



Aan
De minister van Financiën van Sint Maarten

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
Corinne Bos

Telefoonnummer
+ 5999 4619081

E-mail info@cft.cw
Internet www.cft.cw

Datum
18 december 2014
Ons kenmerk
Cft 201400234
Pagina
1/4

E-mail
info@cft.cw
Uw kenmerk

Bijlagen
div.

Onderwerp
4^e Rapport van bevindingen PEFA-inventarisatie financieel beheer Sint Maarten

Geachte heer Hassink,

Conform de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) 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. Hiertoe is recent een inventarisatie gehouden en middels deze brief wil het Cft u informeren over de bevindingen.

In samenwerking met verschillende instanties op Sint Maarten is de afgelopen periode een vierde inventarisatie uitgevoerd naar de status van het financieel beheer van Sint Maarten in het begrotingsjaar 2013. Dit betekent dat de reikwijdte van deze inventarisatie de totstandkoming en vaststelling van de jaarrekening 2012, de begrotingsuitvoering 2013 en de begrotingsvoorbereiding 2014 betreft.

PEFA-framework

De inventarisatie heeft plaats gevonden door middel van een self-assessment aan de hand van een internationaal erkend normenkader voor financieel beheer, te weten het Performance Measurement Framework van de werkgroep Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). Hierbij is onder meer getoetst aan de uitvoering van het bestaande Verbeterplan financieel beheer 2011-2015, opgesteld door het ministerie van Financiën van Sint Maarten.

Dit verbeterplan is helaas nog niet behandeld door de Staten. Het Cft wil nogmaals het belang benadrukken dat het verbeterplan dient te worden goedgekeurd door de Staten.

Bevindingen ten opzichte van vorig jaar

Ten opzichte van vorig jaar heeft Sint Maarten bij vier van de 28 hoofdindicatoren een verbetering geconstateerd:

- De opbrengsten van de gevangenis, de kosten van het Crime Fund en de donorgefinancierde projecten zijn beter in de begroting verwerkt (indicator 7);
- De consolidatie van de bankrekeningen gebeurt inmiddels maandelijks (indicator 17);
- De externe controle is verbeterd doordat een hoger percentage van de totale opbrengsten en kosten is beoordeeld door de Algemene Rekenkamer. Verder heeft een geringe systematische follow-up plaatsgevonden van de onderzoeksaanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (indicator 26);
- De beoordelingstermijn van de Staten ten aanzien van begrotingsvoorstellen is meer dan twee maanden geweest. De normering gaat over de tijdsspanne en niet over de intensiteit en grondigheid van het debat (indicator 27).

De meeste hoofdindicatoren, namelijk 22 van de 28 hoofdindicatoren, zijn op een hetzelfde niveau gebleven als vorig jaar, terwijl het eigenlijk de bedoeling was dat een verbetering op zou treden (zie later toegelicht bij ambitieniveau). Echter voor twee hoofdindicatoren geldt zelfs dat deze zijn verslechterd:

- Bij de beleidsmatige meerjarenramingen is de houdbaarheid van de schuldpositie een zorgpunt en dient jaarlijks een houdbaarheidsanalyse plaats te vinden (indicator 12);
- De naleving van de corporate governance wet- en regelgeving is verslechterd (indicator 29).

Bevindingen ten opzichte van het eigen ambitieniveau van Sint Maarten

Uit het vierde rapport van bevindingen blijkt dat nog de nodige inspanningen dienen te worden verricht om te voldoen aan het ambitieniveau dat Sint Maarten zelf heeft opgesteld in het Verbeterplan, aangezien vijftien van de 28 hoofdindicatoren het gewenste ambitieniveau van 2014 (dit rapport) niet hebben bereikt. Voor volgend jaar, te weten 2015, hebben daarnaast zes andere hoofdindicatoren een hoger ambitieniveau vergeleken met de huidige situatie waardoor in totaal 21 hoofdindicatoren aandacht behoeven. Om in 2015, het jaar van de evaluatie, het gewenste ambitieniveau voor 2015 te bereiken, dienen de nodige additionele maatregelen genomen te worden voor deze 21 hoofdindicatoren. Sint Maarten loopt het meest achter bij:

- de politieke betrokkenheid in het jaarlijkse begrotingsproces en het tijdig goedkeuren van de begroting door de Staten (indicator 11);
- de effectiviteit en inning van (achterstallige) belastingaanslagen (indicator 15);
- de aansluiting van de personeels- en salarisadministratie (indicator 18);
- de transparantie van openbare aanbestedingen (indicator 19);
- de frequentie en tijdigheid van de financiële af- en aansluitprocedures (indicator 22);

- de besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen (indicator 23);
- de volledigheid en tijdigheid van de jaarrekening (indicator 25);
- het toezicht van de Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer (indicator 28).

Core scores

Door het PEFA-programma is in januari 2013 een normeringsystematiek aangereikt waarbij per indicator objectief wordt aangegeven in welke situatie gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is (middels zogenaamde core scores). Een core score is de score die het minimumniveau aangeeft, zoals een score A, B, C of D, waarop de betreffende publieke financiële management instrumenten een effectieve bijdrage leveren:

- a) aan de waarborging van de financiële beheersing;
- b) aan de handhaving volgens de regels en wetten op een transparante manier en niet arbitrair;
- c) ten behoeve van de betrouwbaarheid van de begroting in samenhang met de financiële beheersing.

Een score A is van groter belang voor het op orde zijn van het financieel beheer dan een score D.

Bovenstaande gecombineerd met de uitkomsten van dit rapport, heeft het Cft in staat gesteld om voor het eerst te bepalen welke uitdagingen er zijn voor Sint Maarten. Zo is gekeken van welke indicator met een core score A of B, het huidige niveau het meest achterligt op het minimumniveau (core score) waarbij gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is. Voor Sint Maarten ligt de uitdaging dan ook bij de volgende vijf hoofdindicatoren:

<i>Indicator</i>	<i>Intensieve maatregelen benodigd / Twee niveaus hoger ten opzichte van het minimumniveau A of B</i>	<i>Realisatie 2013</i>	<i>Ambitie niveau 2015</i>	<i>Minimum niveau 2015</i>
4	Achterstallige betalingen	D+	D+	B
9	Inzicht in financiële risico's zelfstandige bestuursorganen en overheidsvennootschappen	D	D	B
11	Deelname aan jaarlijks begrotingsproces	D+	B	B
22	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures	D	B	B
29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	D+	C	B+

Het Cft raadt aan om de meeste prioriteit te geven aan de indicatoren 4, 9, 11, 22 en 29 (zie hierboven in de tabel) omdat deze van groot belang zijn voor het financieel beheer. Indien de beschikbare capaciteit het toelaat, kunnen eveneens de hoofdindicatoren die achterlopen ten opzichte van het ambitieniveau in het verbeterplan aandacht krijgen.

Kenmerk
Cft 201400234
Blad
4/4

Tot slot wil het Cft van de gelegenheid gebruik maken u en uw medewerkers te bedanken voor de constructieve samenwerking tijdens de uitvoering van onze werkzaamheden.

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op dit schrijven dan is het Cft gaarne bereid die te geven.

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:
De (wnd) secretaris-generaal van het ministerie van Financiën



4e Rapport van Bevindingen

PEFA inventarisatie financieel beheer

Sint Maarten

December 2014

Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting	3
1.1	Samenvatting	3
1.2	Overzichtstabel hoofdindicatoren met scores	6
2	Inleiding	8
2.1	Evaluatie financieel toezicht 2015	8
2.2	Toelichting gehanteerde scores	9
3	Bevindingen	12
3.1	Betrouwbaarheid van de begroting	12
3.2	Begrijpelijkheid en transparantie	17
3.3	Beleidsmatig begroten	24
3.4	Voorspelbaarheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting	28
3.5	Administratie, vastlegging en verslaggeving	44
3.6	Extern toezicht en controle	50
3.7	Conclusie	58
4	Normeringsystematiek financieel beheer op orde	60
4.1	Core scores en het minimumniveau van implementatie	60
4.2	Indicatoren van groot belang voor een financieel beheer dat op orde is	60
4.3	Gekozen ambitieniveau Sint Maarten ten opzichte van minimumniveau	61
4.4	Uitdaging	61
Bijlage 1	Overzicht PEFA (sub)indicatoren en gesprekspartners	
Bijlage 2	Het PEFA framework	
Bijlage 3	PEFA Revised indicator	
Bijlage 4	Core PFM score	

1 Managementsamenvatting

1.1 Samenvatting

Het Cft kan aanbevelingen geven op grond van artikel 19 lid 2 en 3 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) in het algemeen en de uitvoering van het bestaande Verbeterplan financieel beheer (Verbeterplan) in het bijzonder. Dit verbeterplan is reeds in 2012 opgesteld door het ministerie van Financiën van Sint Maarten en helaas nog niet behandeld door de Staten. In 2014 is het verbeterplan geactualiseerd maar nog niet goedgekeurd door de Staten.

PEFA framework

Het model dat het Cft gekozen heeft in samenspraak met de landen Curaçao en Sint Maarten, om het financieel beheer van een land te toetsen (artikel 19 lid 1 Rft), is het PEFA framework. Dit is een normenkader van de werkgroep Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) waarmee de status van het publieke financieel beheer kan worden vastgelegd. Het PEFA framework bestaat uit 28 hoofdindicatoren die per indicator meerdere subindicatoren kunnen hebben. De indicatoren zijn onderverdeeld naar zes deelgebieden binnen het financieel beheer en zijn door middel van een self-assessment door verschillende instanties op Sint Maarten gescoord aan de hand van de door PEFA gehanteerde score-indeling en scoringsmethodiek. Voorliggend rapport is een weergave van de uitkomsten van deze self-assessment en een onderzoeksrapport van het Cft.

Begrotingsjaar 2013

Het onderliggend rapport van bevindingen heeft betrekking op het begrotingsjaar 2013 versus het ambitieniveau van 2014 en 2015. Dit betekent dat gekeken is naar het proces van de totstandkoming en vaststelling van de jaarrekening 2012, de begrotingsuitvoering 2013 en de begrotingsvoorbereiding en vaststelling 2014. In dit rapport wordt op het niveau van indicatoren een score gegeven voor het betreffende begrotingsjaar en dit wordt vervolgens vergeleken met de vorige inventarisatie en het ambitieniveau van het huidige jaar en 2015.

Bevindingen dit jaar ten opzichte van 2012

Uit de inventarisatie blijkt dat Sint Maarten ten opzichte van 2012 (de vorige inventarisatie) op vier hoofdindicatoren een betere score heeft gerealiseerd. Verder zijn twee hoofdindicatoren verslechterd en zijn de overige hoofdindicatoren op hetzelfde niveau gebleven.

Sint Maarten heeft bij de volgende vier van de 28 hoofdindicatoren een verbetering geconstateerd:

- De opbrengsten van de gevangenis, de kosten van het Crime Fund en de donorgefinancierde projecten zijn beter in de begroting verwerkt (indicator 7);
- De consolidatie van de bankrekeningen gebeurt inmiddels maandelijks (indicator 17);
- De externe controle is verbeterd doordat een hoger percentage van de totale opbrengsten en kosten is beoordeeld door de Algemene Rekenkamer. Verder heeft een geringe systematische follow-up plaatsgevonden van de onderzoeksaanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (indicator 26);
- De beoordelingstermijn van de Staten ten aanzien van begrotingsvoorstellen is meer dan twee maanden geweest. De normering gaat over de tijdsspanne en niet over de intensiteit en grondigheid van het debat (indicator 27).

De meeste hoofdindicatoren, namelijk 21 van de 28 hoofdindicatoren, zijn op een hetzelfde niveau gebleven als vorig jaar, terwijl het eigenlijk de bedoeling was dat een verbetering op zou treden (zie

later toegelicht bij ambitieniveau). Echter voor twee hoofdindicatoren geldt zelfs dat deze zijn verslechterd:

- Bij de beleidsmatige meerjarenramingen is de houdbaarheid van de schuldpositie een zorgpunt en dient jaarlijks een houdbaarheidsanalyse plaats te vinden (indicator 12);
- De naleving van de corporate governance wet- en regelgeving is verslechterd (indicator 29).

Bevindingen dit jaar ten opzichte van het ambitieniveau voor het huidige jaar en 2015

Ten aanzien van het ambitieniveau voor dit jaar is te zien dat Sint Maarten achterloopt op haar schema. Van de 28 hoofdindicatoren hebben er vijftien niet het ambitieniveau gehaald dat Sint Maarten voor ogen had, negen hoofdindicatoren zijn overeenkomstig het gewenste ambitieniveau gescoord en bij vier indicatoren is beter gescoord. Ten aanzien van 2015 (volgend jaar) zijn er zes additioneel die de nodige verbeteringen behoeven (in totaal 21):

- zeven hoofdindicatoren die het implementatieniveau hebben bereikt waarbij het financieel beheer op orde is;
- dertien hoofdindicatoren die nog de nodige verbeteringen behoeven om het financieel beheer op orde te krijgen;
- acht hoofdindicatoren die een bedenkelijk implementatieniveau hebben in relatie tot het gestelde ambitieniveau. Intensieve maatregelen dienen genomen te worden om het gewenste ambitieniveau te behalen.

Om in 2015, het jaar van de evaluatie, het gewenste ambitieniveau voor 2015 te bereiken, dienen de nodige additionele maatregelen genomen te worden voor de 21 hoofdindicatoren die verbeteringen behoeven. Sint Maarten loopt het meest achter bij:

- de politieke betrokkenheid in het jaarlijkse begrotingsproces en het tijdig goedkeuren van de begroting door de Staten (indicator 11);
- de effectiviteit en inning van (achterstallige) belastingaanslagen (indicator 15);
- de aansluiting van de personeels- en salarisadministratie (indicator 18);
- de transparantie van openbare aanbestedingen (indicator 19);
- de frequentie en tijdigheid van de financiële af- en aansluitprocedures (indicator 22);
- de besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen (indicator 23);
- de volledigheid en tijdigheid van de jaarrekening (indicator 25);
- het toezicht van de Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer (indicator 28).

Aanvullende analyse core score

Onder auspiciën van het PEFA programma is een normeringssystematiek aangereikt waarbij per indicator objectief wordt aangegeven in welke situatie gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is (middels zogenaamde core scores). Een core score is de score die het minimumniveau aangeeft, zoals een score A, B, C of D, waarop de betreffende publieke financiële management instrumenten een effectieve bijdrage leveren:

- a) aan de waarborging van de financiële beheersing;
- b) aan de handhaving volgens de regels en wetten op een transparante manier en niet arbitrair;
- c) ten behoeve van de betrouwbaarheid van de begroting in samenhang met de financiële beheersing.

Een score A is van groter belang voor het op orde zijn van het financieel beheer dan een score D. Het bepalen van de core scores is gedaan door Daniel Tomnasi in het rapport "The Core PFM Functions and PEFA Performance Indicators" (Januari 2013).

