effectiveness of internal audit**

Regular and adequate feedback to management is required on the performance of the internal control systems, through an internal audit function (or equivalent systems monitoring function). Such a function should meet international standards such as the ISPPA<sup>12</sup>, in terms of (a) appropriate structure particularly with regard to professional independence, (b) sufficient breadth of mandate, access to information and power to report, (c) use of professional audit methods, including risk assessment techniques. The function should be focused on reporting on significant systemic issues in relation to: reliability and integrity of financial and operational information; effectiveness and efficiency of operations; safeguarding of assets; and compliance with laws, regulations, and contracts. Internal audit functions are in some countries concerned only with pre-audit of transactions, which is here considered part of the internal control system and therefore assessed as part of indicator PI-20.

Specific evidence of an effective internal audit (or systems monitoring) function would also include a focus on high risk areas, use by the SAI of the internal audit reports, and action by management on internal audit findings. The latter is of critical importance since lack of action on findings completely undermines the rationale for the internal audit function.

The internal audit function may be undertaken by an organization with a mandate across entities of the central government (such as government inspection general or IGF) or by separate internal audit functions for individual government entities. The combined effectiveness of all such audit organizations is the basis for this indicator.

**Dimensions to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Coverage and quality of the internal audit function.
- (ii) Frequency and distribution of reports.
- (iii) Extent of management response to internal audit findings.

Score	Minimum requirements (Scoring methodology: M1)
<b>A</b>	(i) Internal audit is operational for all central government entities, and generally meet professional standards. It is focused on systemic issues (at least 50% of staff time). (ii) Reports adhere to a fixed schedule and are distributed to the audited entity, ministry of finance and the SAI. (iii) Action by management on internal audit findings is prompt and comprehensive across central government entities.
<b>B</b>	(i) Internal audit is operational for the majority of central government entities (measured by value of revenue/expenditure), and substantially meet professional standards. It is focused on systemic issues (at least 50% of staff time). (ii) Reports are issued regularly for most audited entities and distributed to the audited entity, the ministry of finance and the SAI. (iii) Prompt and comprehensive action is taken by many (but not all) managers.
<b>C</b>	(i) The function is operational for at least the most important central government entities and undertakes some systems review (at least 20% of staff time), but may not meet recognized professional standards. (ii) Reports are issued regularly for most government entities, but may not be submitted to the ministry of finance and the SAI. (iii) A fair degree of action taken by many managers on major issues but often with delay
<b>D</b>	(i) There is little or no internal audit focused on systems monitoring. (ii) Reports are either non-existent or very irregular. (iii) Internal audit recommendations are usually ignored (with few exceptions).

<sup>12</sup> International Standards for the Professional Practice in Internal Audit, issued by the Institute of Internal Auditors.

**PI-22. Timeliness and regularity of accounts reconciliation**

Reliable reporting of financial information requires constant checking and verification of the recording practices of accountants – this is an important part of internal control and a foundation for good quality information for management and for external reports. Timely and frequent reconciliation of data from different sources is fundamental for data reliability. Two critical types of reconciliation are (i) reconciliation of accounting data, held in the government’s books, with government bank account data held by central and commercial banks, in such a way that no material differences are left unexplained; and (ii) clearing and reconciliation of suspense accounts and advances i.e. of cash payments made, from which no expenditures have yet been recorded. Advances would include travel advances and operational imprests, but not budgeted transfers to autonomous agencies and SN governments which are classified as expenditures when they are effected, even if reporting on any earmarked portion of the transfers is expected periodically.

**Dimensions to be assessed (Scoring method M2):**

- (i) Regularity of bank reconciliations
- (ii) Regularity of reconciliation and clearance of suspense accounts and advances.

<b>Dimension</b>	<b>Minimum requirements for dimension score. Scoring Methodology M2</b>
(i) Regularity of bank reconciliations	<p><b>Score = A:</b> Bank reconciliation for all central government bank accounts take place at least monthly at aggregate and detailed levels, usually within 4 weeks of end of period.</p> <p><b>Score = B:</b> Bank reconciliation for all Treasury managed bank accounts take place at least monthly, usually within 4 weeks from end of month.</p> <p><b>Score = C:</b> Bank reconciliation for all Treasury managed bank accounts take place quarterly, usually within 8 weeks of end of quarter.</p> <p><b>Score = D:</b> Bank reconciliation for all Treasury managed bank accounts take place less frequently than quarterly OR with backlogs of several months.</p>
(ii) Regularity of reconciliation and clearance of suspense accounts and advances	<p><b>Score = A:</b> Reconciliation and clearance of suspense accounts and advances take place at least quarterly, within a month from end of period and with few balances brought forward.</p> <p><b>Score = B:</b> Reconciliation and clearance of suspense accounts and advances take place at least annually within two months of end of period. Some accounts have uncleared balances brought forward.</p> <p><b>Score = C:</b> Reconciliation and clearance of suspense accounts and advances take place annually in general, within two months of end of year, but a significant number of accounts have uncleared balances brought forward.</p> <p><b>Score = D:</b> Reconciliation and clearance of suspense accounts and advances take place either annually with more than two months’ delay, OR less frequently.</p>

**PI-23. Availability of information on resources received by service delivery units**

Problems frequently arise in front-line service delivery units providing services at the community level (such as schools and health clinics) in obtaining resources that were intended for their use, whether in terms of cash transfers, distribution of materials in kind (e.g. drugs and school books) or provision of centrally recruited and paid personnel. The intended resource provision may not be explicit in budget documentation, but is likely to form part of line ministries internal budget estimates preparation. Front line service delivery units, being furthest in the resource allocation chain, may be the ones to suffer most when overall resources fall short of budget estimates, or when higher level organizational units decide to re-direct resources to other (e.g. administrative) purposes. There may be significant delays in transfers of resources to the unit whether in cash or in kind. Tracking of such information is crucial in order to determine, if the PFM systems effectively support front-line service delivery.

Information about the receipt of resources by service units is often lacking. The accounting system, if sufficiently extensive, reliable and timely, should provide this information, but frequently information on expenditures in the field is incomplete and unreliable and the flow of information disrupted by different and unconnected systems being used at different levels of government (most primary service delivery units typically being the responsibility of sub-national governments). Routine data collection systems, other than accounting systems (i.e. statistical systems), may exist and be able to capture the relevant information along with other service delivery information. Public Expenditure Tracking Surveys, inspections, audits (whether by internal or external auditors) or other ad hoc assessments may constitute alternative information sources.

**Dimension to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Collection and processing of information to demonstrate the resources that were actually received (in cash and kind) by the most common front-line service delivery units (focus on primary schools and primary health clinics) in relation to the overall resources made available to the sector(s), irrespective of which level of government is responsible for the operation and funding of those units.

Score	Minimum requirements (Scoring methodology: M1)
<b>A</b>	(i) Routine data collection or accounting systems provide reliable information on all types of resources received in cash and in kind by both primary schools and primary health clinics across the country. The information is compiled into reports at least annually.
<b>B</b>	(i) Routine data collection or accounting systems provide reliable information on all types of resources received in cash and in kind by either primary schools or primary health clinics across most of the country with information compiled into reports at least annually; OR special surveys undertaken within the last 3 years have demonstrated the level of resources received in cash and in kind by both primary schools and primary health clinics across most of the country (including by representative sampling).
<b>C</b>	(i) Special surveys undertaken within the last 3 years have demonstrated the level of resources received in cash and in kind by either primary schools or primary health clinics covering a significant part of the country OR by primary service delivery units at local community level in several other sectors.
<b>D</b>	(i) No comprehensive data collection on resources to service delivery units in any major sector has been collected and processed within the last 3 years.

**PI-24. Quality and timeliness of in-year budget reports**

The ability to “bring in” the budget requires timely and regular information on actual budget performance to be available both to the ministry of finance (and Cabinet), to monitor performance and if necessary to identify new actions to get the budget back on track, and to the MDAs for managing the affairs for which they are accountable. The indicator focuses on the ability to produce comprehensive reports from the accounting system on all aspects of the budget (i.e. flash reports on release of funds to MDAs are not sufficient). Coverage of expenditure at both the commitment and the payment stage is important for monitoring of budget implementation and utilization of funds released. Accounting for expenditure made from transfers to deconcentrated units within central government (such as provincial administrations) should be included.

The division of responsibility between the ministry of finance and line ministries in the preparation of the reports will depend on the type of accounting and payment system in operation. The role of the ministry of finance may be simply to consolidate reports provided by line ministries (and where applicable, from deconcentrated units) from their accounting records; in other cases the ministry of finance may undertake the data entry and accounting for transactions in which case the role of the line ministry is reduced, perhaps to reconciling ministry of finance data with their own records; in yet other cases ministry of finance can generate reports out of integrated, computerized accounting systems. The important requirement is that data is sufficiently accurate to be of real use to all parties.