Uitdaging Sint Maarten

Bovenstaande core score gecombineerd met de uitkomsten van dit rapport, heeft het Cft in staat gesteld om voor het eerst te bepalen welke uitdagingen er zijn voor Sint Maarten. Zo is gekeken van welke indicator met een core score A of B, het huidige niveau het meest achterligt op het minimumniveau (core score) waarbij gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is. Voor Sint Maarten ligt de uitdaging dan ook bij de volgende vijf hoofdindicatoren:

<i>Nr.</i>	<i>Intensieve maatregelen benodigd / Twee niveaus hoger ten opzichte van het minimumniveau A of B</i>	<i>Realisatie 2013</i>	<i>Ambitie niveau 2015</i>	<i>Minimum niveau 2015</i>
4	Achterstallige betalingen	D+	D+	B
9	Inzicht in financiële risico's zelfstandige bestuursorganen en overheidsvennootschappen	D	C	B
11	Deelname aan jaarlijks begrotingsproces	D+	B	B
22	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures	D	B	B
29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	D+	C+	B+

Het Cft raadt aan om de meeste prioriteit te geven aan de indicatoren 4, 9, 11, 22 en 29 (zie hierboven in de tabel) omdat deze van groot belang zijn voor het financieel beheer. Indien de beschikbare capaciteit het toelaat, kunnen eveneens de hoofdindicatoren die achterlopen ten opzichte van het ambitieniveau in het verbeterplan aandacht krijgen.

1.2 Overzichtstabel hoofdindicatoren met scores

Tabel 1.1 De scores per PEFA hoofdindicator

PEFA Indicatoren		2010	2011	2012	2013	Ambitie 4 ^e rapport	Ambitie 2015	Core Score / Minimum niveau
Betrouwbaarheid van de begroting								
1	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	D	B	B	B	D	C	-
2	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde departementale begrotingen	D	g.s	g.s	C	C	C	B (2b)
3	Realisatie van de inkomsten t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	D	C	B	B	D	C	-
4	Achterstallige betalingen	D	D	g.s.	D+	D+	D+	B (4b)
Begrijpelijkheid en transparante								
5	Begrotingsindeling	B	B	B	B	B	B	C
6	Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting	B	B	B	B	B	A	A
7	Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting	D+	D+	C+	B+	B	A	B
8	Niet van toepassing							
9	Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-nv's	D	D	D	D	D	C	B
10	Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie	D	D	C	C	B	B	B
Beleidsmatig begroten								
11	Deelname aan jaarlijks begrotingsproces	D+	D+	D+	D+	C+	B	B
12	Beleidsmatige meerjarenramingen	D+	C+	C+	C	B	B	C

g.s. = geen score want geen gegevens bekend.

Achtergrondkleur rood = attentiepunt doordat de score van 2013 onder het ambitieniveau ligt van het huidige rapport, dan wel doordat het ambitieniveau 2015 lager is dan het minimumniveau van implementatie benodigd voor een financieel beheer dat op orde is. Intensieve maatregelen dienen genomen te worden.

Achtergrondkleur geel = attentiepunt doordat de score van 2013 onder het ambitieniveau van 2015 ligt van het huidige rapport, dan wel doordat het ambitieniveau 2015 lager is dan het minimumniveau van implementatie benodigd voor een financieel beheer dat op orde is. Maatregelen dienen genomen te worden.

Achtergrondkleur groen = de indicator voldoet aan het minimumniveau van implementatie waarbij gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is.

De core scores A en B worden toegewezen aan de publieke financiële managementfuncties die van groot belang zijn voor een financieel beheer dat op orde is. Deze zijn **vetgedrukt**.

Achtergrondkleur oranje = attentiepunt doordat het minimumniveau op een hoger niveau ligt dan het ambitieniveau van 2015. Het Cft raadt aan om het ambitieniveau bij te stellen.

PEFA Indicatoren		2010	2011	2012	2013	Ambitie 4 ^e rapport	Ambitie 2015	Core Score / Minimum niveau
Voorspelbaarheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting								
13	Helderheid belastingplicht	C	C+	C+	C+	B	B	C+
14	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	D+	C	C	C	B	B	C+
15	Effectiviteit inning belastingaanslagen	D+	D+	D+	D+	B+	B+	C+
16	Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen	D+	D+	C+	C+	C+	C+	C+
17	Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties	C+	B	C+	B	B	B	B
18	Het beheer van de salarisadministratie	D+	D+	D+	D+	C+	B	C+
19	Openbare aanbestedingen	D+	D+	D+	D+	B	B	C+
20	Interne procedures financiële administratie	D+	D+	C	C	C	C+	C+
21	Interne audits	C+	C+	C+	C+	B	B	C
Administratie, vastlegging en verslaggeving								
22	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures	C+	D	D	D	C+	B	B
23	Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen	D	D	D	D	C	B	D
24	Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages	D+	C+	C+	C+	C+	B+	C+
25	Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening	D	D	D+	D+	C	B	C+
Extern toezicht en controle								
26	Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer	D	D+	D+	B+	C+	B+	C+
27	Toezicht Staten op totstandkoming begroting	D+	D+	D+	C+	B	B	B
28	Toezicht Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer	D	D	D	D	B	B	C+
29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	D+	D+	C+	D+	C+	C+	B+

2 Inleiding

Dit is het vierde rapport van bevindingen van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) aangaande de uitgevoerde inventarisatie van het financieel beheer van Sint Maarten. Onder financieel beheer wordt onder andere verstaan het geheel van processen, procedures en instrumenten dat er voor zorg draagt dat er sprake is van een ordelijk begrotingsproces, een doelmatige en rechtmatige uitvoering van de begroting en een getrouwe verantwoording over deze begroting.

Het Cft kan ten aanzien van de uitvoering van het bestaande Verbeterplan financieel beheer (Verbeterplan) evenals op basis van de bevindingen van de accountant en de Algemene Rekenkamer, aanbevelingen geven ten aanzien van het financieel beheer (artikel 19 lid 2 en 3 Rft).

Het model dat het Cft heeft gekozen, in samenspraak met de landen Curaçao en Sint Maarten, om het financieel beheer van een land te toetsen (artikel 19 lid 1 Rft), is het PEFA framework. Dit is een normenkader van de werkgroep Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) waarmee de status van het publieke financieel beheer kan worden vastgelegd. Het PEFA framework bestaat uit 28 hoofdindicatoren die per indicator meerdere subindicatoren kunnen hebben. De indicatoren zijn onderverdeeld naar zes deelgebieden binnen het financieel beheer en zijn gescoord aan de hand van de door PEFA gehanteerde score-indeling en scoringsmethodiek. De berekeningswijze van de score van de hoofdindicator is toegelicht in bijlage 2, op pagina 10 van het PEFA framework. De scores zijn per hoofdindicator opgenomen in de managementsamenvatting.

De bevindingen in dit rapport zijn door middel van een self-assessment tot stand gekomen. Medewerkers van een aantal instanties en overheidsonderdelen op Sint Maarten hebben hiertoe hun bevindingen gegeven, te weten het ministerie van Financiën, de Algemene Rekenkamer, de SOAB, de Belastingdienst (inclusief de ontvanger) en de afdeling Personeel en Organisatie van het ministerie van Algemene Zaken. De scores zijn door het Cft beoordeeld door middel van interviews en/of toetsing aan onderbouwingen.

2.1 Evaluatie financieel toezicht 2015

In 2015 beslist de raad van ministers van het Koninkrijk over het al dan niet beëindigen, inperken of continueren van het tijdelijk financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten (op basis van artikel 33 van de Rft). Van belang voor het opheffen of inperken van het financieel toezicht na 10 oktober 2015 is het structureel voldoen aan de financiële normen voor de begroting en het op orde zijn van het financieel beheer.

2.2 Toelichting gehanteerde scores


De huidige inventarisatie heeft betrekking op het begrotingsjaar 2013 en in termen van de begrotingscyclus betekent dit het opstellen van de jaarrekening 2012, de uitvoering van de begroting 2013 en het opstellen van de begroting 2014.

De 28 hoofdindicatoren zijn toegewezen aan de verschillende instanties en zijn door middel van een self-assessment gescoord aan de hand van de door PEFA gehanteerde score-indeling en scoringsmethodiek. Hierbij is score A het hoogst haalbare en score D het laagst haalbare niveau. In hoeverre een A, B, C of D van toepassing is, is beschreven in het PEFA framework. Het PEFA framework is als bijlage 2 en 3 opgenomen, waarin alle indicatoren en de toelichtingen bij de bijbehorende A tot en met D scores zijn opgenomen. Elk niveau heeft een beschrijving van vereisten waaraan voldaan dient te worden. Ingeval sprake is van subindicatoren wordt in bijlagen aangegeven hoe de totaalscore dient te worden berekend (er zijn twee verschillende methodes). Dit kan ertoe leiden dat een '+' is toegevoegd aan de score en dit betekent dat één of meerdere onderliggende subindicatoren een hogere score heeft. Kortom, een C+ is een betere score dan een C.

Per subindicator wordt een scoretabel gegeven. In de tabel zijn achtereenvolgens opgenomen:

1. de score uit de nulmeting (het kalenderjaar 2010);
2. het ambitieniveau voor het vierde rapport van bevindingen (voorliggend rapport). In het Verbeterplan wordt hieraan het jaartal 2014 gegeven. Aangezien dit tot verwarring leidt met de jaartallen, wordt hierna gesproken over 'Ambitie 4^e rapport';
3. de gerealiseerde score 2013 (resultaten uit de huidige inventarisatie);
4. de geconstateerde verbeteringen of verslechtingen ten opzichte van het vorige rapport van bevindingen (het derde rapport van bevindingen) in de vorm van een smiley;
5. het ambitieniveau 2015;
6. de inschatting door het Cft van de haalbaarheid van de beoogde score in 2015 in de vorm van een gekleurde vlag;
7. het minimumniveau (de core score).

Voorbeeld van een score-tabel

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	C	B		C	 Groen	C

Ad 1 en 3. De scores van de nulmeting en de gerealiseerde score komen voort uit het self-assessment dat is gedaan door het ministerie van Financiën, de Algemene Rekenkamer, de SOAB, de Belastingdienst (inclusief de ontvanger) en de afdeling Personeel en Organisatie van het ministerie van Algemene Zaken.

Ad 2 en 5. De ambitieniveaus 2014 en 2015 komen voort uit het Verbeterplan dat door Sint Maarten is opgesteld. Het Verbeterplan is nog niet behandeld in de Staten.

Ad 4 en 6. De geconstateerde verbeteringen ten opzichte van het vorige rapport van bevindingen en de haalbaarheid van de score in 2015 zijn interpretaties van het Cft naar aanleiding van de bevindingen van het self-assessment en overige bronnen die het Cft ter beschikking staan. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het toetsen van de tijdigheid van het opleveren van de jaarrekening aangezien ook het Cft deze ontvangt. Deze scores worden met symbolen toegelicht, namelijk met smileys en vlaggen. De betekenissen volgen hieronder.

Met betrekking tot de geconstateerde verbeteringen ten opzichte van het vorige rapport van bevindingen wordt gebruik gemaakt van een smiley:



Een groene smiley betekent dat verbeteringen zijn gerealiseerd ten opzichte van vorig jaar.



Een oranje smiley betekent dat (1) géén verbetering is gerealiseerd ten opzichte van vorig jaar, (2) een lichte verbetering is gerealiseerd ten opzichte van vorig jaar maar onvoldoende verbetering om een hogere score te behalen, (3) een lichte verslechtering ten opzichte van vorig jaar maar onvoldoende verslechtering om een lagere score te krijgen.



Een rode smiley betekent dat een verslechtering is gerealiseerd ten opzichte van vorig jaar.

Ad 7. Met de introductie van de 'core scores' is de conclusie gerechtvaardigd dat als het minimumniveau van implementatie is gerealiseerd het financieel beheer op orde is, hetgeen een belangrijke bijdrage kan leveren aan de evaluatie die in 2015 zal plaatsvinden. Dit kan een score A, B, C of D zijn. Ingeval aan het minimumniveau van implementatie een score A of B is toegewezen, dan zijn de publieke financiële managementfuncties van groot belang voor een gedegen financieel beleid, want dan:

- zijn er effectieve resultaten ten aanzien van de financiële naleving;
- dragen ze bij aan een betrouwbare en begrijpelijke begroting;
- is sprake van een tijdige jaarrekening (de gecontroleerde cijfers zijn aanwezig voordat de begroting t+1 behandeld wordt of de cijfers zijn er tegelijkertijd).

Het minimumniveau is per subindicator aangegeven, echter voorlopig selecteert het Cft voor het bepalen van de prioriteit op het niveau van de hoofdindicator. Dit betekent dat de volgende elf hoofdindicatoren van groot belang worden geacht (minimumniveau A of B):

Nr.	Beschrijving	Score
2	Realisatie van de uitgaven ten opzichte van de goedgekeurde departementale begrotingen	B
4	Achterstallige betalingen	B
6	Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting	A
7	Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting	B
9	Inzicht in financiële risico's zelfstandige bestuursorganen en overheidsvennootschappen	B
10	Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie	B
11	Deelname aan jaarlijks begrotingsproces	B
17	Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties	B
22	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures	B
27	Toezicht Staten op totstandkoming begroting	B
29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	B+

Met betrekking tot het bepalen van de haalbaarheid om de score in 2015 te bereiken, wordt gebruik gemaakt van een vlag. Het Cft maakt een inschatting ingeval een core score ontbreekt. Hieronder de betekenis:



Een groene vlag betekent dat reeds het beoogde ambitieniveau van 2015 is behaald.



Een gele vlag betekent dat nog enige inzet vereist is om het beoogde ambitieniveau van 2015 te behalen maar dat het verbeterproces gaande is en het ambitieniveau haalbaar. De maatregelen dienen te leiden tot één hoger niveau dan het behaalde niveau in 2013, dus bijvoorbeeld een C, waar nu nog een D wordt gescoord.





Een rode vlag geeft aan dat bedenkelijk is dat het ambitieniveau van 2015 behaald gaat worden en dat additionele intensieve maatregelen genomen dienen te worden.

Ingeval dat het beoogde ambitieniveau voor 2015 onder het minimumniveau van implementatie ligt waarbij gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is, zal een opmerking in de tekst gemaakt worden. Ook zijn deze indicatoren in de managementsamenvatting met een achtergrondkleur oranje geormerkt. Het Cft raadt aan om het ambitieniveau bij te stellen naar minimaal het minimumniveau.

3 Bevindingen

3.1 Betrouwbaarheid van de begroting

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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	D	B		C	 Groen	-

Deze indicator laat zien in hoeverre de overheid in staat is om publieke diensten te leveren voor een bepaald begrotingsjaar conform de vooraf bepaalde beleidsdoelstellingen en jaarplannen. Hierbij wordt gekeken naar de procentuele afwijking van de werkelijke uitgaven ten opzichte van de oorspronkelijke begrote uitgaven exclusief rentelasten en extern gefinancierde projectuitgaven gedurende de afgelopen drie begrotingsjaren. In 2011 was sprake van een onderbesteding van 3,9%, in 2012 een overschrijding van 0,6% en in 2013 een overschrijding van 11,5%.



ANG x1.000.000		2011		2012		2013	
		Begroting	Werkelijk	Begroting	Werkelijk	Begroting	Werkelijk
Totale uitgaven excl rentelasten en extern gefinancierde projectuitgaven		420.9	404.5	420.1	422.7	430.7	480.4
Afwijking	Absoluut	-16.4		+2.6		+49.7	
	In %	-3.9 %		0.6%		+11.5%	

* De data in de tabel is gehaald uit de jaarrekeningen 2011, 2012 en 2013. De jaarrekeningen 2011 en 2012 zijn voorzien van een afkeurende verklaring door de interne accountant en de Algemene Rekenkamer. De jaarrekening 2013 is goedgekeurd door de Raad van Ministers maar nog niet voorzien van een controleverklaring.

Op basis van bovengenoemde percentages scoort men volgens de PEFA scoringsmethodiek een B, aangezien in de afgelopen drie jaren éénmaal de daadwerkelijke uitgaven meer dan 10% afweken van wat was begroot. De ambitie voor dit jaar (ambitie 4^e rapport) in het Verbeterplan is een D te behalen en Sint Maarten heeft door een B te behalen een beter resultaat behaald. Dit betekent niet dat sprake is van een positieve ontwikkeling. Waar in de twee voorgaande jaren de uitgaven in de buurt lagen van wat was begroot, is in 2013 de afwijking significant hoger. Bij de vorige inventarisatie scoorde Sint Maarten eveneens een B.

De cijfers in het overzicht komen uit de vastgestelde jaarrekeningen, exclusief de getrouw- en rechtmatigheidsfouten. Bij de normering (PEFA-scoringsmethodiek) is dan ook geen rekening gehouden met getrouw- en rechtmatigheidsfouten.



2 Uitgaven - Samenstelling van de gerealiseerde lasten t.o.v. de goedgekeurde departementale begrotingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	D	C	C		C	 Groen	B

De betrouwbaarheid van de begroting wordt ondermijnd wanneer de samenstelling van de werkelijke uitgaven over de begrotingsposten aanzienlijk verschilt van de oorspronkelijke goedgekeurde begroting. In dat geval is de begroting waaronder de departementale begrotingen geen nuttig instrument voor het voorgenomen beleid van de regering. De lijnministeries kunnen in dat geval er niet van uitgaan dat zij de middelen zullen ontvangen die voor hun ministerie begroot zijn. Indicator 2 meet de mate waarin de samenstelling van de uitgaven op ministerieel niveau afwijkt van de goedgekeurde begroting ten opzichte van de afwijking die is berekend bij indicator 1.

Omwille van het minimumniveau van implementatie van het financieel beheer, waarbij gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is, zijn hogere eisen gesteld dan Sint Maarten zelf als ambitieniveau heeft gekozen. Het ambitieniveau ligt één niveau lager dan het minimumniveau dat noodzakelijk is voor een behoorlijk financieel beheer. Het minimumniveau is een B en aangezien deze normering in 2013 gepubliceerd is, adviseert het Cft naar aanleiding daarvan om het ambitieniveau aan te passen naar een B. Dit betekent dat de afwijking van de begrote uitgaven niet hoger is dan 10% en dat gemiddeld tussen de 3 en 6% van de oorspronkelijke begroting gebruikt wordt gemaakt van een onvoorzien budget.

2a De afwijking van de lasten gedurende de laatste drie jaar

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	D	C	C		C	 Groen	-

Deze subindicator meet over de afgelopen drie begrotingsjaren het verschil tussen de werkelijke uitgaven en de begrote uitgaven op het niveau van de departementale begrotingen, berekend als een gewogen gemiddelde van het totale uitgavenniveau. Waar de afwijking in zowel 2011 als 2012 net onder de 6% lag, is de afwijking in 2013 op ministerieel niveau fors hoger geworden (18%). Voor de berekening van dit percentage is uitgegaan van de jaarrekening 2013, zonder de bevindingen van de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) en Algemene Rekenkamer Sint Maarten (ARS). Bij de vorige inventarisaties was het niet mogelijk om een score te geven omdat de informatie over 2009 en 2010 ontbrak. Sint Maarten heeft het ambitieniveau van 2013 en 2015 bereikt.



In de gebruikte cijfers en bij de normering (PEFA-scoringsmethodiek) is geen rekening gehouden met getrouwheids- en rechtmatigheidsfouten.

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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	Geen Score	Geen score	Geen score		C	 Geel	B

De tweede subindicator erkent dat het verstandig is om een gering bedrag voor onvoorziene gebeurtenissen in de vorm van een reserve voor onvoorziene lasten op te nemen. "Good practice" vereist dat deze bedragen worden toegerekend aan de functie waartoe ze behoren met andere woorden, dat de uitgaven niet direct ten laste van de onvoorziene reserves komen. In de begrotingen en de jaarrekeningen van Sint Maarten is echter geen onvoorziene last opgenomen, evenmin in het Verbeterplan. Hierdoor kan deze indicator niet worden voorzien van een score. In eerdere inventarisaties is reeds aangegeven dat Sint Maarten hier aandacht aan dient te schenken. De bedoeling is dat een geringe onvoorziene last wordt opgenomen. Het minimumniveau houdt in dat gemiddeld tussen de 3% en 6% van de oorspronkelijke begroting gebruik is gemaakt van het onvoorzien budget.

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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	D	D	B		C	 Groen	-



Deze indicator geeft een indicatie van de kwaliteit van de inkomstenramingen waarbij over de afgelopen drie jaar wordt gekeken naar de percentuele afwijking van de gerealiseerde inkomsten ten opzichte van de ramingen in de oorspronkelijk goedgekeurde begroting. Aangezien de totale baten in de afgelopen drie jaar twee maal tussen de 94% en 112% van de oorspronkelijke begrote baten zijn uitgekomen (zie tabel hieronder), scoort Sint Maarten een B. Ook in de vorige inventarisatie scoorde Sint Maarten een B. In het Verbeterplan is als ambitie voor dit rapport een D opgenomen en in 2015 dient een C te worden behaald. Dit betekent dat Sint Maarten in dit 4^e rapport voldoet aan het ambitieniveau voor dit jaar en 2015. Echter, kijken we naar de afwijking over 2013 dan zien we dat die hoger is dan in voorgaande jaren. Het realistisch inschatten van de baten blijft een aandachtspunt.

ANG x1.000.000	2011			2012			2013		
	Begroting	Werkelijk	Afw.	Begroting	Werkelijk	Afw.	Begroting	Werkelijk	Afw.
Loon- en inkomstenbelasting	113.6	122.1	+7.5%	138.6	125.4	-9.5%	127.8	127.8	0.0%
Belasting bedrijfsomzetten	119.2	111.7	-6.3%	123.3	134.4	+9.0%	140.3	140.5	+0.1%
Winstbelasting	38.7	27.1	-30.1%	38.7	22.4	-42.1%	28.6	21.1	-26.2%
Overige belastingen	40.5	43.1	+6.4%	43.1	45.2	+4.8%	44.1	39.5	-10.5%
Concessie en fees	76.6	75.2	-1.8%	56.2	47.4	-15.6%	53.8	72.1	+34.0%
Opbrengsten vergunningen	15.2	10.2	-32.9%	18.5	11.6	-37.2%	13.0	12.1	-7.6%
Overige baten	17.0	13.1	-23.1%	14.2	64.5	+352.9%	32.7	78.5	+140.1%
TOTALE BATEN	420.9	402.6	-4.4%	432.5	450.9	+4.2%	440.4	491.6	+11.6%

* De data in de tabel is gehaald uit de jaarrekeningen 2011, 2012 en 2013. De jaarrekeningen 2011 en 2012 zijn voorzien van een afkeurende verklaring door de interne accountant en de Algemene Rekenkamer. De jaarrekening 2013 is goedgekeurd door de Raad van Ministers maar nog niet voorzien van een controleverklaring.

In de gebruikte cijfers en bij de normering (PEFA-scoringsmethodiek) is geen rekening gehouden met getrouwheids- en rechtmatigheidsfouten.



4 Achterstallige betalingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	D	D+	D+		D+	 Groen	B

De twee subindicatoren van deze indicator meten de hoeveelheid openstaande betalingsverplichtingen van de overheid en de mate waarin dit probleem is erkend en actie wordt ondernomen. Het gaat hierbij om de kostenverplichtingen van de overheid aan werknemers, leveranciers en geldverstrekkers.

Omwille van het minimumniveau van implementatie van het financieel beheer, waarbij gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is, zijn hogere eisen gesteld dan Sint Maarten zelf als ambitieniveau heeft gekozen. Het ambitieniveau ligt aanzienlijk beneden het minimumniveau dat noodzakelijk is voor een behoorlijk financieel beheer. Het minimumniveau is een B en aangezien deze normering in 2013 gepubliceerd is, adviseert het Cft naar aanleiding daarvan om het ambitieniveau aan te passen naar een B. Dit betekent dat de betalingsachterstanden gereduceerd dienen te worden tot 2-10% van de begrotingsomvang.

4a Hoeveelheid achterstallige betalingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	D	D	D		D	 Groen	-

De betalingsachterstanden hebben betrekking op uitgavenverplichtingen die door de overheid zijn aangegaan, waarvan de betaling aan de werknemer, leverancier, aannemer of schuldeiser te laat is (meer dan 6 maanden). Een hoog bedrag aan achterstallige betalingen kan wijzen op diverse oorzaken, zoals onvoldoende liquide middelen, onvoldoende budgettering voor contracten, te laag budgetteren van specifieke onderdelen en onvoldoende inzicht/informatie.



ANG	ultimo 2011	ultimo 2012	ultimo 2013
Totaal achterstallige betalingen	142.8 mln	153,6 mln	149,9 mln
Totale uitgaven gewone dienst	404.5 mln	422.7 mln	480.4 mln
% achterstallige betalingen	35%	36%	31%

In de tabel hierboven is een overzicht gepresenteerd van het bedrag aan achterstallige betalingen ten opzichte van de totale uitgaven op de gewone dienst (rentebetalingen uitgezonderd) in hetzelfde begrotingsjaar. Duidelijk is dat de betalingsachterstanden fors zijn en dat blijvende aandacht vereist is. De percentages zijn substantieel hoger dan 10% van de begrotingsomvang, waardoor Sint Maarten op deze indicator een D scoort. Aangezien de hoogte van de betalingsachterstanden zorgelijk aan het oplopen is, is een rode smiley gegeven.

Gelet op de omvang van de betalingsachterstanden heeft Sint Maarten in het Verbeterplan opgenomen dat pas na 2015 verbetering mogelijk is. Er is geen minimum niveau voor deze subindicator, echter het Cft adviseert Sint Maarten om de nodige aandacht te besteden ter verbetering van de score.

Voor Sint Maarten geldt dat de achterstallige betalingen het gevolg zijn van een tekort aan liquide middelen. Met de grote schuldeisers (APS, SZV, TELEM) is Sint Maarten in gesprek om te komen tot betalingsregelingen. Voor APS geldt dat de bestandsvergelijking nog moet worden afgerond. Op basis van de liquiditeitsruimte wordt besloten welke betalingen kunnen geschieden, waarbij de volgorde in prioriteit is salarissen, APS, SZV en projecten.



4b Beschikbare informatie over achterstallige betalingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	D	C	C		C	 Groen	B

De gegevens voor het toezicht op achterstallige betalingen worden volgens het ministerie van Financiën per kwartaal gegenereerd, en tevens op ad hoc basis. Ze worden gehaald uit de boekhouding en met behulp van de afdeling Treasury. De gegevens zijn uitgesplitst in achterstallige betalingen aan medewerkers, leveranciers, debetrente en overig. De cijfers zijn redelijk betrouwbaar. Men scoort hiermee een C, net als bij de vorige inventarisatie. Sint Maarten zit op het ambitie niveau voor 2015. Echter, het minimumniveau van implementatie waarbij gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is, is één niveau hoger dan het ambitieniveau van Sint Maarten. Sint Maarten wordt geadviseerd om haar ambitieniveau te verleggen.

3.2 Begrijpelijkheid en transparantie**5 Begrotingsindeling**

Deze indicator heeft betrekking op de begrotingsindeling. De begroting wordt opgesteld en uitgevoerd op basis van een bestuurlijke, economische en functionele indeling. Een begroting dient te worden ingedeeld naar functies en economische categorieën, conform de internationale standaard voor begrotingsindelingen (de Government Finance Statistics) zodat de begrotingsuitvoering gemonitord kan worden.



	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	B	B	B		B	 Groen	C

De indeling van de begroting van Sint Maarten is conform de geldende comptabiliteitsvoorschriften opgezet, voldoet aan internationale normen en is gebaseerd op een functionele en categoriale indeling. Er is tevens een indeling naar ministeries, vervolgens naar afdelingen, categoriaal hoofdniveau en detailniveau op grootboekrekening. Daarbij scoort Sint Maarten op dit punt een B net als bij vorige inventarisaties en daarom is de smiley neutraal. Hiermee zit Sint Maarten op het ambitieniveau voor 2015. Het minimumniveau voor deze indicator is een C en betekent dat Sint Maarten hoger scoort.

6 Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting

De begrotingstoelichting bevat informatie over:		
1	Macro-economische aannames (incl. ramingen van totale groei, inflatie en wisselkoersen)	V
2	Begrotingstekorten	V
3	Financiering van begrotingstekort	V (toegelicht)
4	Schuldpositie, in ieder geval over het begin van het huidige begrotingsjaar	V
5	Financiële activa (investeringen), in ieder geval over het begin van het huidige begrotingsjaar	X
6	Begrotingsresultaat voorafgaande jaar	X Nog geen realisatie bekend
7	Begroting huidige jaar	V
8	Begrotingsoverzicht op hoofdlijnen voor zowel inkomsten als uitgaven (gebaseerd op het stelsel van baten en lasten), volgens de gebruikte begrotingsindeling, inclusief het vorige en huidige begrotingsjaar	X
9	Toelichting op begrotingsconsequenties van nieuwe beleidsvoornemens. Inclusief een inschatting van gevolgen voor begroting van grote wijzigingen van inkomstenbeleid en aan de uitgavenkant	X

Naast gedetailleerde informatie over inkomsten en uitgaven bevat de begrotingstoelichting ook informatie over 5 van de 9 bovengenoemde onderdelen (onderdelen 1, 2, 3, 4 en 7). De situatie is derhalve min of meer ongewijzigd ten opzichte van de vorige inventarisaties aangezien het op één onderdeel minder scoort dan vorig jaar.

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	B	B	B		A	 <i>Geel</i>	A


Het ambitie- en minimumniveau voor deze indicator is een A en vereist dat de onderdelen 1 tot en met 8 in de begrotingstoelichting verwerkt zijn. Dat is nu niet het geval en daarom scoort Sint Maarten een B. Conform het Verbeterplan moeten vanaf 2015 alle onderdelen worden opgenomen in de begroting. Om dit te realiseren dienen de daartoe behorende acties te worden uitgevoerd.

7 Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	D+	B	B+		A	 <i>Geel</i>	B

Om een compleet beeld te krijgen van de inkomsten en uitgaven van de centrale overheid, dienen de jaarlijkse begroting, de uitvoeringsrapportages en de jaarrekening alle significante geldstromen van de overheid te bevatten. Transparantie en volledigheid nemen af in het geval de niet-gerapporteerde overheidstransacties significant zijn. Ingeval van Sint Maarten rapporteren we bij de indicatoren over baten en lasten in plaats van ontvangsten en uitgaven.