**Dimensions to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Scope of reports in terms of coverage and compatibility with budget estimates
- (ii) Timeliness of the issue of reports
- (iii) Quality of information

Score	Minimum requirements (Scoring methodology: M1)
<b>A</b>	(i) Classification of data allows direct comparison to the original budget. Information includes all items of budget estimates. Expenditure is covered at both commitment and payment stages. (ii) Reports are prepared quarterly or more frequently, and issued within 4 weeks of end of period. (iii) There are no material concerns regarding data accuracy.
<b>B</b>	(i) Classification allows comparison to budget but only with some aggregation. Expenditure is covered at both commitment and payment stages. (ii) Reports are prepared quarterly, and issued within 6 weeks of end of quarter. (iii) There are some concerns about accuracy, but data issues are generally highlighted in the reports and do not compromise overall consistency/ usefulness.
<b>C</b>	(i) Comparison to budget is possible only for main administrative headings. Expenditure is captured either at commitment or at payment stage (not both). (ii) Reports are prepared quarterly (possibly excluding first quarter), and issued within 8 weeks of end of quarter. (iii) There are some concerns about the accuracy of information, which may not always be highlighted in the reports, but this does not fundamentally undermine their basic usefulness.
<b>D</b>	(i) Comparison to the budget may not be possible across all main administrative headings. (ii) Quarterly reports are either not prepared or often issued with more than 8 weeks delay. (iii) Data is too inaccurate to be of any real use.

**PI-25. Quality and timeliness of annual financial statements**

Consolidated year-end financial statements (for French heritage countries: ‘le loi de reglement’ supported by ‘les comptes de gestion’ or ‘CGAF’) are critical for transparency in the PFM system. To be complete they must be based on details for all ministries, independent departments and deconcentrated units. In addition, the ability to prepare year-end financial statements in a timely fashion is a key indicator of how well the accounting system is operating, and the quality of records maintained. In some systems, individual ministries, departments and deconcentrated units issue financial statements that are subsequently consolidated by the ministry of finance. In more centralized systems, all information for the statements is held by the ministry of finance. Validation of the financial statements through certification by the external auditor is covered in indicator PI-26. Submission of annual financial statements from AGAs that are part of central government are covered in indicator PI-9.

In order to be useful and to contribute to transparency, financial statements must be understandable to the reader, and deal with transactions, assets and liabilities in a transparent and consistent manner. This is the purpose of financial reporting standards. Some countries have their own public sector financial reporting standards, set by government or another authorized body. To be generally acceptable, such national standards are usually aligned with international standards such as the International Federation of Accountants’ International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), of which some are relevant for countries that adopt accrual based accounting, while others are relevant for cash-based systems.

**Dimensions to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Completeness of the financial statements
- (ii) Timeliness of submission of the financial statements
- (iii) Accounting standards used

Score	Minimum requirements (Scoring methodology: M1)
<b>A</b>	(i) A consolidated government statement is prepared annually and includes full information on revenue, expenditure and financial assets/liabilities. (ii) The statement is submitted for external audit within 6 months of the end of the fiscal year. (iii) IPSAS or corresponding national standards are applied for all statements.
<b>B</b>	(i) A consolidated government statement is prepared annually. They include, with few exceptions, full information on revenue, expenditure and financial assets/liabilities (ii) The consolidated government statement is submitted for external audit within 10 months of the end of the fiscal year. (iii) IPSAS or corresponding national standards are applied.
<b>C</b>	(i) A consolidated government statement is prepared annually. Information on revenue, expenditure and bank account balances may not always be complete, but the omissions are not significant. (ii) The statements are submitted for external audit within 15 months of the end of the fiscal year. (iii) Statements are presented in consistent format over time with some disclosure of accounting standards.
<b>D</b>	(i) A consolidated government statement is not prepared annually, OR essential information is missing from the financial statements OR the financial records are too poor to enable audit. (ii) If annual statements are prepared, they are generally not submitted for external audit within 15 months of the end of the fiscal year (iii) Statements are not presented in a consistent format over time or accounting standards are not disclosed.

## **PI-26. Scope, nature and follow-up of external audit**

A high quality external audit is an essential requirement for creating transparency in the use of public funds. Key elements of the quality of actual external audit comprise the scope/ coverage of the audit, adherence to appropriate auditing standards including independence of the external audit institution (ref. INTOSAI and IFAC/IAASB), focus on significant and systemic PFM issues in its reports, and performance of the full range of financial audit such as reliability of financial statements, regularity of transactions and functioning of internal control and procurement systems. Inclusion of some aspects of performance audit (such as e.g. value for money in major infrastructure contracts) would also be expected of a high quality audit function.

The scope of audit mandate should include extra-budgetary funds and autonomous agencies. The latter may not always be audited by the Supreme Audit Institution (SAI), as the use of other audit institutions may be foreseen. The scope indicates the entities and sources of funds that are audited in any given year. Where SAI capacity is limited, the audit program may be planned by the SAI in line with legal audit obligations on a multi-year basis in order to ensure that most important or risk-prone entities and functions are covered annually, whereas other entities and functions may be covered less frequently.

While the exact process will depend to some degree on the system of government, in general the executive (the individual audited entities and/or the ministry of finance) would be expected to follow up of the audit findings through correction of errors and of system weaknesses identified by the auditors. Evidence of effective follow up of the audit findings includes the issuance by the executive or audited entity of a formal written response to the audit findings indicating how these will be or already have been addressed. The following year's external audit report may provide evidence of implementation by summing up the extent to which the audited entities have cleared audit queries and implemented audit recommendations.

### **Dimensions to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Scope/nature of audit performed (incl. adherence to auditing standards).
- (ii) Timeliness of submission of audit reports to legislature.
- (iii) Evidence of follow up on audit recommendations.

Score	Minimum requirements (Scoring methodology: M1)
<b>A</b>	<p>(i) All entities of central government are audited annually covering revenue, expenditure and assets/liabilities. A full range of financial audits and some aspects of performance audit are performed and generally adhere to auditing standards, focusing on significant and systemic issues.</p> <p>(ii) Audit reports are submitted to the legislature within 4 months of the end of the period covered and in the case of financial statements from their receipt by the audit office.</p> <p>(iii) There is clear evidence of effective and timely follow up.</p>
<b>B</b>	<p>(i) Central government entities representing at least 75% of total expenditures<sup>13</sup> are audited annually, at least covering revenue and expenditure. A wide range of financial audits are performed and generally adheres to auditing standards, focusing on significant and systemic issues.</p> <p>(ii) Audit reports are submitted to the legislature within 8 months of the end of the period covered and in the case of financial statements from their receipt by the audit office.</p> <p>(iii) A formal response is made in a timely manner, but there is little evidence of systematic follow up.</p>
<b>C</b>	<p>(i) Central government entities representing at least 50% of total expenditures are audited annually. Audits predominantly comprise transaction level testing, but reports identify significant issues. Audit standards may be disclosed to a limited extent only.</p> <p>(ii) Audit reports are submitted to the legislature within 12 months of the end of the period covered (for audit of financial statements from their receipt by the auditors).</p> <p>(iii) A formal response is made, though delayed or not very thorough, but there is little evidence of any follow up.</p>
<b>D</b>	<p>(i) Audits cover central government entities representing less than 50% of total expenditures or audits have higher coverage but do not highlight the significant issues.</p> <p>(ii) Audit reports are submitted to the legislature more than 12 months from the end of the period covered (for audit of financial statements from their receipt by the auditors).</p> <p>(iii) There is little evidence of response or follow up.</p>

<sup>13</sup> This percentage refers to the amount expenditure of the entities covered by annual audit activities. It does not refer to the sample of transactions selected by the auditors for examination within those entities.



**PI-27. Legislative scrutiny of the annual budget law**

The power to give the government authority to spend rests with the legislature, and is exercised through the passing of the annual budget law. If the legislature does not rigorously examine and debate the law, that power is not being effectively exercised and will undermine the accountability of the government to the electorate. Assessing the legislative scrutiny and debate of the annual budget law will be informed by consideration of several factors, including the scope of the scrutiny, the internal procedures for scrutiny and debate and the time allowed for that process.

Adequacy of the budget documentation made available to the legislature is covered by PI-6.

In-year budget amendments constitute a common feature of annual budget processes. In order not to undermine the significance of the original budget, the authorization of amendments that can be done by the executive must be clearly defined, including limits on extent to which expenditure budgets may be expanded and re-allocated and time limits for the executive’s presentation of amendments for retro-active approval by the legislature. These rules must also be adhered to.

**Dimensions to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Scope of the legislature’s scrutiny.
- (ii) Extent to which the legislature’s procedures are well-established and respected.
- (iii) Adequacy of time for the legislature to provide a response to budget proposals both the detailed estimates and, where applicable, for proposals on macro-fiscal aggregates earlier in the budget preparation cycle (time allowed in practice for all stages combined).
- (iv) Rules for in-year amendments to the budget without ex-ante approval by the legislature.