7a Hoogte van uitgaven buiten de begroting

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	Geen score	B	A		A	 <i>Groen</i>	B

Bij deze subindicator gaat het om de hoogte van de lasten die buiten de begroting omgaan en die dus niet worden gerapporteerd. Deze extrabudgettaire activiteiten behelzen de opbrengsten van de werkplaats van de gevangenis en het deel van deze opbrengsten dat aan onderhoud van de gevangenis wordt besteed, het Crime Fund. Verder zijn kosten van de Veiligheidsdienst onder de categorie subsidies opgenomen terwijl de lasten van deze instantie in feite in verschillende begrotingscategorieën gepresenteerd dienen te worden. Deze gegevens zijn overigens beschikbaar en betrouwbaar. De hoogte van de lasten die buiten de begroting omgaan zijn echter lager en worden beter toegelicht vergeleken met vorig jaar. De score is een A omdat de hoogte van de lasten niet significant is. Daarmee is sprake van een verbetering ten opzichte van vorig jaar en heeft Sint Maarten het ambitieniveau van 2015 bereikt.

7b Beschikbare informatie over externe geldstromen



	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	B	B	B		A	 <i>Geel</i>	B

De tweede subindicator richt zich op de beschikbare informatie over baten en lasten van door donorlanden gefinancierde projecten die worden opgenomen in de begrotingsstukken. De donorgefinancierde projecten worden in een apart hoofdstuk in de jaarrekening van Sint Maarten gepresenteerd. Dit is een verbetering ten opzichte van vorig jaar. Hierdoor scoort Sint Maarten nu een B en is het ambitieniveau voor dit jaar behaald. Voor 2015 is de ambitie om een A te scoren op deze indicator zodat ook de donorgefinancierde projecten volledig zijn opgenomen. Gezien de verbeterslag dit jaar lijkt het haalbaar om in 2015 een A te scoren.

8 **Transparantie van decentrale overheden**

Niet van toepassing voor Sint Maarten.

9 **Inzicht in financiële risico's zbo's en overheidsvennootschappen**

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	D	D		C	 <i>Geel</i>	B

Bij deze indicator gaat het om het inzicht in de financiële situatie van de overheidsentiteiten. Dit zijn de zelfstandige bestuursorganen (zbo's), overheidsvennootschappen en stichtingen. 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. Grote overheidsvennootschappen dienen periodiek te rapporteren aan de betreffende vakdepartementen en aan de minister van Financiën 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.

Sint Maarten is eigenaar van zestien overheidsvennootschappen. Verder is sprake van zes overige entiteiten (stichtingen en zbo's) die onder de collectieve sector vallen en waar Sint Maarten over dient te rapporteren aan de centrale bank. De vennootschappen zijn verdeeld over de ministeries waarbij de vakministers verantwoordelijk zijn voor de aansturing van de betreffende vennootschap. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor een tijdige en juiste verwerking van de deelnemingen in de Landsadministratie.

Conform de wetgeving dienen de overheidsentiteiten jaarlijks hun jaarrekeningen te overhandigen aan de overheid, waarbij de wettelijke termijnen voor het opstellen, goedkeuren en vaststellen van de jaarstukken in acht moeten worden genomen. Idealiter dienen alle jaarrekeningen uiterlijk in april ter beschikking van de overheid te zijn. Echter, de statuten van de meeste vennootschappen en stichtingen gaan uit van een langere periode (uiterlijk 1 juli).

In Burgerlijk Wetboek 2 van Sint Maarten staat aangegeven dat jaarlijks binnen acht maanden na afloop van het boekjaar, behoudens verlenging van deze termijn door de algemene vergadering op grond van bijzondere omstandigheden met ten hoogste zes maanden, het bestuur een jaarrekening

opmaakt, ten minste bestaande uit een balans, een winst en verliesrekening en een toelichting op deze stukken. Voor grote overheidsentiteiten geldt een termijn van zes maanden na afloop van het boekjaar.

In de Corporate Governance Code Island Territory Sint Maarten staat bij 21B bij de 'financial policy of management' dat de jaarrekening binnen vijf maanden dient te worden opgeleverd. Afgezien van de verwarring over de diverse termijnen die genoemd zijn in wet- en regelgeving is in de Comptabiliteitslandsverordening opgenomen dat de minister van Financiën uiterlijk op 1 september de jaarrekening moet opstellen, waarbij de jaarrekeningen van de overheidsentiteiten worden meegenomen.

In de praktijk loopt het anders. Niet alle jaarrekeningen over 2012 zijn ontvangen. Van 18% van de entiteiten is de meest recente jaarrekening van 2011 of ouder. Hierdoor wordt het jaarlijkse monitoren door de overheid van de financiële situatie van de overheidsentiteiten bemoeilijkt of zelfs onmogelijk gemaakt. Er is geen duidelijk beleid op welke wijze het betreffende ministerie de overheidsvennootschap moet monitoren. Mede als gevolg hiervan ontbreekt inzicht in de financiële risico's die het land kan lopen als gevolg van de financiële situatie van de overheidsvennootschappen.

Ondanks dat een lichte verbetering te constateren is (meer jaarrekeningen binnen de wettelijke termijn), scoort Sint Maarten een D, net als bij voorgaande inventarisaties. In 2015 dient Sint Maarten op deze indicator vooruitgang te hebben geboekt om aan het ambitieniveau 2015, een C, te voldoen. Daarvoor is van belang dat meer aandacht wordt geschonken aan het vergroten van het inzicht in de financiële situatie van de overheidsentiteiten en de tijdigheid van de jaarrekeningen.

Omwille van het minimumniveau van implementatie van het financieel beheer, waarbij gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is, zijn hogere eisen gesteld dan Sint Maarten zelf als ambitieniveau heeft gekozen. Het minimumniveau is een B en aangezien deze normering in 2013 gepubliceerd is, adviseert het Cft naar aanleiding daarvan om het ambitieniveau aan te passen naar een B. Dit houdt in dat de entiteiten jaarlijks en tijdig de jaarrekeningen verschaffen en dat eveneens de risico's voor de begroting in kaart worden gebracht.



Onderstaande tabel geeft de meest recente weergave.

Bedrijven		Laatste jaarrekening verzonden naar de minister
1	Princess Juliana Airport Holding Company N.V.	2013
2	GEBE N.V.	2013
3	St. Maarten Harbour Holding Company N.V.	2012
4	Nieuwe Post N.V.	2012
5	Sint Maarten Telecommunication Holding Company N.V.	2013
6	Winair N.V.	2013
7	Marven N.V.	Niet beschikbaar
8	Comadeco N.V.	Niet beschikbaar
9	SABA Bank Resources N.V.	2013

10	Luchthaven Veiligheid Financiering Maatschappij N.V.	2009
11	Ontwikkelingsbank van de Nederlandse Antillen N.V.	2013 Draft
12	Economic Development Corporation NV	2012
13	Government Buildings Foundation (Stichting Overheids Gebouwen)	2012 Draft
14	Small Business Development Foundation	2013
15	Upkeep Sports Facilities	2013
16	DC-ANSP (formerly known as NAATC NV)	2013
17	Sint Maarten Postal Services NV	2012
18	UTS NV	2012
19	Sint Maarten Laboratory Services NV	Draft 2011
20	Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten	2013
21	SZV	2013
22	VKS	2012

In bovenstaand overzicht zijn de overheidsstichtingen opgenomen en een aantal stichtingen die onderdeel vormen van de collectieve sector.

10 Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	B	C		B	 <i>Geel</i>	B

Het niveau van de beschikbare informatie is bepalend voor de transparantie over de besteding van de publieke middelen. Het gaat daarbij om de mate waarin begrotings- en verantwoordingsinformatie openbaar wordt gemaakt en waarin deze informatie toegankelijk is voor de samenleving (zie voor de PEFA-norm de tabel hieronder).



In de volgende tabel staat een overzicht met de toegang van het publiek tot de verschillende informatiebronnen.

Informatie		PEFA-norm	Publieke toegang in Sint Maarten
(i)	Jaarlijks begrotingdocumentatie	Een complete set van documenten kan via passende middelen door het publiek worden verkregen wanneer het voorgelegd wordt aan de Staten	Ja, de jaarlijkse begrotingsdocumenten worden ter inzage voor het publiek gepubliceerd.
(ii)	Uitvoeringsrapportages	De rapporten worden routinematig door middel van passende middelen beschikbaar gesteld aan het publiek binnen een maand na de voltooiing	Nee, het ministerie van Financiën stelt na afloop van elk kwartaal de uitvoeringsrapportage op. Deze worden echter niet publiek gemaakt.
(iii)	Het jaarverslag	Het jaarverslag wordt binnen zes maanden na voltooiing van de audit beschikbaar gesteld voor het publiek	Nee, de meest recente gecontroleerde jaarrekening (2012) is niet publiekelijk beschikbaar.
(iv)	Externe auditverslagen	Alle rapporten over geconsolideerde activiteiten van de centrale overheid zijn door middel van passende middelen ter beschikking gesteld van het publiek binnen zes maanden na voltooiide audit	Nee, externe auditrapporten worden voorgelegd aan de griffier van de Staten en uiteindelijk ingediend bij het Staten, maar het publiek heeft geen automatische en gemakkelijke toegang tot deze rapporten. (Het rapport van de ARS bij de jaarrekening van het Land wordt na aanbidding aan de Staten openbaar).
(v)	Oprachten	Contracten van alle opdrachten met een waarde boven de ca. USD 100.000 (ANG 180.000) worden ten minste elk kwartaal door middel van passende middelen gepubliceerd	Nee, contracten worden niet openbaar gemaakt.
(vi)	Informatie over bekostiging primaire sectoren	De informatie wordt minstens eenmaal per jaar gepubliceerd door middel van passende middelen, of op aanvraag, voor primaire service-units met een landelijke dekking in ten minste twee sectoren (zoals basisscholen of publieke ziekenhuizen).	Nee, deze informatie is niet publiekelijk beschikbaar.

Slechts één van de hierboven genoemde soorten begrotingsinformatie, te weten de landsbegroting, is beschikbaar voor het publiek. Op basis hiervan scoort Sint Maarten een C, waarmee Sint Maarten achterloopt op de ambitie in het Verbeterplan. Aangezien de ambitie voor dit jaar en voor 2015 een B is, zal Sint Maarten minstens twee andere informatiebronnen beschikbaar dienen te maken voor het publiek.

3.3 Beleidsmatig begroten

11 Deelname aan jaarlijkse begrotingsproces

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D+	C+	D+		B	 <i>Rood</i>	B

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



11a Bestaan van en vasthouden aan een begrotingskalender

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	B		B	 <i>Groen</i>	B

Het ministerie van Financiën van Sint Maarten stelt jaarlijks een begrotingskalender op. De begrotingskalender wordt zoveel mogelijk nageleefd, al blijft dit een lastig proces doordat de ministeries moeilijk te houden zijn aan de deadlines.



De ministeries krijgen vier tot acht weken de tijd om hun gegevens op te stellen. Het presenteren van een begroting die binnen het voorgestelde kader past, blijft een hele uitdaging. Op basis van deze bevindingen scoort men voor het eerst een B, wat overeenkomt met de ambitie uit het Verbeterplan. Wel dient te worden opgemerkt dat deze B is behaald 'met de hakken over de sloot'. Een aandachtspunt blijft het naleven van de begrotingskalender.

11b Politieke betrokkenheid in begrotingsproces

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	C	D		C	 <i>Rood</i>	B



De indicator verwacht een duidelijke budgetaansrijving die naar de departementen wordt gestuurd, met daarin opgenomen de financiële plafonds voor de afzonderlijke departementen. De plafonds worden verschaft door het ministerie van Financiën en zijn goedgekeurd door de raad van ministers. Op Sint Maarten is echter nog geen sprake van een geïntegreerd begrotingsproces met volledige betrokkenheid en participatie van de departementen en hun politieke leiding. De departementen dienen een wenselijkheidbegroting in bij het ministerie van Financiën. Hierbij wordt weinig tot geen rekening gehouden met de beschikbare middelen. Vervolgens is het aan het ministerie van Financiën deze wenselijkheidbegrotingen af te slanken en te laten passen binnen het kader van het betrokken begrotingsjaar. Van een compleet investeringsplan gebaseerd op gedegen ramingen, zoals een score C ambitie (ambitieniveau voor dit jaar, evenals voor 2015), is ook nog geen sprake. Op basis van de huidige situatie scoort Sint Maarten een D. Het minimumniveau is een B. Dit houdt in dat een overzichtelijke en duidelijke budgetaansrijving wordt verstuurd naar de departementen waarin de plafonds zijn aangegeven door de raad van ministers. Deze plafonds dienen te worden goedgekeurd na de verspreiding maar voorafgaand aan de indiening zodat de ministers zich eraan te houden hebben. Realisatie hiervan is slechts haalbaar ingeval er duidelijke afspraken worden gemaakt en naleving plaatsvindt in 2015.

11c Het tijdig goedkeuren van de begroting door de Staten

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	C	D		B	 Rood	B



Het is wettelijk vastgelegd wanneer de begroting uiterlijk ingediend en vastgesteld dient te worden. In de praktijk zien we echter dat de afgelopen jaren de begroting met meerdere maanden vertraging wordt goedgekeurd door de Staten. Daarmee scoort men, net als bij alle vorige inventarisaties een D. Volgens het Verbeterplan zou Sint Maarten in deze inventarisatie een C moeten scoren. Ingeval de begroting wederom niet is vastgesteld voor het begin van het begrotingsjaar (eind 2014), gaat ook de ambitie voor 2015 en minimumniveau (beide een B) niet gehaald worden. Deze subindicator kijkt namelijk terug naar de laatste drie jaar, waardoor nu al geconcludeerd kan worden dat geen B zal worden gescoord, immers de begrotingen van 2013 en 2014 waren niet voor het begin van het betreffende jaar vastgesteld. Sint Maarten is sinds het een land is geworden nog niet eenmaal in geslaagd voor het begin van het begrotingsjaar te beschikken over een vastgestelde begroting.

12 Beleidsmatige meerjarenramingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D+	B	C		B	 Geel	C



Deze indicator gaat in op de koppeling tussen budgettering en beleidsprioriteiten op de middellange termijn en de mate waarin de kosten van beleidsinitiatieven geïntegreerd zijn in de begroting. Idealiter worden begrotingsramingen voor minimaal drie achtereenvolgende jaren opgesteld waarbij een duidelijke koppeling is tussen de meerjarenramingen en de jaarlijkse begrotingskaders.

12a Meerjarenramingen op functieniveau

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	C		B	 <i>Geel</i>	C



De meerjarencijfers van Sint Maarten komen tot stand door middel van extrapolatie, gecorrigeerd voor incidentele posten. In de begroting van 2014 zijn meerjarencijfers opgenomen, net als in de vorige begroting. De meerjarencijfers zijn ingedeeld naar economische categorie. Weliswaar bevat de begroting meerjarencijfers voor drie jaren volgend op het begrotingsjaar, maar er is onvoldoende verband met jaarlijkse budgetplafonds en meerjarenramingen. Verschillen worden onvoldoende toegelicht. Vandaar dat Sint Maarten hier een C scoort. Deze situatie is niet veranderd ten opzichte van de vorige inventarisaties. Conform het Verbeterplan had Sint Maarten hier een B moeten scoren. Het begrotingsproces moet dus zodanig worden aangepast dat de meerjarencijfers worden gekoppeld aan de begrotingsplafonds en verschillen in meerjarenramingen ten opzichte van de begrotingsplafonds worden toegelicht.