Score	Minimum requirements (Scoring methodology: M1)
<b>A</b>	(i) The legislature’s review covers fiscal policies, medium term fiscal framework and medium term priorities as well as details of expenditure and revenue. (ii) The legislature’s procedures for budget review are firmly established and respected. They include internal organizational arrangements, such as specialized review committees, and negotiation procedures. (iii) The legislature has at least two months to review the budget proposals. (iv) Clear rules exist for in-year budget amendments by the executive, set strict limits on extent and nature of amendments and are consistently respected.
<b>B</b>	(i) The legislature’s review covers fiscal policies and aggregates for the coming year as well as detailed estimates of expenditure and revenue. (ii) Simple procedures exist for the legislature’s budget review and are respected. (iii) The legislature has at least one month to review the budget proposals. (iv) Clear rules exist for in-year budget amendments by the executive, and are usually respected, but they allow extensive administrative reallocations.
<b>C</b>	(i) The legislature’s review covers details of expenditure and revenue, but only at a stage where detailed proposals have been finalized. (ii) Some procedures exist for the legislature’s budget review, but they are not comprehensive and only partially respected. (iii) The legislature has at least one month to review the budget proposals. (iv) Clear rules exist, but they may not always be respected OR they may allow extensive administrative reallocation as well as expansion of total expenditure.
<b>D</b>	(i) The legislature’s review is non-existent or extremely limited, OR there is no functioning legislature. (ii) Procedures for the legislature’s review are non-existent or not respected. (iii) The time allowed for the legislature’s review is clearly insufficient for a meaningful debate (significantly less than one month). (iv) Rules regarding in-year budget amendments may exist but are either very rudimentary and unclear, OR they are usually not respected.

**PI-28. Legislative scrutiny of external audit reports**

The legislature has a key role in exercising scrutiny over the execution of the budget that it approved. A common way in which this is done is through a legislative committee(s) or commission(s) that examines the external audit reports and questions responsible parties about the findings of the reports. The operation of the committee(s) will depend on adequate financial and technical resources, and on adequate time being allocated to keep up-to-date on reviewing audit reports. The committee may also recommend actions and sanctions to be implemented by the executive, in addition to adopting the recommendations made by the external auditors (ref. PI-26).

The focus in this indicator is on central government entities, including autonomous agencies to the extent that either (a) they are required by law to submit audit reports to the legislative or (b) their parent or controlling ministry/department must answer questions and take action on the agencies' behalf.

Timeliness of the legislature's scrutiny can be affected by a surge in audit report submissions, where external auditors are catching up on a backlog. In such situations, the committee(s) may decide to give first priority to audit reports covering the most recent reporting periods and audited entities that have a history of poor compliance. The assessment should favorably consider such elements of good practice and not be based on the resulting delay in scrutinizing reports covering more distant periods.

**Dimensions to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Timeliness of examination of audit reports by the legislature (for reports received within the last three years).
- (ii) Extent of hearings on key findings undertaken by the legislature.
- (iii) Issuance of recommended actions by the legislature and implementation by the executive.

Score	Minimum requirements (Scoring methodology: M1)
<b>A</b>	(i) Scrutiny of audit reports is usually completed by the legislature within 3 months from receipt of the reports. (ii) In-depth hearings on key findings take place consistently with responsible officers from all or most audited entities, which receive a qualified or adverse audit opinion. (iii) The legislature usually issues recommendations on action to be implemented by the executive, and evidence exists that they are generally implemented.
<b>B</b>	(i) Scrutiny of audit reports is usually completed by the legislature within 6 months from receipt of the reports. (ii) In-depth hearings on key findings take place with responsible officers from the audited entities as a routine, but may cover only some of the entities, which received a qualified or adverse audit opinion. (iii) Actions are recommended to the executive, some of which are implemented, according to existing evidence.
<b>C</b>	(i) Scrutiny of audit reports is usually completed by the legislature within 12 months from receipt of the reports. (ii) In-depth hearings on key findings take place occasionally, cover only a few audited entities or may include with ministry of finance officials only. (iii) Actions are recommended, but are rarely acted upon by the executive.
<b>D</b>	(i) Examination of audit reports by the legislature does not take place or usually takes more than 12 months to complete. (ii) No in-depth hearings are conducted by the legislature. (iii) No recommendations are being issued by the legislature.

## D-1. Predictability of Direct Budget Support

Direct budget support constitutes an important source of revenue for central government in many countries. Poor predictability of inflows of budget support affects the government’s fiscal management in much the same way as the impact of external shocks on domestic revenue collection. Both the shortfalls in the total amount of budget support and the delays in the in-year distribution of the in-flows can have serious implications for the government’s ability to implement its budget as planned.

Direct budget support consists of all aid provided to the government treasury in support of the government’s budget at large (general budget support) or for specific sectors. When received by the government’s treasury, the funds will be used in accordance with the procedures applying to all other general revenue. Direct budget support may be channeled through separate or joint donor holding accounts before being released to the treasury.

The narrative should explain possible reasons for the observed deviation between forecasts and actual disbursements, which could include non-implementation or delay of actions agreed with the government as condition for disbursement.

### Dimensions to be assessed (Scoring Method M1):

- (i) Annual deviation of actual budget support from the forecast provided by the donor agencies at least six weeks prior to the government submitting its budget proposals to the legislature (or equivalent approving body).
- (ii) In-year timeliness of donor disbursements (compliance with aggregate quarterly estimates)

Dimension (ii) should be assessed on the basis of the quarterly distribution of actual budget support inflows compared to the distribution according to the agreed plan. The weighted disbursement delay would be calculated as the percent of funds delayed multiplied by the number of quarters of the delay (so if 10% of the actual inflows arrive in the fourth quarter instead of the first quarter as planned, the weighted delay is 30%).

Score	Minimum requirements (Scoring methodology: M1)
<b>A</b>	(i) In no more than one out of the last three years has direct budget support outturn fallen short of the forecast by more than 5%. (ii) Quarterly disbursement estimates have been agreed with donors at or before the beginning of the fiscal year and actual disbursements delays (weighted) have not exceeded 25% in two of the last three years.
<b>B</b>	(i) In no more than one out of the last three years has direct budget support outturn fallen short of the forecast by more than 10%. (ii) Quarterly disbursement estimates have been agreed with donors at or before the beginning of the fiscal year and actual disbursements delays (weighted) have not exceeded 25% in two of the last three years.
<b>C</b>	(i) In no more than one out of the last three years has direct budget support outturn fallen short of the forecast by more than 15%. (ii) Quarterly disbursement estimates have been agreed with donors at or before the beginning of the fiscal year and actual disbursements delays (weighted) have not exceeded 50% in two of the last three years.
<b>D</b>	(i) In at least two of the last three years did direct budget support outturn fall short of the forecast by more than 15% OR no comprehensive and timely forecast for the year(s) was provided by the donor agencies. (ii) The requirements for score C (or higher) are not met.

**D-2. Financial information provided by donors for budgeting and reporting on project and program aid**

Predictability of disbursement of donor support for projects and programs (below referred to only as projects) affect the implementation of specific line items in the budget. Project support can be delivered in a wide range of ways, with varying degrees of government involvement in planning and management of resources. A lower degree of government involvement leads to problems in budgeting the resources (including presentation in the budget documents for legislative approval) and in reporting of actual disbursement and use of funds (which will be entirely the donor’s responsibility where aid is provided in-kind). While the government through its spending units should be able to budget and report on aid transferred in cash (often as extra-budgetary funding or through separate bank accounts), the government is dependent on donors for budget estimates and reporting on implementation for aid in-kind. Donor reports on cash disbursements are also important for reconciliation between donor disbursement records and government project accounts.

**Dimensions to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Completeness and timeliness of budget estimates by donors for project support.
- (ii) Frequency and coverage of reporting by donors on actual donor flows for project support.

Score	Minimum requirements (Scoring methodology: M1)
<b>A</b>	(i) All donors (with the possible exception of a few donors providing insignificant amounts) provide budget estimates for disbursement of project aid at stages consistent with the government’s budget calendar and with a breakdown consistent with the government’s budget classification. (ii) Donors provide quarterly reports within one month of end-of-quarter on the all disbursements made for at least 85% of the externally financed project estimates in the budget, with a break-down consistent with the government budget classification.
<b>B</b>	(i) At least half of donors (including the five largest) provide complete budget estimates for disbursement of project aid at stages consistent with the government’s budget calendar and with a breakdown consistent with the government’s budget classification. (ii) Donors provide quarterly reports within one month of end-of-quarter on the all disbursements made for at least 70% of the externally financed project estimates in the budget with a break-down consistent with the government budget classification.
<b>C</b>	(i) At least half of donors (including the five largest) provide complete budget estimates for disbursement of project aid for the government’s coming fiscal year, at least three months prior its start. Estimates may use donor classification and not be consistent with the government’s budget classification. (ii) Donors provide quarterly reports within two months of end-of-quarter on the all disbursements made for at least 50% of the externally financed project estimates in the budget. The information does not necessarily provide a break-down consistent with the government budget classification.
<b>D</b>	(i) Not all major donors provide budget estimates for disbursement of project aid at least for the government’s coming fiscal year and at least three months prior its start. (ii) Donors do not provide quarterly reports within two month of end-of-quarter on the disbursements made for at least 50% of the externally financed project estimates in the budget.

**D-3. Proportion of aid that is managed by use of national procedures**

National systems for management of funds are those established in the general legislation (and related regulations) of the country and implemented by the mainstream line management functions of the government. The requirement that national authorities use different (donor-specific) procedures for the management of aid funds diverts capacity away from managing the national systems. This is compounded when different donors have different requirements. Conversely, the use of national systems by donors can help to focus efforts on strengthening and complying with the national procedures also for domestically funded operations.

The use of national procedures mean that the banking, authorization, procurement, accounting, audit, disbursement and reporting arrangements for donor funds are the same as those used for government funds. All direct and un-earmarked budget support (general or sector based) will by definition use national procedures in all respects. Other types of donor funding such as e.g. earmarked budget support, basket funds and discrete project funding may use some or no elements of national procedures.

**Dimension to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Overall proportion of aid funds to central government that are managed through national procedures.

This proportion should be arrived at as an average of the proportion of donor funds that use national systems for each of the four areas of procurement, payment/ accounting, audit and reporting respectively.

<b>Score</b>	<b>Minimum requirements (Scoring methodology: M1)</b>
<b>A</b>	(i) 90% or more of aid funds to central government are managed through national procedures.
<b>B</b>	(i) 75% or more of aid funds to central government are managed through national procedures.
<b>C</b>	(i) 50% or more of aid funds to central government are managed through national procedures.
<b>D</b>	(i) Less than 50% of aid funds to central government are managed through national procedures.

# Annex 2

## The PFM Performance Report



## The PFM Performance Report

This document aims to assist in the preparation of the Public Financial Management Performance Report (PFM-PR) by providing a description of the information provided by the report and how this information is recorded. It is complementary to the document on the set of high-level PFM performance indicators.

The PFM-PR aims to provide a comprehensive and integrated assessment of PFM performance of a country, based in particular on an indicator-led analysis of the key elements of a PFM system, and to assess the extent to which institutional arrangements within government support timely planning and implementation of PFM reforms. All relevant information is included in the body of the report, and its annexes are generally not used to elaborate on detailed aspects of the report.

The structure of the report is the following:

<b><i>STRUCTURE OF THE PFM-PR</i></b>
<b>Summary assessment</b>
<b>1. Introduction</b>
<b>2. Country background information</b>
<b>2.1. Description of country economic situation</b>
<b>2.2. Description of budgetary outcomes</b>
<b>2.3. Description of the legal and institutional framework for PFM</b>
<b>3. Assessment of the PFM systems, processes and institutions</b>
<b>3.1. Budget credibility</b>
<b>3.2. Comprehensiveness and transparency</b>
<b>3.3. Policy-based budgeting</b>
<b>3.4. Predictability and control in budget execution</b>
<b>3.5. Accounting, recording and reporting</b>
<b>3.6. External scrutiny and audit</b>
<b>3.7. Donor practices</b>
<b>3.8. Country specific issues (if necessary)</b>
<b>4. Government reform process</b>
<b>4.1. Description of recent and on-going reforms</b>
<b>4.2. Institutional factors supporting reform planning and implementation</b>
<b>Annex 1: Performance Indicators Summary</b>
<b>Annex 2: Sources of information</b>

The rest of the document gives indications on the information provided by the report and how it is reported in the document. It follows the structure of the PFM-PR.



## Summary Assessment

*This section aims to provide an integrated and strategic picture of PFM performance, including the extent to which the PFM system impacts on the achievement of outcomes of aggregate fiscal discipline, strategic allocation of resources and efficient service delivery.*

The indicative length of this section is three to four pages.

The summary assessment provides the following information:

### *(i) Integrated assessment of PFM performance*

The detailed indicator-led assessment is summarized along the six core dimensions of PFM performance identified in the Performance Measurement Framework:

1. **Credibility of the budget** - The budget is realistic and is implemented as intended.
2. **Comprehensiveness and transparency** - The budget and fiscal risk oversight are comprehensive and fiscal and budget information is accessible to the public.
3. **Policy-based budgeting** - The budget is prepared with due regard to government policy.
4. **Predictability and control in budget execution** - The budget is implemented in an orderly and predictable manner and there are arrangements for the exercise of control and stewardship in the use of public funds.
5. **Accounting, recording and reporting** – Adequate records and information are produced, maintained and disseminated to meet decision-making control, management and reporting purposes.
6. **External scrutiny and audit** - Arrangements for scrutiny of public finances and follow-up by the executive are operating.

In synthesizing the performance of the PFM system, the analysis aims at identifying the main PFM weaknesses and does not simply repeat the detailed list of weaknesses identified in section 3. The analysis captures in particular the interdependence between the different dimensions, i.e. the extent to which poor performance for one of the core dimensions is likely to influence the performance of the PFM system in relation to the other dimensions.

### *(ii) Assessment of the impact of PFM weaknesses*

This part analyzes the extent to which the performance of the assessed PFM system appears to be supporting or affecting the overall achievement of budgetary outcomes at the three levels, i.e. aggregate fiscal discipline, strategic allocation of resources or efficient service delivery. In other words, it provides an understanding of why the weaknesses identified in PFM performance matter for this country. The assessment does not examine the extent to which budgetary outcomes are achieved (e.g. whether expenditures incurred through the budget have their desired effect on reducing poverty or achieving other policy objectives), but rather uses information from fiscal and expenditure policy analysis (as captured in the section 2 of the report) to assess the extent to which the PFM system constitutes an enabling factor for achievement of the planned budgetary outcomes.

The **table** in Appendix 1 (at the end of this section) is provided as an aid for making this assessment. It outlines how poor PFM performance may impact the achievement of aggregate fiscal discipline, strategic allocation of resources and service delivery. It is organized along the six core dimensions of PFM performance and the three levels of budgetary outcomes. Appendix 1 does not prescribe a mechanical link between weaknesses of the PFM system and achievement of the three levels of budgetary outcomes, but aims rather to support the thinking over the impact of PFM weaknesses and why they matter for the country.

***(iii) Prospects for reform planning and implementation***

This part assesses the extent to which institutional arrangements within the government support a timely and adequate reform planning and implementation process.

In addition, for aid-dependent countries, a statement is included on existing donor practices and on the extent to which they affect PFM performance.

## **Section 1: Introduction**

The objective of the introduction is to understand the context and the process by which the PFM-PR was prepared and to outline the scope of the PFM assessment.

The indicative length of this section is one page.

The introduction includes the following:

- ***Objective of the PFM-PR***, including why it has been undertaken at this time and its contribution to on-going country activities.
- ***Process of preparing the PFM-PR***, including (i) the donors associated in the preparation of the report, with a description of their role and contribution (lead donor, participating donors, financing, consultations, etc) and, (ii) involvement of government in the preparation of the report.
- ***The methodology for the preparation of the report***, such as reliance on information sources, interviews, etc.
- ***The scope of the assessment as provided by the PFM-PR***: Public financial management at the level of central government (including ministries, departments, autonomous agencies and deconcentrated entities) may cover only a limited amount of public expenditures that take place in a country, depending of the devolution of responsibilities to sub-national governments and public enterprises. Therefore, the report identifies the share of public expenditures that is made by central government. The importance of autonomous agencies in central government operations is specified due to their operations being outside the budget management and accounting system of the central government unit. In addition, the report provides information on the relative shares of public expenditures made by other entities.

Institutions	Number of entities	% of total public expenditures
Central government*		
Autonomous government agencies		
Sub-national governments		

\* Includes ministries, departments and deconcentrated entities.

## Section 2: Country Background Information

*The objective of this section is to provide information on the country whose PFM system is being assessed, to allow sufficient understanding of the wider context to PFM reforms as well as the core characteristics of the PFM system in that country.*

The indicative length of this section is four to five pages.

The section is structured along the following lines and provides the following information:

### ***SUB-SECTION 2.1: DESCRIPTION OF THE COUNTRY ECONOMIC SITUATION***

- ***Country context***, including population, income level, percentage of population living below the poverty line, growth rate, inflation, economic structure and main challenges for development.
- ***Overall government reform program***, with a focus on the main issues that are likely to influence public financial management.
- ***Rationale for PFM reforms*** in relation to the overall government reform program.