12b Houdbaarheid schuldpositie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	B		A	 <i>Geel</i>	B



In de uitvoeringsrapportages wordt door Sint Maarten over de schuldpositie gerapporteerd in beschouwende vorm. Er is sinds 2012 geen analyse uitgevoerd naar de houdbaarheid van de schuld. De schuldinformatie in de uitvoeringsrapportage wordt in 2013 door Sint Maarten als voldoende beschouwd en daarom scoort Sint Maarten hier een B. Gezien de problematiek inzake de betalingsachterstanden dient jaarlijks een houdbaarheidsanalyse plaats te vinden om te voldoen aan een A. Dit heeft Sint Maarten ook als ambitieniveau voor zichzelf gesteld.

12c Meerjarenramingen voor investeringsuitgaven

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	D	C	D		C	 <i>Geel</i>	D

In de begroting 2014 is, net als in voorgaande begrotingen, geen meerjarenraming opgenomen voor investeringuitgaven. Idealiter beschikken de overheidssectoren die tenminste 75% van de primaire uitgaven voor hun rekening nemen over een volledig overzicht van structurele uitgaven en investeringsuitgaven. Sint Maarten geeft aan dat van geen enkele sector een compleet overzicht voorhanden is. Daarmee scoort Sint Maarten een D, waarmee Sint Maarten achterloopt op de ambitie. Het is van belang dat Sint Maarten op dit terrein vooruitgang gaat boeken, aangezien de ambitie een C is. Dit houdt in dat over diverse belangrijke sectoren gerapporteerd moet gaan worden.



12d Koppeling tussen investeringsbudgetten en uitgavenramingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	C	B	C		B	 <i>Geel</i>	C

De keuze voor bepaalde beleidsuitgaven hangt idealiter af van relevante sectorstrategieën. Bijbehorende structurele kosten dienen dan ook in de meerjarenramingen opgenomen te zijn. Het verband tussen investeringsbeslissingen en de sectorstrategieën betreft zowel wettelijke taken als (in mindere mate) beleid. Sint Maarten geeft aan dat slechts een zwakke koppeling aanwezig is tussen investeringsbeslissingen en de sectorstrategieën en dat daarmee weinig tot geen sprake is van meerjarige ramingen in de zin van beleidskeuzes. Vaak is de aanschaf van investeringsgoederen het gevolg van het verstrijken van de technische levensduur. Deze situatie is niet veranderd ten opzichte van voorgaande inventarisaties. De score blijft daarmee een C, wat niet strookt met de ambitie uit het Verbeterplan. Er zal meer visie moeten komen om een B te scoren zoals is opgenomen in het Verbeterplan voor dit jaar en 2015, zodat een koppeling wordt gelegd tussen beleidskeuzes voor specifieke sectorstrategieën en investeringsbeslissingen.



3.4 Voorspelbaarheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting

13 Helderheid belastingplicht

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	C+		B	 <i>Geel</i>	C+



De effectiviteit van het belastingstelsel 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 hieraan bij.

13a Begrijpelijkheid van de belastingplicht

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	C		B	 <i>Geel</i>	B



Twee knelpunten ten aanzien van de begrijpelijkheid zijn nog steeds van toepassing waardoor er geen verandering komt in de score C. De knelpunten zijn complexiteit en de taal waarin de wet geschreven is. De procedures zijn complex en niet duidelijk voor het grote publiek. Belastingen worden alleen op grond van de wet geheven en de Belastingdienst volgt zoveel mogelijk de wet- en regelgeving. De wetgeving is in het Nederlands opgesteld, terwijl de meeste mensen alleen Engels spreken en lezen. De wet- en regelgeving dient voor in ieder geval de belangrijkste belastingen begrijpelijk en duidelijk te zijn om een score B te behalen. Hierbij mag een beperkte discretionaire bevoegdheid voor de regering zijn, zoals in de normering staat aangegeven. Om een niveau B te bereiken dienen nog behoorlijke stappen gezet te worden. Vereenvoudiging van wet- en regelgeving is een intensief en zorgvuldig traject en het is de vraag of dit nog haalbaar is voor 2015.

13b Toegankelijkheid van belastinginformatie voor belastingplichtigen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	C		B	 <i>Geel</i>	B



De score bij deze inventarisatie is evenals voorgaande scores een C. Er zijn bij de Belastingdienst veel verbeterprocessen gaande (optimalisatie van de website, informatiesessies, het geven van ondersteuning bij het invullen van aangifte biljetten) ter verbetering van de dienst. Vooralsnog niet in voldoende mate om een verbetering in de score te bereiken. Voor dit jaar en 2015 is de ambitie een B score. Het publiek dient hiertoe makkelijk toegang te hebben tot een up-to-date systeem dat klantvriendelijk is voor wat betreft de belangrijkste belastingen.

13c Bezwaar-, beroep-, en klachtenprocedures

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	B		B	 <i>Groen</i>	D



De bezwaar-, beroep en klachtenprocedures zijn opgezet en werken naar tevredenheid (toegankelijk, rechtvaardig en tijdig). De score is ten opzichte van de vorige inventarisatie onveranderd en loopt voor op schema. Sint Maarten heeft voor deze indicator het beoogde niveau voor dit jaar en 2015 conform het Verbeterplan al bereikt.

14 Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D+	B	C		B	 <i>Geel</i>	C+



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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	B	C		B	 <i>Geel</i>	C



De uitbreiding van de koppeling van het CRIB nummersysteem met andere bestanden is nog niet afgerond en op basis hiervan scoort men een C net als bij de vorige inventarisatie. Sint Maarten loopt achter op schema.

14b Doeltreffendheid opgelegde belastingboetes

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	C	C		B	 <i>Geel</i>	B

Het boeteregime is vooralsnog niet herzien, hetgeen nodig is voor de doeltreffendheid. Hierdoor is ten aanzien van het afschrikkende effect in vergelijking met voorgaande inventarisaties geen verbetering gekomen. In de score komt daarom ook geen verandering en blijft het een C. Een verbetering in 2015 is haalbaar maar het is niet duidelijk of de maatregelen genomen gaan worden.

14c Planning en monitoring van belastingaudits en fraude onderzoek

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	C		B	 <i>Geel</i>	C



In vergelijking met de vorige inventarisatie is de situatie met betrekking tot het ontbreken van uitgebreide en duidelijke risicoanalyses in de controledossiers in een aantal gevallen geen wijziging gekomen. De score C blijft daarom ongewijzigd. Sint Maarten loopt achter op schema om een B te kunnen halen, hetgeen het ambitieniveau voor dit jaar en 2015 is. Hiertoe dient een gedocumenteerd audit plan met duidelijke risicoanalyses en controles aanwezig te zijn waarop monitoring en rapportage plaatsvindt in de vorm van belastingaudits en fraude-onderzoeken.

15 Effectiviteit inning belastingaanslagen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D+	B+	D+		B+	 <i>Rood</i>	C+

Een adequaat ingerichte organisatie is nodig om achterstallige belastingen te innen en deze op gezette tijden af te dragen aan de afdeling Treasury. Achterstanden in de inning van belastingen leiden mogelijk tot lagere inkomsten voor de overheid. Daarnaast kan accumulatie van achterstallige belastingen ook de geloofwaardigheid van het belastingaanslagproces ondermijnen. Bovendien is de directe overdracht van de geïnde belastingen van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de verzamelde inkomsten beschikbaar zijn voor het ministerie van Financiën om aan haar betalingsverplichtingen te voldoen.

15a Achterstallige belastinginningen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	B	D		B	 <i>Rood</i>	C



Helaas is geen verandering gekomen ten aanzien van de inning van achterstallige belastingen in vergelijking met vorige inventarisaties. Uit het gebruikte systeem kan tot nu toe niet opgemaakt worden wat de inning van de achterstallige belastingen is. Het vermoeden is dat de incassoratio nog steeds, gelijk voorgaande jaren, onder de 60% ligt. In de score D van de vorige inventarisatie komt daarom geen verandering. Sint Maarten loopt achter op schema en zal om het ambitieniveau in 2015 van een 75-90% incassoratio, een score B, te bereiken, flinke inspanningen moeten doen.

15b Afdracht belastingopbrengsten

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	A	A	A		A	 <i>Groen</i>	B


Er wordt blijvend aandacht geschonken aan het proces van afdragen van de belastingopbrengsten en de borging daarvan. Belastingopbrengsten komen direct binnen op rekeningen van de overheid (de ontvanger). De hoogste score, een A, was in voorgaande inventarisaties al bereikt en is bij deze inventarisatie niet veranderd. Sint Maarten ligt op schema.

15c Aansluiting tussen aanslagen, inningen, achterstanden en afdrachten

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	B	D		B	 Rood	C



Uit deze inventarisatie blijkt dat er, gelijk aan voorgaande inventarisaties, nog steeds geen consolidatie wordt gedaan van belastingaanslagen en achterstanden. In de score D van voorgaande inventarisaties komt daarom geen verandering. Sint Maarten loopt steeds meer achter op schema en zal, om het ambitieniveau van een score B in 2015 te bereiken, nog een grote slag moeten maken. De monitoring op handhaving en inning dient verbeterd te worden.

16 Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D+	C+	C+		C+	 Geel	C+



Voor een goede begrotingsuitvoering dienen de ministeries en onderliggende organisaties betrouwbare informatie te ontvangen over beschikbare middelen en het kader waarbinnen zij uitgavenverplichtingen kunnen aangaan. 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 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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	B	C		A	 Rood	C



Aan het begin van een nieuw begrotingsjaar dient een liquiditeitsprognose opgesteld te worden. Een effectieve liquiditeitsplanning dient maandelijks te worden aangepast op basis van werkelijke kasstromen. De liquiditeitsbegroting wordt door de afdeling Treasury gemaakt. De liquiditeitsprognose wordt echter niet regelmatig geactualiseerd. Op basis hiervan scoort Sint Maarten een C. In de vorige periode werd de liquiditeitsprognose op kwartaalbasis geactualiseerd. Om een A te scoren dient de liquiditeitsprognose maandelijks geactualiseerd te worden. Aangezien Sint Maarten te kampen heeft met betalingsachterstanden (lees: liquiditeitsproblemen) is een geactualiseerde liquiditeitsplanning essentieel.

16b Betrouwbaarheid en termijn van gecommuniceerde bestedingsruimte

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	B	B		B	 Groen	B

Een effectieve begrotingsuitvoering voorziet in frequente, tijdige en betrouwbare communicatie over de beschikbare bestedingsruimte. Dit zou ministeries in staat moeten stellen om met een vooruitziende blik van zes maanden verplichtingen aan te gaan. Op Sint Maarten worden de ministeries elk kwartaal geïnformeerd over de bestedingsruimte van hun ministerie. Alle financiële controllers hebben toegang tot de rapportages. Als gevolg hiervan dienen alle ministeries in staat te zijn zich te houden aan de begrotingsruimte. Hiermee scoort Sint Maarten net als bij de vorige inventarisatie een B. Sint Maarten heeft hiermee haar gewenste implementatieniveau bereikt, aangezien een B het ambitieniveau voor dit jaar en 2015 is.

16c Tussentijdse begrotingswijzigingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	C	C		C	 Rood	B

In de comptabiliteitsvoorschriften staat precies aangegeven hoe en wanneer een begrotingswijziging dient plaats te vinden. Wijzigingen in de begroting zouden moeten worden beperkt tot één of twee wijzigingen per jaar. Daarnaast dienen deze op een transparante en consistente wijze plaats te vinden. Sint Maarten kent weliswaar niet meer dan twee formele begrotingswijzigingen per begrotingsjaar maar de tussentijdse afwijkingen zijn significant.


Bij het uitsturen van de begrotingsaanschrijving is weinig tot geen kaderstelling meegegeven aan de ministeries. Hierdoor is de kans groot dat er begrotingswijzigingen zullen moeten plaatsvinden die bij het opstellen van de begroting voorzien hadden kunnen worden.

Aangezien bij het opstellen van de begroting geen rekening is gehouden met beleidsprioriteiten bestaat er veel onzekerheid over de impact van een begrotingswijziging. De wijziging wordt veelal afgestemd met de ministeries, waarbij zij hun inbreng kunnen geven.

Op basis van bovenstaande scoort Sint Maarten op deze subindicator een C, wat zowel overeenkomt met de ambitie voor dit jaar als met het ambitieniveau voor 2015. Aangezien Sint Maarten op dit terrein al enkele jaren op het voor 2015 gewenste niveau is, kan de vraag gesteld worden of het ambitieniveau niet omhoog geschroefd kan worden en te streven naar een B in 2015 of eerder. Dit betekent dat de (realistische) plafonds voorafgaand per kwartaal duidelijk worden gemaakt aan de ministeries.

Het minimumniveau van implementatie waarbij gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is, is hoger dan het ambitieniveau van Sint Maarten. Sint Maarten dient dus eigenlijk haar ambitieniveau te verleggen en maatregelen te nemen.



17 Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C+	B	B		B	 Groen	B

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. 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 van belang dat de



overheid van Sint Maarten een strikt garantiebeleid hanteert en daarmee niet zonder meer garanties afgeeft ten behoeve van private bedrijven en/of personen.

17a Registratie en rapportage schuldenlast

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	B		B	 Groen	B



Registratie van en rapportage over leningen binnen de leningenportefeuille van Sint Maarten dient volledig, juist en tijdig plaats te vinden. In de begrotingen en jaarrekeningen is deze informatie opgenomen, waarbij zowel de interne als de externe schulden worden weergegeven. Deze informatie wordt per kwartaal bijgewerkt. De informatie is op hoofdlijnen betrouwbaar, al wordt het crediteurenbestand momenteel opgeschoond. Hiermee scoort men een B net als bij de vorige inventarisatie en het ambitieniveau voor dit jaar en 2015.

17b Consolidatie van bankrekeningen en frequentie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	C		B	 Geel	B

Sint Maarten heeft een beperkt aantal bankrekeningen. Deze worden naar een één gulden- en één dollarrekening gecentraliseerd. In de boekhouding worden deze rekeningen bijgehouden en hierop wordt toegezien door de afdeling Treasury. Het ministerie van Financiën heeft inzicht in alle rekeningen en consolideert maandelijks. Sint Maarten scoort op deze subindicator als gevolg hiervan een C. Conform het Verbeterplan en het minimumniveau zou Sint Maarten hier reeds een B moeten scoren (wekelijks consolideren). Verbetering is dan ook nodig door op frequentere basis (wekelijks) de bankstanden te consolideren.