### ***SUB-SECTION 2.2: DESCRIPTION OF BUDGETARY OUTCOMES***

The information for this sub-section is drawn from existing fiscal and expenditure policy analysis or other relevant studies.

- ***Fiscal performance***: The report includes a short comment on the main trends in fiscal aggregate discipline for the last three years, based on the information provided by the following table. It also integrates other relevant information, for example on the debt stock.

Central government budget (in percent of GDP)			
	FY1	FY2	FY3
Total revenue			
- Own revenue			
- Grants			
Total expenditure			
- Non-interest expenditure			
- Interest expenditure			
Aggregate deficit (incl. grants)			
Primary deficit			
Net financing			
- external			
- domestic			

- **Allocation of resources:** The report includes information on the trends in sectoral and, if possible, economic allocation of resources. It also provides a statement on the priorities embodied in the national strategy (e.g. PRSP) and the extent to which budget allocations reflect the priorities of government.

<b>Actual budgetary allocations by sectors (as a percentage of total expenditures)</b>			
	<b>FY-1</b>	<b>FY-2</b>	<b>FY3</b>
<i>Health</i>			
<i>Education</i>			
<i>Agriculture</i>			
<i>Etc.</i>			

<b>Actual budgetary allocations by economic classification (as a percentage of total expenditures)</b>			
	<b>FY-1</b>	<b>FY-2</b>	<b>FY3</b>
Current expenditures			
- <i>Wages and salaries</i>			
- <i>Goods and services</i>			
- <i>Interest payments</i>			
- <i>Transfers</i>			
- <i>Others</i>			
Capital expenditures			

- **Additional information,** such as proportion of funds allocated at the local level or any information related to service delivery or operational efficiency, would be added, if available.

**SUB-SECTION 2.3: DESCRIPTION OF THE LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR PFM**

- **The legal framework for PFM:** the report describes the legal provisions that determine the fundamental rules that are guiding the PFM system. It would involve a brief description of recent changes made to the legal framework, if relevant.
- **The institutional framework for PFM:** the report describes the responsibilities of the main entities involved in PFM, including for the different levels of government (central and sub-national governments), the different branches of government (executive, legislative, and the judiciary) as well as for the public enterprises or autonomous government agencies. Additional information on the broad responsibilities for public financial management in the Ministry of Finance and between the Ministry of Finance and the line ministries is welcome. Recent changes in responsibilities can be mentioned, including trends towards decentralization of expenditures.
- **The key features of the PFM system:** the report describes the key features of the PFM system, including the degree of centralization of the payment system or the type of jurisdictional control exercised by the external audit body.

The information provided is descriptive and does not intend to make a statement on compliance with existing rules or effective roles played by the legislature and external audit. Such issues are captured in the detailed assessment of the PFM system (section 3).

### **Section 3: Assessment of the PFM systems, processes and institutions**

*The objective of this section is to provide an assessment of the key elements of the PFM system, as captured by the indicators, and to report on progress made in improving those.*

**The structure of the section** is the following:

- 3.1. Budget credibility**
- 3.2. Comprehensiveness and transparency**
- 3.3. Policy-based budgeting**
- 3.4. Predictability and control in budget execution**
- 3.5. Accounting, recording and reporting**
- 3.6. External scrutiny and audit**
- 3.7 Donor practices**
- 3.8. Country specific issues (if necessary)**

The indicative length of this section is about eighteen to twenty pages.

#### ***SUB-SECTIONS 3.1 TO 3.7***

**Each sub-section discusses the relevant indicators.** For example, the subsection 3.2 on comprehensiveness and transparency reports on indicators 5 to 10. Reporting reflects the order of the indicators.

The discussion of each of the indicators **distinguishes between the assessment of the present situation (the indicator-led analysis) and a description of the reform measures being introduced to address the identified weaknesses.** The assessment based on the indicator and the reporting on progress are separated in two different paragraphs, in order to avoid confusion between what the situation is and what is happening in terms of reforms.

**Reporting the indicator-led analysis**

Reporting on the indicator-led analysis is undertaken in the following manner :

- The text gives a clear understanding of **the actual performance of each of the PFM dimensions captured by the indicators** and the rationale for its scoring. Each dimension of the indicator is discussed in the text and addressed in a way that enables understanding of the specific level (A, B, C or D) achieved by the dimension.
- The report indicates the factual evidence (including quantitative data), that has been used to substantiate the assessment. The information is specific wherever possible (e.g. in terms of quantities, dates and time spans).
- Any issues of **timeliness or reliability of data or evidence** is noted.
- If **no information** exists either for a whole indicator or one of its dimension, the text explicitly mentions it. If it is felt that scoring is still possible despite a lack of information for one of the dimension, the rationale for the scoring is made explicit.
- At the end of the discussion of each indicator, **a table** specifies the scoring along with a brief explanation for the scoring.

**As a complement to the indicator scoring, reporting on progress<sup>14</sup> is made in relation to each of the indicator topics** (if relevant, i.e. when there are recent or on-going reform measures). It aims to capture the dynamic of reforms in the country while retaining sufficient rigor in assessing on-going changes:

Reporting on progress is based on **factual evidence** and focuses on:

(i) **Small improvements in PFM performance not captured by the indicators**

For example:

- **Indicator 4** (stock and monitoring of expenditure payment arrears): In Year 1, a country rated B on this indicator, partly because the stock of arrears stood at 7% and partly as a result of efforts made recently in reducing the stock of arrears. In Year 3, the stock of arrears stands at 3%. The rating of the indicator remains B, but the report should note the progress made in reducing the stock of arrears.
- **Indicator 12** (multi-year perspective in fiscal planning, expenditure policy and budgeting): In Year 1, a country has two out of ten sector strategies that are fully costed. The two sectors represent 35% of total primary expenditure. In Year 3, one additional sector strategy is costed. The sector represents 10% of total primary expenditure. The progress made does not influence the rating of the indicator, but the report should note the progress made in improving the performance.

<sup>14</sup> The level of performance of the PFM system, as captured by the indicators, reflects a combination of historical, political, institutional and economic factors and is not necessarily representative of recent or on-going **efforts made by government to improve PFM performance**. Improvement in the scoring of the indicators may take some years given the four-point scale by the high-level indicators. This is why the PFM-PR introduces some reporting on progress made in improving PFM performance as captured by the indicators.

(ii) **Reforms implemented to date, that have not yet impacted PFM performance or for which no evidence exists on their impact on PFM performance**

For example:

- Indicator 21 (effectiveness of internal audit): In Year 1, the country rated D on this indicator as no internal audit function existed. In Year 3, an internal audit department has been created in the Ministry of Finance, but is still very weak. The reform – creation of the internal audit department – has not yet impacted PFM performance, but should be noted in the report.
- Indicator 19 (competition, value for money and controls in procurement): A new procurement law was adopted one year ago, but no analysis has been made since then to assess its impact on the use of open competition for award of contracts, etc. Since no evidence is available on the impact of this new legislation, the rating of the indicator should be based on the latest evidence of procurement practices, i.e., prior to the adoption of the new legislation. The report should note the existence of the new procurement law and the lack of evidence collected to assess its impact.

Reference to government reform plans or description of existing conditionality selected by the international finance institutions or donors (i.e. reform measures yet to be implemented) are not considered as sufficient evidence for demonstrating progress.

**An upward arrow** can be used next to the score (e.g., **D▲**) to indicate progress, but its use is limited to cases as described above under (i) small improvements in PFM performance not captured by the indicators, and (ii) reforms implemented to date that have not yet impacted PFM performance or for which no evidence on their impact on PFM performance exists.

***SUB-SECTION 3.8***

The PFM-PR provides information on **country-specific issues** that are essential for a comprehensive picture of PFM performance and that are not fully captured by the indicators. This sub-section is based on available information. Below are some examples of such country specific issues:

**1) Sub-national governments:**

The performance indicators capture local government issues in relation to the clarity of inter-governmental fiscal relations (PI-8), the comprehensiveness of fiscal risk oversight (PI-9) and the extent to which spending ministries and agencies are able to plan and commit expenditures in accordance with budgets and work plan (PI-16). In countries where a significant proportion of expenditures are executed at the sub-national level and where information is available, the PFM-PR provides some information on PFM performance at the local level. This section does however not seek to substitute for any assessment done at the sub-national level.

**2) Public enterprises**

The performance indicators capture public enterprise issues in relation to the comprehensiveness of aggregate fiscal risk oversight (PI-9). Depending on the importance of these entities, a comprehensive overview of the PFM system may therefore require a description of the relationships between the central government and

those entities or the performance of those entities in terms of PFM, to the extent information exists.

**3) Management of revenues in natural resources rich countries**

Revenues from natural resources may constitute an important source of income for certain countries and may be subject to specific financial management arrangements. This section may in such cases present a description the performance of those arrangements.

**4) Any other issues relevant for a comprehensive picture of PFM performance.**

## **Section 4: Government reform process**

This section aims to describe the overall progress made by government in improving PFM performance and to provide some forward-looking perspective on the factors that are likely to affect future reform planning, implementation and monitoring.

The indicative length of this section is about two to three pages.

### ***SUB SECTION 4.1: DESCRIPTION OF RECENT AND ON-GOING REFORMS***

The most important recent and ongoing reforms are briefly summarized (as a detailed description of those takes place in section 3) to give a thrust of the main progress made by government in strengthening the PFM system.

### ***SUB-SECTION 4.2: INSTITUTIONAL FACTORS SUPPORTING REFORM PLANNING AND IMPLEMENTATION***

This part of the report provides a **forward-looking perspective** of the extent to which **institutional factors** are likely to support the reform planning and implementation process.

The following identifies several factors that are likely to be relevant in supporting an effective reform process in many country contexts. In each case, this part of the PFM-PR takes into account recent and ongoing reform experiences and identifies, where appropriate, additional country specific factors to those suggested below.

- **Government leadership and ownership** is likely to contribute to a more effective PFM reform process by setting the objectives, direction and pace of reforms, clarifying organizational responsibilities for the reform process and addressing, in a timely manner, any resistance to change. Consideration may be given to the level and nature of political engagement in the reform process, the extent to which the government articulates a compelling case for PFM reforms, the dissemination of the government vision in public documents (PRSPs, specific PFM strategy or action plan, etc.) and the provision of resources by government to PFM reforms. Cross reference to the extent to which the reform process is progressing according to government plans can be included if found relevant.



- **Coordination across government** is likely to contribute to a more prioritized and sequenced reform agenda, as existing capacities of different entities and levels of government are taken into account in planning and implementing reforms. In assessing the extent to which arrangements for coordination are in place, consideration may be given to the extent to which relevant entities, especially line ministries, are associated in the reform decision making process, the existence of mechanisms to ensure timely decisions-making especially for cross-cutting reforms, the clarity of roles and responsibilities in the implementation of reforms and the existence of a focal point in government for coordination of donors in relation to PFM reforms. Association of the Parliament and the external audit in the PFM reform process may also be considered when relevant.
- Impact of the PFM reforms is likely to depend on the extent to which existing arrangements support a **sustainable reform process**. In this context, consideration may be given to the extent to which the reform process is driven by government experts or technical assistance, whether reforms are being associated with comprehensive capacity-building programs and consideration is being given to retaining trained staff. Any information on funding of the recurrent costs, resulting from the implementation of reforms, may also be included, if relevant.

**The assessment of those institutional factors** is as factual as possible and does not rely on government plans or commitments. **The report does not make recommendations** for the reform program of the government and does not include a judgment as to whether the government reform program addresses the right PFM weaknesses or whether the proposed reform measures are adequate.

**PFM-PR Annex 1**

This annex provides a summary table of the performance indicators. For each of the indicators, the table specifies the scoring assigned along with a brief explanation for the scoring.

<b>Indicator</b>	<b>Scoring</b>	<b>Brief Explanation and Cardinal Data used</b>
<i>Illustrative Example:</i>		
1. Aggregate expenditure out-turn compared to original approved budget	<b>B</b>	Actual primary expenditure (excluding donor funded projects) in 2003 was 8 percent below the originally budgeted expenditure, whereas in 2002 and 2004 expenditure was below budget by 4% and 3% respectively.
2.		

**PFM-PR Annex 2**

The annex indicates all existing analytical work that was used to develop the PFM Performance Report. Examples might include government reports, Country Financial Accountability Assessments (CFAA), Public Expenditure Reviews (PERs), Country Procurement Assessment Reports (CPAR), audit reports, etc.

**Appendix 1: Links between the six dimensions of an open and orderly PFM system and the three levels of budgetary outcomes**  
(for the use of this table, refer to page 57)

	<b>Aggregate fiscal discipline</b>	<b>Strategic allocation of resources</b>	<b>Efficient service delivery</b>
<b>Budget credibility</b>	<i>In order for the budget to be a tool for policy implementation, it is necessary that it is realistic and implemented as passed.</i>		
<b>The budget is realistic and is implemented as intended</b>	A lack of credibility increases the likelihood of <b>overshooting the deficit target or increasing the level of arrears</b> . This can arise from pressures created by over-optimistic revenue forecasts and under-budgeting of non-discretionary expenditures (e.g. utilities, salaries, entitlement payments). It can also arise from non-compliance in budget execution (e.g. revenue leakages or unbudgeted expenditures).	A lack of credibility in the budget may lead to <b>short falls in the funding of priority expenditures</b> . This may arise from expenditure ceiling cuts resulting from revenues shortfalls, under-estimation of the costs of the policy priorities or the non-compliance in the use of resources.	Adjustments may fall disproportionately on <b>non-salary recurrent expenditures</b> , which is likely to have significant impact on the efficiency of resources used at the service delivery level.  Non-compliance with the budget may lead to a <b>shift across expenditure categories</b> , reflecting personal preferences rather than efficiency of service delivery.
<b>Comprehensiveness and transparency</b>	<i>Comprehensiveness of budget is necessary to ensure that all activities and operations of governments are taking place within the government fiscal policy framework and are subject to adequate budget management and reporting arrangements. Transparency is an important institution that enables external scrutiny of government policies and programs and their implementation.</i>		
<b>The budget and fiscal risk oversight are comprehensive and fiscal and budget information is accessible to the public</b>	Activities that are not managed and reported through <b>adequate budget processes</b> are unlikely to be subject to the same kind of scrutiny and controls as are operations included in the budget. This increases the risk that those activities take place without reference <b>to the fiscal targets</b> decided by government and that potential risks linked to those activities are not accounted for, thereby increasing the risk of overshooting the deficit and creating unsustainable liabilities for government.  Lack of transparency limits the availability of information regarding the performance of the government in maintaining fiscal discipline and managing fiscal risks. For example, incomplete or untimely financial statements limit the scrutiny by <b>financial markets</b> .	Strategic allocation is strengthened if <b>all claims can compete with each other</b> in a transparent manner during budget preparation. Extra-budgetary funds, and earmarking of some revenues to certain programs are in particular likely to affect the efficiency of strategic planning against government priorities.  Lack of transparency limit the availability of information on the use of resources in line with government publicized priorities. This limits the capacity of <b>the legislature, civil society and media</b> to assess the extent to which the government is implementing its policy priorities.	Lack of comprehensiveness is likely to increase <b>waste of resources and decrease the provision of services</b> . It limits competition in the review of the efficiency and effectiveness of the different programs and their inputs. It may also facilitate the development of patronage or corrupt practices by limiting the scrutiny of operations, expenditures and procurement processes not integrated in budget management and reporting arrangements.  Lack of transparency limits the availability of information on the resources available for the service delivery units. This weakens the capacity of <b>local communities</b> to exercise any scrutiny on the resources allocated and used at the service delivery units.

	<b>Aggregate fiscal discipline</b>	<b>Strategic allocation of resources</b>	<b>Efficient service delivery</b>
<p><b>Policy-based budgeting</b></p> <p>The budget is prepared with due regard to government policy</p>	<p><i>A policy-based budgeting process enables the government to plan the use of resources in line with its fiscal policy and national strategy.</i></p> <p>A <b>weak planning process</b> may lead to a budget that does not respect the fiscal and macroeconomic framework defined by government. In particular, limited involvement by Cabinet may reduce the weight carried by the fiscal targets in the final budget negotiations. Limited integration of <b>medium-term implications of fiscal decisions</b> (spending and revenue decisions, approval of guarantees and entitlements programs, etc) in the annual budget process can lead to unsustainable policies.</p>	<p><b>The lack of participation by line ministries, limited involvement by Cabinet or a chaotic budget process</b> is likely to constrain allocation of the global resource envelop in line with government priorities and to increase the likelihood of ad-hoc decisions. <b>The lack of a medium-term perspective</b> could undermine allocative decisions, as the timespan of an annual budget is too short to introduce significant changes in expenditure allocations, so that costs of new policy initiative may be systematically under-estimated.</p>	<p>A poor budget process does not allow <b>discussions over efficiency in the use of resources</b>. In particular, it does not allow an orderly review of existing policies and new policy initiatives. <b>The lack of multi-year perspective</b> may contribute to inadequate planning of the recurrent costs of investment decisions and of the funding for multi-year procurement.</p>
<p><b>Predictability and control in budget execution</b></p> <p>The budget is executed in an orderly and predictable manner and there are arrangements for the exercise of control and stewardship in the use of public funds.</p>	<p>Lack of orderliness in execution, such as poor synchronization of cash inflows, liquidity and outflows, may <b>undermine fiscal management</b> by for example leading to unnecessary interest charges or supplier surcharges. Disorderly execution of the budget makes it difficult to undertake <b>appropriate in-year adjustment</b> to the budget totals in accordance with the fiscal framework, as information is likely to be inadequate and implementing decisions more challenging.</p> <p>Weak control arrangements may allow <b>expenditures (including the wage bill) in excess of budget or revenue leakages</b>, leading to higher deficit, debt levels or arrears.</p>	<p>Disorderly execution could lead to <b>unplanned reallocations</b> because it may allow resources to be captured by low priority items and reduce availability of resources for priorities.</p> <p>Weak controls arrangements may allow <b>unauthorized expenditures and fraudulent payments</b>, and may therefore result in patterns in resources utilization, that are significantly different from initial allocations.</p>	<p>Lack of predictability in resource flows undermines the ability of front-line service delivery units <b>to plan and use those resources in a timely and efficient manner</b>. It may also foster an environment in which controls are habitually by-passed.</p> <p><b>Non-observance of competitive tendering process practices</b> for the procurement of goods and services are likely to limit the efficiency of existing programs by increasing the costs of procuring the goods or leading to supply of goods of inadequate quality.</p> <p>Inadequate controls of payrolls, procurement and expenditure processes may create the <b>opportunity for corrupt practices, leakages and patronage</b>.</p>