17c Procedures voor het aangaan van leningen en uitgeven van garanties

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	B	B	B		B	 <i>Groen</i>	B

In de Rft en ook in de comptabiliteitsvoorschriften is het aangaan van leningen en uitgeven van garanties geregeld. Voornemens tot het aangaan van leningen worden opgenomen in de toelichting bij de begroting en de minister van Financiën (met goedkeuring van het Cft) kan een lening autoriseren. Dit geldt ook voor het uitgeven van garanties. Het Cft toetst bij het aangaan van een lening aan de financiële normen van artikel 15 Rft, aan de gevolgde procedure in relatie tot wat hierover is afgesproken en geeft op basis van de ontvangen leningsvoorwaarden een advies over het aangaan van de lening. Het aangaan van leningen via de lopende inschrijving gebeurt conform regels en procedures. Dit betekent dat Sint Maarten hier een B scoort en zich reeds op het gewenste niveau voor dit jaar en 2015 bevindt.



De Rft heeft een tijdelijk karakter. Hierdoor dient Sint Maarten meerdere gedetailleerde procedures in de Comptabiliteitslandsverordening ten aanzien van het aangaan van leningen en uitgeven van garanties te formaliseren, zodat bij het eventueel vervallen van de Rft de regelgeving en procedures verankerd zijn in de eigen wetgeving.

18 Het beheer van de salarisadministratie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D+	C+	D+		B	 <i>Rood</i>	C+

De loonkosten van het ambtelijk apparaat vormen de grootste individuele uitgavenpost op de begroting van Sint Maarten. Het is daarmee een belangrijke post en een goede beheersing van deze uitgaven is belangrijk om fouten en fraude te voorkomen. Het gaat hierbij om de vaststelling dat de juiste personeelsleden de juiste betalingen ontvangen en dat spookambtenaren worden voorkomen. Deels vinden de daartoe uit te voeren controles plaats door aansluiting van de gegevens van de personeels- en salarisadministratie. Daarnaast vindt een maandelijkse controle plaats door de Financial Controllers van de Ministeries. Deze subindicatoren zijn door zowel het ministerie van Financiën als door de afdeling Personeel en Organisatie (P&O) van het ministerie van Algemene Zaken gescoord, aangezien de salarisadministratie onder het eerstgenoemde ministerie valt en de personeelsadministratie onder het tweede genoemde ministerie.



18a Aansluiting personeels- en salarisadministratie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	D		B	 Rood	C

De afdeling Loon & Salarisadministratie valt onder het ministerie van Financiën en is belast met de gehele salarisadministratie van de overheid. De personeelsadministratie valt onder de verantwoordelijkheid van de afdeling P&O van het Ministerie van Algemene Zaken. In september 2012 is een digitaal personeelsinformatiesysteem ingevoerd, echter, het is nog niet volledig toegespitst op de salarisadministratie. Het AFAS Profit PI-system wordt hierbij gebruikt. Het project ter opschoning van het personeelsbestand loopt nog. Het zou tot eind 2013 lopen maar dit is door beperkte capaciteit uitgelopen. De personeelsadministratie (PA) en de salarisadministratie (SA) vallen nog steeds onder verschillende ministeries en zijn niet aan elkaar gekoppeld.

Het is belangrijk dat de personeels- en salarisadministratie aan elkaar gekoppeld zijn en regelmatig worden doorgelicht. In de praktijk zien we dat door het ontbreken daarvan niet regelmatig cross-checks plaatsvinden. In het kader van het lopende project ter opschoning van het personeelsbestand vinden nu wel cross-checks plaats met de salarisadministratie maar dit is niet structureel. Voor deze subindicator scoort men een D. De lichte verbeteringen op dit gebied zijn nog niet voldoende om een verbetering in de score te laten zien. Sint Maarten loopt hiermee steeds meer achter op schema. In het Verbeterplan is aangegeven dat een maandelijkse afstemming en controle wordt nagestreefd.

18b Wijzigingen in personeels- en salarisadministratie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	C		B	 Geel	B



Wijzigingen in de personeelsadministratie dienen tijdig te worden doorgevoerd en de aangebrachte wijzigingen moeten terug te vinden zijn in het systeem. Betalingen met terugwerkende kracht komen nog steeds met regelmaat voor. Veel veranderingen hebben betrekking op de laatste drie maanden. Dit betekent een C score. Ten opzichte van de vorige inventarisatie is geen vooruitgang geboekt. De ambitie voor dit jaar en 2015 is een B en Sint Maarten loopt dus achter op haar ambitie en het minimumniveau. Een score B houdt in dat sporadisch correcties met terugwerkende kracht hoeven te worden gemaakt en dat slechts enkele wijzigingen betrekking hebben op de laatste drie maanden.

18c Interne controle op en het bewaken van wijzigingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	B		B	 <i>Groen</i>	C


De integriteit van stamgegevens in zowel de personeels- als de salarisadministratie wordt geborgd door het consistent uitvoeren van interne controle op de juistheid van wijzigingen. Op instructie van het ministerie van Financiën moeten de Financial Controllers alle pre-checks goedkeuren en ook P&O moet de pre-checks goedkeuren. Wijzigingen worden via de mutatielijsten geverifieerd. Het systeem is nog niet volledig integer, wel voor zo'n 85%. Conform afdeling P&O worden alle wijzigingen opgeslagen in een dossier. Niet alle wijzigingen in het personeelsbestand leiden tot een aanpassing in de salarisadministratie. Deze subindicator krijgt een B score van P&O. Dit is een verbetering ten opzichte van de vorige inventarisatie en dit komt doordat wijzigingen nu digitaal worden verwerkt en onderdeel uitmaken van het reguliere werkproces. Hierdoor is Sint Maarten al op het ambitieniveau van 2015.

18d Audits salarisadministratie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	D	C	B		B	 <i>Groen</i>	C


Het laatste onderzoek van de ARS naar de salarisadministratie bij alle ministeries is verricht in 2011. Op basis hiervan scoort men een B net als bij voorgaande inventarisatie (namelijk in één van de laatste drie jaren). Om in 2015 te voldoen aan een B score dient een onderzoek naar de salarisadministratie te worden uitgevoerd in 2014.

19 Openbare aanbestedingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	D+	B	D+		B	 <i>Rood</i>	C+



Het doel van aanbesteden is enerzijds dat de overheid op een transparante en niet-discriminerende wijze een product of een dienst inkoop zodanig onderneemers 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 worden ingezet.

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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	D	B	D		B	 Rood	B



Om transparant, volledig en competitief te zijn moet de regelgeving voldoen aan een zestal eisen. Artikel 47 Comptabiliteitslandverordening waakt over het aanbestedingstraject van de overheid. Er is echter nog steeds geen concrete uitwerking van lid 6 van dit artikel. Ondanks een lichte verbetering is er niet altijd inzicht in het traject dat is doorlopen met betrekking tot de openbare aanbesteding en vindt dit ook niet altijd plaats voor de vastgestelde drempelbedragen. Het drempelbedrag is ANG 50.000 voor goederen en diensten en ANG 150.000 voor projecten. Het percentage van opdrachten boven het drempelbedrag dat conform de aanbestedingsprocedure c.q. open competitie is gelopen, bedraagt rond de 25% (over het laatst afgesloten boekjaar). Daarbij is vermeld dat de beschikbare gegevens niet als volledig en betrouwbaar te rubriceren zijn. Men scoort een D net als bij de vorige inventarisatie. Als zodanig loopt Sint Maarten steeds meer achter op schema. De ambitie voor dit jaar is een B. De nodige inspanningen dienen verricht te worden om alsnog aan het ambitieniveau van 2015 te kunnen voldoen, een score B.

19b **Mate van rechtvaardiging voor gebruik van afwijkende aanbestedingsprocedures**

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	C	B	C		B	 Geel	C

In de bestaande wet- en regelgeving is als methode voor aanbestedingen de open competitie aangewezen. De regelgeving is echter onvoldoende uitgewerkt. Er is in de Comptabiliteitslandverordening een uitzondering gemaakt dat afwijking mag plaatsvinden bij landsbesluit door de minister van Financiën ingeval het algemeen belang zich tegen openbare aanbesteding verzet. Dit is echter breed in te vullen en van deze afwijkingsmogelijkheid wordt in de praktijk regelmatig gebruik gemaakt. Sint Maarten scoort hier een C. Dit is een verslechtering ten opzichte van de vorige inventarisatie, er wordt veel gemotiveerd gebruik gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid.

19c Toegang publiek tot volledige, betrouwbare en tijdige informatie over aanbestedingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	Geen score	C	D		B	 Rood	B

De informatie over aanbestedingsmethodes is deels toegankelijk voor het publiek. Er worden advertenties in de krant geplaatst ter aankondiging van de mogelijkheid tot inschrijving voor een opdracht. De uitkomst en de reden voor de keuze worden echter niet publiekelijk bekendgemaakt. De nulmeting is niet bekend omdat deze subindicator bij het opstellen van het Verbeterplan er nog niet was. Door meer transparantie kan in 2015 een B worden gehaald.

19d Bezwaarprocedures bij openbare aanbestedingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	B		B	 Groen	D



Bij de ombudsman kunnen klachten ingediend worden ten aanzien van de openbare aanbestedingen. De ombudsman is een zelfstandig bestuursorgaan en heeft eigen procedures. De gegevens over de oplossing van de klachten zijn toegankelijk voor de publieke opinie. Het is niet bekend of ze tijdig worden opgelost.

Conform het PEFA framework wordt van deze instantie verwacht dat het :

- (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).



Aangezien de klachtenprocedure voldoet aan criteria i en ii en drie van de andere vijf criteria scoort Sint Maarten een B en dit is een verbetering ten opzichte van vorig jaar. Van criteria v en vi is niet bekend of eraan wordt voldaan. Sint Maarten voldoet aan het ambitieniveau van dit jaar en 2015.

20 Interne procedures financiële administratie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D+	C	C		C+	 <i>Geel</i>	C+



Een intern controlesysteem is effectief wanneer het gebaseerd is op een risicoanalyse en bestaat uit begrijpelijke en kostenbepurende controlemechanismen, algemeen bekend en geaccepteerd is en er alleen van afgeweken wordt in uitzonderlijke situaties. De indicator interne procedures financiële administratie richt zich op de controle over uitgavenverplichtingen, uitgaven voor goederen en diensten en incidentele salarisbetalingen.

20a Effectiviteit van een verplichtingenbewaking

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	C	C		B	 <i>Geel</i>	B



Er zijn controlesystemen ingericht voor de uitgaven en verplichtingenadministratie (procure to pay procedure). In 2013 en 2014 is dit verder uitgewerkt en dit wordt in 2014 geformaliseerd. De controlemechanismen functioneren in principe goed alhoewel er soms zoveel handtekeningen ter autorisatie op documenten staan dat onduidelijk is wie nu precies waarvoor tekent. De procedures worden meestal gerespecteerd maar bij politiekgevoelige uitgaven wordt wel eens van de standaardprocedure afgeweken. Afgelopen jaar heeft zich dit ook voorgedaan bij de Vorstengronden en het Emilio Wilsonpark. Er dient minder afgeweken te worden, wil voldaan kunnen worden aan het ambitieniveau van een B score in 2015.

20b Begrijpelijkheid en relevantie van andere interne controle procedures

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	C	C		C	 <i>Groen</i>	C



Er zijn duidelijke en volledige controleregels en procedures opgezet en deze zijn goed te begrijpen door de rechtstreeks betrokkenen. Ze zijn echter vaak inefficiënt en werken vertragend en daarmee niet kosteneffectief, bijvoorbeeld bij aanvragen voor PP kaarten voor minder bedeelde en economische vergunningen. Sint Maarten scoort daarom evenals vorig jaar een C. Hierbij worden sommige interne controle procedures als overmatig beschouwd. Sint Maarten heeft dit niveau als ambitieniveau gekozen en behaald.

20c Naleving regelgeving bij vastleggen van financiële transacties

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	C	C		C	 <i>Rood</i>	B



Naleving van de regels gebeurt in de meeste gevallen. De reguliere procedures worden over het algemeen redelijk nageleefd, bij omvangrijke verplichtingen wordt vaker afgeweken en gebruik gemaakt van vereenvoudigde/noodprocedures. Ook vorig jaar waren er afwijkingen en daarom scoort Sint Maarten een C. Het minimumniveau waarop gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is, is een score B omdat in veel landen het gebruik van ongerechtvaardigde noodprocedures een grote zorg is. Ook voor Sint Maarten geldt dat dit teveel wordt toegepast. Voor een B score dient afwijkende toepassing slechts af en toe te gebeuren.

21 Interne audits

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C+	B	C+		B	 <i>Geel</i>	C

Deze indicator beoordeelt de reikwijdte en de kwaliteit van de interne accountantsfunctie 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 audit functie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	A	B	A		B	 <i>Groen</i>	C

De SOAB voert de controle van de jaarrekening uit. Tevens wordt de SOAB ingezet voor diverse bijzondere onderzoeken bij de ministeries en diensten. De controles en bijzondere onderzoeken worden volgens internationaal erkende standaarden uitgevoerd. Jaarlijks wordt een auditplan opgesteld met de overheid waarin de opdrachten staan beschreven die SOAB voornemens is uit te voeren bij de ministeries. Alle ministeries zijn in het auditplan opgenomen. Tevens worden diverse niet voorziene bijzondere onderzoeken buiten het auditplan uitgevoerd.



De interne audit focust in beginsel op de werking van de systemen en bij voorkeur zo min mogelijk op het onderzoek naar afzonderlijke transacties. Maar aangezien niet veel systemen in gebruik zijn, wordt toch veel naar individuele transacties gekeken. Bij de jaarrekeningcontrole wordt tevens aandacht aan de procedures geschonken. Verder worden jaarlijks diverse opdrachten ten aanzien van procedurebeoordelingen en aanbevelingen gedaan. Het percentage personeelstijd dat wordt besteed aan interne procedures en issues die hierbij geconstateerd worden, is moeilijk te registreren. Volgens de SOAB in ieder geval hoger dan 50%. Hiermee scoort Sint Maarten een A.

21b Frequentie en verspreiding van auditrapporten

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	B	B	A		B	 <i>Groen</i>	C



Er worden regelmatig rapporten van bevindingen en adviesrapporten uitgebracht (gemiddeld minimaal 1 keer per maand). De rapporten worden verstrekt aan de gecontroleerde entiteit en, ingeval het betrekking heeft op de overheid, wordt dit tevens naar het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer verzonden. Sint Maarten scoort door deze veelheid aan rapporten en de distributie aan de gecontroleerde entiteit en het ministerie van Financiën een A. Dit is een verbetering ten opzichte van vorig jaar.

21c Opvolging auditrapporten

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	C		B	 <i>Geel</i>	C



De interne audit aanbevelingen zijn meer dan voorgaande jaren overgenomen door het bestuur waardoor gesproken kan worden van een verbetering. De acties hieruit volgend zijn echter minimaal te beschouwen. Momenteel gaat veel aandacht ernaar uit om de meest dringende zaken op orde te krijgen bij de ministeries, hetgeen beperkt wordt door een gebrek aan capaciteit en geld. Hiermee scoort Sint Maarten, evenals bij de nulmeting, een C. Ingeval er prompt en gericht actie ondernomen zou worden, is een B score opportuun.

3.5 Administratie, vastlegging en verslaggeving**22 Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures**

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C+	C+	D		B	 <i>Rood</i>	B

Voor de betrouwbaarheid van de financiële administratie is het van belang te zorgen voor een frequente en tijdige aansluiting van financiële data afkomstig van verschillende bronnen. Er zijn hierbij twee essentiële aansluitingen: 1) de aansluiting tussen de financiële administratie van de overheid en de banken waar de financiële middelen van de overheid worden aangehouden; 2) de afwikkeling en aansluiting van tussenrekeningen en voorschotten.

22a Frequentie van bankaansluitingen



	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	B	B	D		B	 <i>Rood</i>	B

Conform de comptabiliteitsvoorschriften is het sectiehoofd financiële administratie belast met het aansluiten van de bankstanden van de overheid met de bankgegevens. Ieder kwartaal wordt een aansluiting gemaakt. Hierbij worden bij een aantal rekeningen verschillen geconstateerd en van de deposito's en bankrekening van de Veiligheidsdienst Sint Maarten worden slechts eenmaal per jaar opgaven ontvangen. Van twee rekeningen van een gevolmachtigd minister waren nog geen bankstatements ontvangen, echter SOAB heeft deze medio 2013 gekregen. Daarnaast heeft het SOAB een jaarrekening van het kabinet van de gevolmachtigd minister ontvangen met een goedkeurende controleverklaring over 2013 dus in principe is dit vanaf 2013 verder afgedekt. Op het einde van het boekjaar wordt een volledige aansluiting gemaakt.

Op dit moment duurt het 8 weken na afloop van een periode voor een aansluiting plaatsvindt van de periode waar de aansluiting betrekking op heeft. Dit is een verslechtering ten opzichte van vorig jaar, waarbij twee weken aangegeven werd. Verder zijn er dus significante onopgeloste verschillen en ontbrekende gegevens tussen de staatskasadministratie en de bankgegevens.

De score is ongewijzigd gebleven, een D, en ligt flink achter op de ambitie. Het minimumniveau en de ambities voor dit jaar en 2015 geven een score B aan. Sint Maarten moet op korte termijn de acties uit het Verbeterplan uitvoeren en binnen vier weken gaan aansluiten om alsnog deze B score te bereiken.

22b Frequentie van aansluiting en afwikkeling tussenrekeningen en voorschotten



	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	C	D		B	 <i>Rood</i>	B

Het is aan te raden om tussenrekeningen en voorschotten zo min mogelijk te gebruiken omdat een gebrekkige interne beheersing van deze rekeningen kan zorgen voor significante onverklaarbare balansen en/of transacties. De tussenrekeningen en voorschotrekeningen die onontkoombaar zijn, dienen periodiek te worden afgewikkeld, idealiter ieder kwartaal.

Er zijn bijzonder veel tussenrekeningen voor onder andere de lonen die via verschillende banken lopen en voor het betalen van schulden en voorschotten. Deze hebben met name betrekking op bouwvoorschotten en huur- en verzekeringskosten. Er zijn geen bijzondere regels en omdat de betalingen via GEFIS lopen (en een ander systeem is dan grootboek Decade) wordt dit ook niet bijzonder in de gaten gehouden. Er vindt eenmaal per jaar aansluiting van tussenrekeningen plaats, voorzover dit uitgezocht kan worden. Het duurt vijf maanden voordat aansluiting en afwikkeling van tussenrekeningen en voorschotten heeft plaatsgevonden waarbij het aantal niet-afgewikkelde rekeningen significant is.



Hierdoor scoort Sint Maarten weer een D en loopt Sint Maarten achter op schema. Het minimumniveau evenals de ambitie voor 2015 is een B. Sint Maarten dient de acties uit het Verbeterplan op korte termijn uit te voeren zodat binnen twee maanden na afloop van een periode de aansluiting en afwikkeling verricht is, om deze B score te kunnen bereiken.

23 Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	C	D		B	 Rood	D



In de praktijk zien we dat door de ministeries van OCWS en VSA jaarlijks gegevens worden verzameld over de door onderwijs- en medische instellingen ontvangen middelen. De gegevens die worden verzameld hebben betrekking op geldmiddelen (niet middelen in natura) en er worden geen onderzoeken gedaan hoe deze middelen verder worden verdeeld over de verschillende eenheden (scholen of zorginstellingen). Wel wordt er in jaarverslagen gerapporteerd over de verschillende soorten bijdragen aan basisscholen en primaire gezondheidszorgklinieken. Ondanks dat er lichte verbeteringen zijn ten opzichte van vorig jaar, zijn deze niet voldoende voor een verbetering in de score. Aangezien de afgelopen drie jaren geen bijzondere onderzoeken verricht zijn naar de doelmatigheid van de bestedingen, scoort Sint Maarten een D. Voor een B dient routinematig data verzameld te worden.

24 Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D+	C+	C+		B+	 Geel	C+



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 uitgaven is belangrijk voor het goed kunnen monitoren van de begrotingsuitvoering.

24a Vergelijkbaarheid uitvoeringsrapportages met vastgestelde begroting

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	A	B		A	 Geel	B



Conform de comptabiliteitsvoorschriften en de Rft worden rapportages op kwartaalbasis opgesteld. De controllers en het ministerie van Financiën zijn verantwoordelijk voor de opstelling en publicatie van deze rapporten. De uitvoeringsinformatie geeft ook inzicht in verplichtingen, is op het niveau van kostensoorten opgesteld en uitgesplitst naar economische categorie. Op basis hiervan scoort Sint Maarten op deze indicator een B. Om een A te behalen zoals aangegeven in de ambities voor dit jaar en 2015 dienen controlemechanismen aanwezig te zijn die de uitgaven en verplichtingen beperken tot beschikbare kasmiddelen en goedgekeurde budget allocaties (geen uitzonderingen). Sint Maarten loopt achter op schema hiermee.

24b Tijdigheid van opleveren van kwartaalrapportages

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	C	B		B	 Groen	B



De uitvoeringsrapportages worden per kwartaal opgesteld en dienen conform de Rft uiterlijk zes weken na afloop van het kwartaal te worden opgeleverd. In de praktijk wordt deze deadline nagenoeg altijd gehaald. Hiermee scoort Sint Maarten een B en loopt Sint Maarten voor op schema voor wat betreft de ambitie voor dit jaar. Voor wat betreft het ambitieniveau 2015 heeft Sint Maarten het gewenste niveau al bereikt.

24c Kwaliteit en volledigheid van verstrekte informatie in uitvoeringsrapportage

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	C	C		B	 Geel	C

De kwaliteit, de juistheid en de volledigheid van de rapporten in 2014 zijn verbeterd maar het is nog te kort dag om aan te geven dat de kwaliteit een constante factor is. De cijfers en aangeleverde informatie zijn betrouwbaar genoeg om een redelijk beeld te hebben van de financiële situatie van Sint Maarten op moment van rapporteren. Sint Maarten scoort op deze indicator een C wat overeenkomt met het ambitieniveau voor dit jaar. Door continue aandacht en zorg kan gegroeid worden naar de beoogde score in 2015 (een B).



25 Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	C	D+		B	 <i>Rood</i>	C+

De overall score van de indicator kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening voor 2012 is een D+ en hiermee loopt Sint Maarten op schema. De ambitie voor 2015 in het Verbeterplan is een B. Sint Maarten dient het komende jaar een verdere inspanning te leveren om in 2015 het ambitieniveau te bereiken van:

- nagenoeg volledige informatie;
- oplevering binnen 10 maanden na het einde van het boekjaar van de jaarrekening met controlerapporten aan de Staten. Dit betekent dat het ministerie van Financiën de jaarrekening binnen 6 maanden na het uitvoeringsjaar dient op te leveren;
- opstelling conform de grondslagen van de comptabiliteitsverordening.



25a Volledigheid van de jaarrekening

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 23	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	C	D		B	 <i>Rood</i>	C

De SOAB en ARS hebben een afkeurend oordeel gegeven over de jaarrekening 2012. Zorgwekkend zijn de bevindingen dat de financiële informatie niet voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitslandsverordening stelt, de interne beheersing van de bedrijfsvoering niet adequaat is en de informatiewaarde onvoldoende is. De score is een D en dit is gelijk aan vorig jaar. Het niet hebben van een goedkeurende controleverklaring is zwaarwegend genoeg om niet positief te zijn over de gemaakte vorderingen.

Sint Maarten dient naast de financiële informatie, informatie over de bedrijfsvoering en informatie over beleid op te nemen in de jaarrekening om haar ambitieniveau in 2015 te behalen. Met het verstrekken van deze informatie in haar jaarrekening dient ze gebruikers van de jaarrekening in staat te stellen zich een oordeel te vormen over de uitvoering van het beleid en het gevoerde beheer. Het wordt een hele uitdaging om de interne beheersing van de bedrijfsvoering op peil te krijgen en de informatiewaarde op orde te krijgen. Met dit laatste wordt bedoeld op het inzicht geven in de uitvoering van de beleidsvoornemens en het gevoerde beheer. Het beleidsmatig begroten dient naar een hoger niveau getild te worden. Het jaarverslag is nog onvoldoende een uiteenzetting van en in hoeverre tevoren bepaalde beleidsvoornemens van het betreffende dienstjaar zijn gerealiseerd (artikel 32 CV). De toelichting is nog te beperkt en summier om een B te scoren.

25b Het tijdig indienen van jaarrekeningen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	C	C		B	 Rood	A



Na goedkeuring door de Raad van Ministers is de jaarrekening 2012 eind februari 2014 aangeleverd aan de SOAB en ARS. Gebaseerd op artikel 52 van de Comptabiliteitslandsverordening dient de jaarrekening tijdig te worden opgesteld, namelijk vóór 1 september van het jaar volgende op het jaar waarop zij betrekking heeft. De jaarrekening 2012 is dus meer dan vijf maanden te laat aangeboden. Hierdoor scoort Sint Maarten een C. Aangezien de jaarrekening 2011 meer dan tien maanden te laat was, is er wel sprake van een verbetering van een D naar een C score (D is meer dan 15 maanden te laat).

Het ambitieniveau voor 2015 is een B en dit betekent oplevering van de jaarrekening binnen 10 maanden. Een andere invalshoek is om de wettelijke termijnen te herzien waarbij de overheid van Sint Maarten de jaarrekening eerder gaat opleveren. Gezien het hele proces dat er op is gericht om de jaarrekening binnen twaalf maanden na afloop van het jaar door de Staten vast te stellen, zou een evaluatie met als doelstelling een uiteindelijke aanbieding aan de Staten binnen zes tot acht maanden volgend op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, meer in de rede liggen. Dit is overigens een A score, zoals ook het minimumniveau aangeeft..

Een lange doorlooptijd is immers niet doelmatig:

- bevindingen met betrekking tot de noodzakelijke verbeteringen om te komen tot een goedkeurende controleverklaring kunnen pas met vertraging opgepakt worden;
- deze vertraging werkt verstorend naar de publieke verantwoording over het gevoerde financiële beheer en beleid;
- de uitkomsten en bevindingen van de SOAB en ARS kunnen slechts met vertraging ingezet worden ten behoeve van te nemen beleidskeuzes in de begrotingscyclus;
- de jaarrekening kan niet worden vastgesteld zonder dat de Staten kennis hebben genomen van de bevindingen van de ARS (artikel 54 lid 4 CV).

25c Grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	C	C		B	 Geel	C

De Comptabiliteitslandverordening biedt een uitgangspunt voor de grondslagen en indeling. In de jaarrekening 2012 is de naleving beter en de modellen zijn meer overzichtelijk en bevatten meer

toelichting. De modellen van staten, overzichten en recapitulatie voor de inrichting van de jaarrekening waren echter door de minister van Financiën niet tijdig vastgesteld. Omdat de jaarrekening 2012 niet voldoet aan de eisen en normen die volgens de Comptabiliteitslandsverordening en Landsverordening Algemene Rekenkamer (Lv ARS) worden gesteld, zoals aangegeven is in het rapport van de ARS over 2013. Vandaar dat de score een C is, wat eenzelfde score is als voorgaande inventarisatie. Het niet voldoen aan de toepasselijke wettelijke vereisten is zwaarwegend.

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 hen gevoerde (financiële) beleid. De Staten wordt in haar toezichhoudende rol bijgestaan door de ARS. De ARS controleert onder meer de jaarrekening van het land en verstrekt daarbij een oordeel. Daarnaast geeft de ARS aanbevelingen ten aanzien van het financieel beheer. Tevens verricht de ARS andere doelmatigheidsonderzoeken.

26 Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	D	C+	B+		B+	 <i>Groen</i>	C+


Externe controle van een hoge kwaliteit is essentieel voor het scheppen van transparantie inzake de besteding van publieke middelen. Sleutelementen hierbij zijn de reikwijdte van de controle, in samenhang met toepasselijke controlestandaarden en onafhankelijkheid van het controleorgaan, aandacht in de onderzoeksrapporten voor belangrijke en systematische publieke financiële managementfunctie onderwerpen en een financiële controle zoals betrouwbaarheid van de financiële verslagen, rechtmatigheid van transacties en een functionerende interne controle en procedures. Doelmatigheidsonderzoeken worden verwacht bij een controlefunctie van hoog niveau. De reikwijdte van het controlemandaat behoort tevens te bevatten 'extra-budgetary funds' en zelfstandige instanties, tenzij in een ander controleorgaan is voorzien voor de zelfstandige instanties.

26a Reikwijdte en aard van de externe controle

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	C	B		B	 <i>Groen</i>	C

De externe controle is gebaseerd op de Lv ARS en Comptabiliteitslandverordening. De jaarrekening wordt gecontroleerd op financiële posities als de baten en lasten van de ministeries (financiële informatie), hoe de ministeries hebben gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en of de doelen en prestaties die in de begroting van de ministeries waren afgesproken ook zijn gerealiseerd (informatie over beleid). De ARS onderzoekt de informatie in de jaarrekening op elk van deze drie terreinen en kijkt ook naar de achterliggende processen binnen de ministeries. Volgens de ARS is in ieder geval 75% van de totale opbrengsten en uitgaven beoordeeld. Dit is een verbetering van de score van voorgaand jaar naar een B (toen was 50% beoordeeld en was de score een C). Verder heeft de ARS in 2013 het onderzoek naar pensioenen uitgevoerd en is begonnen aan het onderzoek naar de jaarrekening APS 2011. Het ambitieniveau voor 2015 is inmiddels behaald door Sint Maarten.


26b Tijdigheid aanbidding onderzoeksrapport aan de Staten

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	B	A		A	 <i>Groen</i>	B

Het tijdig aanbieden van een onderzoeksrapport is een belangrijke succesfactor in de externe controle. Voor wat betreft de jaarrekening voorziet de geldende wet- en regelgeving in de termijnen van opstellen, goedkeuren, controle en vaststellen. Voor andere controles is dit niet het geval. De SOAB dient binnen anderhalve maand een verklaring te verstrekken aan het ministerie van Financiën en de ARS. Anderhalve maand na ontvangst van deze accountantsverklaring moet de ARS zijn verslag van bevindingen aan de Staten te sturen. Als alle partijen zich aan de wettelijke termijn houden, dan is de doorlooptijd circa 12 maanden. Kortom, eind december volgend op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, dient een jaarrekening met de onderzoeksrapporten te worden aangeboden aan de Staten.