	<b>Aggregate fiscal discipline</b>	<b>Strategic allocation of resources</b>	<b>Efficient service delivery</b>
<p><b>Accounting, recording and reporting</b></p> <p><b>Adequate records and information are produced, maintained and disseminated to meet decision-making control, management and reporting purposes</b></p>	<p><i>Timely, relevant and reliable financial information is required to support all fiscal and budget management and decision-making processes.</i></p> <p>The lack of timely and adequate information on revenue forecasting and collection, existing liquidity levels and expenditures flows <b>constrain the capacity of government to decide and control budget totals</b>. Information is also necessary regarding debt levels, guarantees, contingent liability and forward costs of investment programs to allow management for long-term fiscal sustainability and affordability of policies.</p>	<p>A lack of information on cost of programs and use of resources would <b>undermine the ability to allocate resources</b> to government priorities. Regular information on budget execution allows monitoring on the use of resources, but also facilitates identification of bottlenecks and problems which may lead to significant changes in the executed budget.</p>	<p>A lack of information on how resources have been provided and used for service delivery is likely <b>to undermine the planning and management of services</b>. Inadequate information and records would reduce the availability of evidence that is required for <b>effective audit and oversight of the use of funds</b> and could provide the opportunity for leakages, corrupt procurement practices or use of resources in an unintended manner.</p>
<p><b>Effective external scrutiny and audit</b></p> <p><b>Arrangements for scrutiny of public finances and follow up by executive are operating.</b></p>	<p><i>Effective scrutiny by the legislature and through external audit is an enabling factor in the government being held to account for its fiscal and expenditures policies and their implementation.</i></p> <p><b>Limited scrutiny</b> of government macro-fiscal policy and its implementation may reduce the pressure on government to consider long-term fiscal sustainability issues and to respect its targets.</p>	<p><b>Limited scrutiny</b> is likely to reduce the pressure on government to allocate and execute the budget in line with its stated policies.</p>	<p><b>Limited scrutiny</b> may reduce the extent to which government is held accountable for efficient and rule-based management of resources, without which the value of services is likely to be diminished. In addition, inadequate audit means that the accounting and use of funds is not subject to detailed review and verification.</p>

(for the use of this table, refer to page 57)

# Annex 3

Original Indicators PI-2, PI-3 and PI-19



## PI-2. Composition of expenditure out-turn compared to original approved budget

Where the composition of expenditure varies considerably from the original budget, the budget will not be a useful statement of policy intent. Measurement against this indicator requires an empirical assessment of expenditure out-turns against the original budget at a sub-aggregate level. As budgets are usually adopted and managed on an administrative (ministry/agency) basis, the administrative basis is preferred for assessment, but a functional basis is an acceptable alternative. At administrative level, variance shall be calculated for the main budgetary heads (votes) of ministries, independent departments and agencies, which are included in the approved budget<sup>15</sup>. If functional classification is used, it should be based on the GFS/COFOG ten main functions.

Changes in overall level of expenditure (assessed in PI-1) will translate into changes in spending for administrative (and functional) budget lines. This indicator (PI-2) measures the extent to which reallocations between budget lines have contributed to variance in expenditure composition beyond the variance resulting from changes in the overall level of expenditure. To make that assessment requires that the total variance in the expenditure composition is calculated and compared to the overall deviation in primary expenditure for each of the last three years.

Variance is calculated as the weighted average deviation between actual and originally budgeted expenditure calculated as a percent of budgeted expenditure on the basis of administrative or functional classification, using the absolute value of deviation<sup>16</sup>. In order to be compatible with the assessment in PI-1, the calculation should exclude debt service and donor funded project expenditure.

### Dimension to be assessed (Scoring Method M1):

- (i) Extent to which variance in primary expenditure composition exceeded overall deviation in primary expenditure (as defined in PI-1) during the last three years.

Score	Minimum Requirements (Scoring Method M1)
A	(i) Variance in expenditure composition exceeded overall deviation in primary expenditure by no more than 5 percentage points in any of the last three years.
B	(i) Variance in expenditure composition exceeded overall deviation in primary expenditure by 5 percentage points in no more than one of the last three years.
C	(i) Variance in expenditure composition exceeded overall deviation in primary expenditure by 10 percentage points in no more than one of the last three years.
D	(i) Variance in expenditure composition exceeded overall deviation in primary expenditure by 10 percentage points in at least two out of the last three years.

<sup>15</sup> In case the number of main budgetary heads exceed 20, the deviation should be calculated for the 20 largest heads (by amount) or for the largest heads that represent 75% of budgeted expenditure if the latter number of heads is larger than 20. The deviation for the remaining headlines should be done on an aggregated basis i.e. as if they constituted one budget head only.

<sup>16</sup> The steps in calculation for each year are as follows (an Excel spreadsheet for easy calculation can be downloaded from the website [www.pefa.org](http://www.pefa.org), also including an example):

- For each budget head that contributed to primary expenditure, calculate the deviation between actual expenditure and the original budget.
- Add up the absolute value of the deviations for all budget heads (absolute value = the positive difference between the actual and the budget figures). Do not use percentage deviations.
- Calculate this sum as a percentage of the total budgeted primary expenditure.
- Deduct the percentage of overall primary expenditure deviation for each year (calculated for PI-1) to arrive at the number of percentage points by which expenditure composition variance exceeded overall expenditure deviation.
- Go to the scoring table above and establish in how many years the percentage points exceeded 5 or 10.



**PI-3. Aggregate revenue out-turn compared to original approved budget**

Accurate forecasting of domestic revenue is a critical factor in determining budget performance, since budgeted expenditure allocations are based upon that forecast. A comparison of budgeted and actual revenue provides an overall indication of the quality of revenue forecasting.

External shocks may however occur, that could not have been forecast and do not reflect inadequacies in administration, they should be explained in the narrative. The calibration allows for a top score even if during one year in the last three the outturn is substantially different from the forecast e.g. as a result of a major external shock occurring during budget execution.

For this indicator, information from budget execution reports or final government accounts should be used to the extent available (rather than data from other sources such as a revenue authority or the central bank). The narrative should explain the sources of data and any concerns regarding consistency or reliability, which may also be highlighted by assessment of revenue data reconciliation in PI-14.

**Dimension to be assessed (Scoring Method M1):**

- (i) Actual domestic revenue collection compared to domestic revenue estimates in the original, approved budget.

<b>Score</b>	<b>Minimum Requirements (Scoring Method M1)</b>
<b>A</b>	(i) Actual domestic revenue collection was below 97% of budgeted domestic revenue estimates in no more than one of the last three years.
<b>B</b>	(i) Actual domestic revenue collection was below 94% of budgeted domestic revenue estimates in no more than one of the last three years.
<b>C</b>	(i) Actual domestic revenue collection was below 92% of budgeted domestic revenue estimates in no more than one of the last three years.
<b>D</b>	(i) Actual domestic revenue collection was below 92% of budgeted domestic revenue estimates in two or all of the last three years.

## **PI-19. Competition, value for money and controls in procurement**

Significant public spending takes place through the public procurement system. A well-functioning procurement system ensures that money is used effectively and efficiently. Open competition in the award of contracts has been shown to provide the best basis for achieving efficiency in acquiring inputs for and value for money in delivery of programs and services by the government. This indicator focuses on the quality and transparency of the procurement regulatory framework in terms of establishing the use of open and fair competition as the preferred procurement method and defines the alternatives to open competition that may be appropriate when justified in specific, defined situations.

The procurement system benefits from the overall control environment that exists in the PFM system, including internal controls operated by implementing agencies and external control undertaken by external audit, ref. PI-20, PI-21, PI-22 and PI-26.

Unique to the public procurement process, however, is the direct involvement of participants from the private sector who, along with citizens, are direct stakeholders in the outcome of the procurement process. A good procurement system uses the participation of these stakeholders as part of the control system by establishing a clear regulated process that enables the submission and timely resolution of complaints submitted by private sector participants. Access to the process and information on complaints allows interested stakeholders to participate in the control of the system.

### **Dimensions to be assessed (Scoring method M2):**

- (i) Evidence on the use of open competition for award of contracts that exceed the nationally established monetary threshold for small purchases (percentage of the number of contract awards that are above the threshold);
- (ii) Extent of justification for use of less competitive procurement methods.
- (iii) Existence and operation of a procurement complaints mechanism

Dimension	Minimum requirements for dimension score. Scoring Methodology M2
(i) Use of open competition for award of contracts that exceed the nationally established monetary threshold for small purchases	<p><b>Score = A:</b> Accurate data on the method used to award public contracts exists and shows that more than 75% of contracts above the threshold are awarded on the basis of open competition.</p> <p><b>Score = B:</b> Available data on public contract awards shows that more than 50% but less than 75% of contracts above the threshold are awarded on basis of open competition, but the data may not be accurate.</p> <p><b>Score = C:</b> Available data shows that less than 50% of contracts above the threshold are awarded on an open competitive basis, but the data may not be accurate.</p> <p><b>Score = D:</b> Insufficient data exists to assess the method used to award public contracts OR the available data indicates that use of open competition is limited.</p>
(ii) Justification for use of less competitive procurement methods	<p><b>Score = A:</b> Other less competitive methods when used are justified in accordance with clear regulatory requirements.</p> <p><b>Score = B:</b> Other less competitive methods when used are justified in accordance with regulatory requirements.</p> <p><b>Score = C:</b> Justification for use of less competitive methods is weak or missing.</p> <p><b>Score = D:</b> Regulatory requirements do not clearly establish open competition as the preferred method of procurement.</p>
(iii) Existence and operation of a procurement complaints mechanism	<p><b>Score = A:</b> A process (defined by legislation) for submission and timely resolution of procurement process complaints is operative and subject to oversight of an external body with data on resolution of complaints accessible to public scrutiny.</p> <p><b>Score = B:</b> A process (defined by legislation) for submitting and addressing procurement process complaints is operative, but lacks ability to refer resolution of the complaint to an external higher authority.</p> <p><b>Score = C:</b> A process exists for submitting and addressing procurement complaints, but it is designed poorly and does not operate in a manner that provides for timely resolution of complaints.</p> <p><b>Score = D:</b> No process is defined to enable submitting and addressing complaints regarding the implementation of the procurement process.</p>



## **Bijlage 3 PEFA Revised Indicators**

---

### **PFM PERFORMANCE MEASUREMENT FRAMEWORK: REVISION OF THREE INDICATORS**

The PEFA program has made adjustments to indicators where experience over the five years since the PFM Performance Measurement Framework was launched has shown that ratings do not always correctly reflect the level of system performance. After broad consultation and approval by the PEFA Steering Committee revisions have been made to:

- PI-2 Composition of expenditure out-turn compared to original approved budget;
- PI-3 Aggregate revenue out-turn compared to original approved budget;
- PI-19 Transparency, competition and complaints mechanisms in procurement;

#### **PI-2. Composition of expenditure out-turn compared to original approved budget**

##### **Reasons for revision**

In situations where all changes against the original budget are negative (for example, when there is a major cut, arising from a significant revenue shortfall) or positive (perhaps because of windfall revenues collected mid-year), the current methodology results in an 'A' rating, even when the changes are unevenly spread. In addition, the accounting treatment of contingencies can have major implications for the rating, depending on the size of the contingency and whether it is transferred (vired) to spending entities or spent/accounted for directly under the contingency head: again – assuming no other variance – PI-2 will give an 'A' rating to a government that has a large contingency but accounts for its use directly under the contingency head, while a government which vires the contingency to spending entities will be rated lower (in other words, the scoring criterion penalizes what is generally accepted as good practice).

##### **Basis of the change**

To remedy these problems, the current basis for calculating PI-2 has been changed to reflect the good budgetary practice of according equal marginal value to all budget lines, and a second dimension added to focus on contingencies. Dimension (i) will improve the rating of any variance from the original budget appropriations by using relative deviations from an across-the-board adjustment to the budget, to reflect the aggregate actual expenditure. However, to avoid 'double counting' the impact of contingencies, they are excluded from this calculation of variances. A new dimension (ii) has been calibrated to avoid penalizing 'good practice' by allocating an 'A' to a government that records little or no actual expenditure against the contingency vote (because either the contingency has not been used or it has been vired to those spending departments where actual expenditure is incurred and recorded).

#### **PI-3. Aggregate revenue out-turn compared to original approved budget**

##### **Reason for revision**

The original PI-3 rates the percentage shortfall between the forecast and the actual revenue achieved, but did not consider under-budgeting of revenue. Pessimistic revenue forecasts often result in excess revenue being used for spending that has not been subjected to the scrutiny of the budget process, while optimistic forecasts can lead to unjustifiably large expenditure allocations and to larger than planned fiscal deficits if spending is not reduced should revenue be under-realized.

**Basis of the change**

The criteria used to score the indicator have been modified to incorporate both positive and negative deviations, although as the consequences of the latter are more severe, especially in the short term, more weight is given to an under-realization of revenue.

**PI-19. Transparency, competition and complaints mechanisms in procurement****Reason for revision**

Although several PIs impact on or are influenced by procurement, PI-19 – the only indicator devoted to the operation of the public procurement system – has been seen as inadequate given the significance of the volume of public spending that takes place through this system. Two of the three dimensions also proved difficult to rate consistently.

**Basis of the change**

PI-19 has been made more comprehensive in examining the strength, operation and openness of a national procurement system, by adding an additional dimension and completely reformulating the other three to reflect and provide linkages to the OECD-DAC 'Methodology for Assessing Procurement Systems' (MAPS) tool. The revised PI-19 draws on information collected as part of a MAPS exercise, or, if none has been recently completed, guides PEFA Assessors to appropriate sources of information and evidence by referring to the MAPS documentation.

#### Bijlage 4. Core PI Score

		Dimensions score				PI Score
		(i)	(ii)	(iii)	(iv)	
PI-2-(ii) Actual expenditures charged to the contingency vote			B			
PI-4-(ii) Arrears monitoring			B			
<b>KEY CROSS-CUTTING ISSUES:</b>						
<b>Comprehensiveness and Transparency</b>						
PI-5 Classification of the budget	M1	C				C
PI-6 Comprehensiveness of information included in budget documentation	M1	A				A
PI-7 Extent of unreported government operations	M1	B	B			B
PI-8 Transparency of inter-governmental fiscal relations	M2	A-C	A-C	D		
PI-9 Oversight of aggregate fiscal risk from other public sector entities	M1	B	B-C			
PI-10 Public access to key fiscal information	M1	B				B
<b>POLICY-BASED BUDGETING</b>						
PI-11 Orderliness and participation in the annual budget process	M2	B	B	B		B
PI-12 Multi-year perspective in fiscal planning, expenditure policy and budgeting	M2	C	B	D	C	C
<b>PREDICTABILITY AND CONTROL IN BUDGET EXECUTION</b>						
PI-13 Transparency of taxpayer obligations and liabilities	M2	B	B	D		C+
PI-14 Effectiveness of measures for taxpayer registration and tax assessment	M2	C	B	C		C+
PI-15 Effectiveness in collection of tax payments	M1	C	B	C		C+
PI-16 Predictability in the availability of funds for commitment of expenditures	M1	C	B	C		C+
PI-17 Recording and management of cash balances, debt and guarantees	M2	B	B	B		B
PI-18 Effectiveness of payroll controls	M1	C	B	C	C	C+
PI-19 Competition, value for money and controls in procurement	M2	B	C	B	D	C+
PI-20 Effectiveness of internal controls for non-salary expenditure	M1	B	C	B		C+
PI-21 Effectiveness of internal audit	M1	C	C	C		C
<b>ACCOUNTING, RECORDING AND REPORTING</b>						
PI-22 Timeliness and regularity of accounts reconciliation	M2	B	B			B
PI-23 Availability of information on resources received by service delivery units	M1	D				D
PI-24 Quality and timeliness of in-year budget reports	M1	B	B	C		C+

PI-25 Quality and timeliness of annual financial statements	M1	C	A	C		C+
<b>EXTERNAL SCRUTINY AND AUDIT</b>						
PI-26 Scope, nature and follow-up of external audit	M1	C	B	B		C+
PI-27 Legislative scrutiny of the annual budget law	M1	B	B	B	B	B
PI-28 Legislative scrutiny of external audit reports	M1	C	C	B		C+