De SOAB heeft binnen de wettelijke termijn de controleverklaring afgegeven over jaarrekening 2012 van Sint Maarten en ook de ARS was op tijd met haar onderzoeksrapport. Aangezien indicator 26 over de externe controle door de Rekenkamer gaat, heeft het Cft deze subindicator gescoord op de doorlooptijd van het rapport van de ARS en is een score A toepasselijk.

26c Follow-up onderzoeksaanbevelingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	B	B		B	 <i>Groen</i>	B

In het onderzoeksrapport van de ARS is een vergelijking opgenomen met 2011 van materiële fouten en onzekerheden. Van de tien bevindingen zijn er drie verbeterd, vier licht verbeterd en vier niet

verbeterd. Voor een score B is een tijdige reactie en een geringe systematische follow-up vereist. Dit is aan de orde bij Sint Maarten, vandaar een score B. Een mogelijke aanbeveling is om het ambitieniveau naar boven bij te stellen, naar een effectieve en tijdige follow-up (score A).



27 Toezicht Staten op totstandkoming begroting

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D+	B	C+		B	 <i>Geel</i>	B

Het budgetrecht berust bij de Staten. Door het vaststellen van de begroting autoriseren de Staten de regering om de begroting uit te voeren door middel van een verordening. Wanneer de Staten de begroting niet grondig onderzoeken en erover debatteren, wordt het budgetrecht 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 overheid duidelijk zijn.

27a Reikwijdte van toezicht door de Staten

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	C		B	 <i>Geel</i>	B

Diverse vertragingen in het proces hebben geleid tot een te late behandeling in de Staten. Doordat de daaraan ten grondslag liggende verplichtingen definitief zijn, zijn er slechts nog cosmetische wijzigingen mogelijk. Omdat onvoldoende controle kan worden uitgeoefend op de beleidsplannen, beleidsprioriteiten en details van uitgaven en opbrengsten, scoort men hier een C. De situatie is niet veranderd ten opzichte van de vorige inventarisatie. Sint Maarten loopt achter op schema als de Staten beogen een integrale beoordeling van de beleidsplannen, -prioriteiten en details van uitgaven en opbrengsten in 2015 uit te voeren, hetgeen een score B is, zoals het ambitieniveau voor dit jaar en 2015 en het minimumniveau aangeven.

27b Bestaan en werking procedures voor uitoefening budgetrecht door Staten

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	B	C		B	 <i>Geel</i>	B

Procedures die ten grondslag liggen aan het budgetrecht van de Staten zijn gedeeltelijk vastgelegd in de Comptabiliteitsverordening. Daarnaast zijn enkele termijnen genoemd in de Rft. De procedures en termijnen worden echter niet nageleefd. De behandeling, goedkeuring en vaststelling van de begroting loopt vaak vertraging op en de behandeling van de begrotingswijzigingen wordt vaak niet gedaan. Hierdoor scoort Sint Maarten evenals bij de vorige inventarisaties een C. Sint Maarten loopt achter op schema en moet de komende jaren een flinke inspanning leveren om in 2015 het ambitieniveau en eveneens het minimumniveau van een B te bereiken, hetgeen betekent dat procedures en termijnen worden nageleefd.



27c Beoordelingstermijn van de Staten ten aanzien van begrotingsvoorstellen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	B	A		B	 <i>Groen</i>	B

In artikel 38 van de Comptabiliteitslandverordening staat dat de begroting uiterlijk de tweede dinsdag van september door de minster van Financiën wordt aangeboden aan 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. Na ontvangst van de onderzoeksrapporten in mei heeft de Staten in theorie circa drie maanden gehad om de begrotingsvoorstellen te beoordelen, echter niet in de juiste periode dat dit gedaan had dienen te worden. De begroting 2013 is uiteindelijk vastgesteld in september 2013. Als enkel wordt gekeken naar de tijd die de Staten hebben gehad, is de score een A, aangezien hier meer dan twee maanden de tijd voor is genomen. In de situatie dat de Staten de begroting niet grondig onderzoeken en erover debatteren, wordt het budgetrecht niet effectief uitgeoefend en ondermijnt dit de controleerbaarheid van de overheid, vandaar dat dit nog een aandachtspunt is voor Sint Maarten.

27d Regelgeving ten aanzien van tussentijdse begrotingswijzigingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	B	B	C		B	 <i>Geel</i>	B



Ook voor tussentijdse begrotingswijzigingen zijn procedures opgenomen in de Rft en de Comptabiliteitslandverordening. Artikel 42 van de genoemde landsverordening stelt dat elke minister verschuivingen tussen functies binnen zijn ministerie kan aanbrengen. De verschuivingen worden vastgesteld door de minister van Financiën. Wijzigingen en/of afwijkingen van de begroting zijn geregeld in artikel 48-51 van de landsverordening. 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. Sint Maarten scoort een C net als bij de vorige inventarisatie omdat regels niet toegepast worden. Sint Maarten moet de komende jaren een flinke inspanning leveren om in 2015 het ambitieniveau, een B, te bereiken waarbij de verschuivingen tijdig verricht worden.

28 Toezicht Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	B	D		B	 <i>Rood</i>	C+



De Staten hebben een sleutelrol bij het uitoefenen van toezicht over de uitvoering van de goedgekeurde begroting. Dit wordt in de regel gedaan door interne commissies van de Staten 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 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 ARS.

28a Tijdigheid onderzoek door Staten rapportages Algemene Rekenkamer

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	B	D		B	 <i>Rood</i>	C



De wet geeft geen termijnen voor het behandelen van onderzoeksrapporten van interne commissies en ARS door de Staten. In de praktijk zien we dat de onderzoeksrapporten niet behandeld worden. Ook is de rapportage van de ARS over de jaarrekening 2012 van Sint Maarten slechts gepresenteerd, niet behandeld en dus ook niet vastgesteld. De wettelijke termijn is overschreden. Omdat geen behandeling plaatsvindt, is een score D van toepassing (meer dan 12 maanden). Sint Maarten loopt hiermee achter op schema. Het ambitieniveau voor dit jaar en 2015 is om de onderzoeken binnen 6 maanden te behandelen in de Staten.

28b Diepgang in de behandeling van wezenlijke bevindingen door de Staten

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	B	D		B	 <i>Rood</i>	C


Wezenlijke bevindingen die in rapportages zijn opgenomen, zouden voor de Staten aanleiding moeten zijn om betrokken functionarissen of instanties te horen gedurende de behandeling van de onderzoeksrapporten, van interne commissies dan wel van de ARS. Naast dat de onderzoeken niet behandeld worden in de Staten, vinden geen nadere verdiepende overleggen plaats. Men scoort hierdoor een D, net als bij de vorige inventarisatie. Het is de vraag of er routinematig, met de eindverantwoordelijken van de onderzochte onderwerpen, verdiepende overleggen zullen gaan plaatsvinden, zodat het ambitieniveau van een B kan worden bereikt in 2015. Sint Maarten loopt achter op schema. Overigens betekent dit niet dat met alle organisaties met een gekwalificeerde of afkeurende controleverklaring moet worden gesproken, dat zou een ambitieniveau A inhouden.

28c Aanbevelingen Staten en het opvolgen daarvan door de Raad van Ministers

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	B	D		B	 <i>Rood</i>	B

De Staten kunnen na kennisname van de rapporten van de ARS en het object van onderzoek dat daaraan ten grondslag ligt en na eventuele hoor en wederhoor met betrokken functionarissen of instanties gevraagd en ongevraagd aanbevelingen doen aan de Raad van Ministers. De opvolging in de vorm van aanbevelingen is nihil. Daarom scoort Sint Maarten een D score, gelijk aan vorig jaar. De ARS geeft op eigen initiatief jaarlijks cursussen aan de Staten om hen kennis bij te brengen over de procedures en verantwoordelijkheden inzake producten van de begrotingscyclus en specifieke rapportages. Pas nadat aanbevelingen zijn overgenomen door de Staten en overgebracht aan het bestuur en vervolgens (deels) zijn overgenomen door het bestuur, kan een B worden gescoord.

29 Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance



	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D+	C+	D+		C+	 <i>Geel</i>	B+

In het bestuurlijk overleg van 22 januari 2008 is overeengekomen dat de landen regelgeving op het gebied van corporate governance zullen instellen die voldoet aan internationale normen. Aangezien het PEFA framework ruimte biedt om zogenaamde 'country specific issues' toe te voegen, is er voor gekozen om deze indicator, die betrekking heeft op corporate governance, op te nemen in het PEFA framework voor Curaçao en Sint Maarten.

Corporate governance of deugdelijk openbaar bestuur in relatie tot overheidsentiteiten is van groot belang aangezien een significant deel van de eilandelijke economie is ondergebracht in deze entiteiten. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de relatie tussen de overheid en die entiteiten heeft derhalve een belangrijke impact op de economie, zoals werkgelegenheid, toerisme, economische groei maar ook de voorziening van basisbehoeften zoals water en elektriciteit, openbaar vervoer, onderwijs en zorg. De reikwijdte, de naleving en het toezicht op corporate governance vormt daarmee een belangrijke indicator binnen het deelgebied extern toezicht en controle.



Omwille van het minimumniveau van implementatie van het financieel beheer, waarbij gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is, zijn hogere eisen gesteld dan Sint Maarten zelf als ambitieniveau heeft gekozen. Het ambitieniveau ligt één niveau lager dan het minimumniveau dat noodzakelijk is voor een behoorlijk financieel beheer. Het minimumniveau is een B+ en aangezien deze normering in 2013 gepubliceerd is en met ondersteuning van de normering van andere indicatoren door het Cft een minimumniveau is bepaald, adviseert het Cft naar aanleiding daarvan om het ambitieniveau aan te passen naar een B+. Dit betekent dat onder meer 80% van de wet- en regelgeving wordt nageleefd. De naleving is daarbij hoog en afwijkingen zonder adequate motivering vinden zelden plaats. De procedures van corporate governance worden door de CGC toegepast en gerespecteerd.

29 a Heeft het land wet- en regelgeving afgekondigd ten aanzien van corporate governance dat voldoet aan internationaal aanvaardbare normen?

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum Niveau
Score	A	A	A		A	 <i>Groen</i>	A

Het Eilandgebied Sint Maarten heeft op 11 mei 2009 de eilandsverordening corporate governance vastgesteld en afgekondigd. Deze eilandsverordening is op 1 juli 2009 in werking getreden en heeft betrekking op alle overheidsentiteiten en voldoet aan de internationale normen. Op 11 mei 2009 is de Code Corporate Governance bij eilandsbesluit vastgesteld en gewijzigd op 16 december 2009. De Corporate Governance Council (CGC) is op 11 mei 2009 ingesteld waarvan de leden op 17 november 2009 zijn benoemd. Begin 2014 zijn nieuwe leden benoemd. De formele vastlegging van de benoeming van de leden van de Corporate Governance Council is per landsbesluit van 1 maart 2013 geschied. Er zijn voorstellen tot verbetering van de Code Corporate Governance voorbereid maar deze zijn niet doorgevoerd. Het verbetertraject lijkt dan ook stil te liggen. De score is ongewijzigd¹.



29 b In welke mate wordt de corporate governance wet- en regelgeving nageleefd?

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	C	C	D		C	 <i>Geel</i>	B

Vijf jaar na inwerkingtreding van de wet- en regelgeving is weinig tot geen vooruitgang geboekt in de naleving van de corporate governance wet- en regelgeving. De corporate governance wet- en regelgeving is niet volledig nageleefd in de afgelopen jaren (onder meer 2013). Dit is vastgesteld door zowel de commissie Wit als PwC, die beide onderzoek hebben gedaan naar de bestuurlijke integriteit op Sint Maarten. Het Cft heeft deze non-compliance ook al eerder gesignaleerd richting de minister van Financiën, de minister-president en via de halfjaarrapportage ook aan de Rijksministerraad. Gegeven bovenstaande rapporten is gesteld dat een verslechtering is opgetreden in de naleving en komt de score uit op een D. De basisset van regels wordt niet routinematig of breed toegepast doordat regels bewust niet nageleefd worden dan wel niet toegepast worden doordat gebruik wordt gemaakt van een uitzonderingsclausule.

Het minimumniveau², dat is gesteld door het Cft (aangezien dit een additionele lokale indicator is) op een score B, beoogt dat circa 80% van de wet- en regelgeving nageleefd wordt. De naleving is daarbij hoog en het voorkomen van afwijkingen zonder adequate motivering vindt zelden plaats.

29 c Wordt er toezicht uitgeoefend op de naleving van de wet- en regelgeving?

	-1- Nulmeting 2010	-2- Ambitie 4 ^e rapport	-3- Realisatie 2013	-4- 2013 vs 2012	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum niveau
Score	D	B	C		B	 <i>Geel</i>	B

¹ Bij de normering van indicator 29a wordt gebruikt gemaakt van indicator 19a.

² Bij de normering van indicator 29b wordt gebruik gemaakt van indicator 19b en 20c.

Net als het vorige jaar is de aandacht van het ministerie van Algemene Zaken en de CGC gevestigd op de noodzaak tot naleving van de wet- en regelgeving. De CGC lijkt vanuit de overheid nog steeds te worden beschouwd als een noodzakelijk kwaad. De CGC heeft aangegeven dat het bovendien niet altijd gemakkelijk is te oordelen op verzoeken vanwege onvolledige informatie. Vandaar dat wederom een C score is gegeven. De commissie Wit adviseert tot het opheffen van de CGC en het oprichten van een nieuw orgaan dat zich tevens bezig zal houden met de uitvoering van de wet- en regelgeving op het gebied van corporate governance. PwC gaat in zijn aanbevelingen minder ver maar stelt eveneens dat de naleving moet worden geïntensiveerd.

Zinvol om alvast te vermelden is dat er een tussenliggende periode is geweest waarin er geen CGC was, namelijk tussen het aftreden van de leden CGC (februari 2014) en de aanstelling van vier nieuwe leden (mei 2014). Gedurende deze drie maanden heeft de CGC als belangrijkste uitvoerende orgaan van de corporate governance wet- en regelgeving niet gewerkt.

Het ambitieniveau komt overeen met het minimumniveau dat is gesteld door het Cft (aangezien dit een additionele lokale indicator is)³, is een B score waarbij de procedures op het gebied van corporate governance door de CGC worden toegepast en gerespecteerd.

3.7 Conclusie

Bevindingen dit jaar ten opzichte van 2012

Uit de inventarisatie blijkt dat Sint Maarten ten opzichte van 2012 op vier hoofdindicatoren een betere score heeft gerealiseerd, verder zijn twee hoofdindicatoren verslechterd en zijn de overige hoofdindicatoren op hetzelfde niveau gebleven. Hieronder zijn twee tabellen opgenomen van de hoofdindicatoren die beter en slechter zijn ten opzichte van vorig jaar.

Nr.	Verbeterd ten opzichte van 2012	Realisatie 2012	Realisatie 2013
7	Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting De opbrengsten van de gevangenis, de kosten van het Crime Fund en de donorgefinancierde projecten zijn beter in de begroting verwerkt	C+	B+
17	Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties De consolidatie van de bankrekeningen gebeurt inmiddels maandelijks	C+	B
26	Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer De externe controle is verbeterd doordat een hoger percentage van de totale opbrengsten en kosten is beoordeeld door de Algemene Rekenkamer. Verder heeft een geringe systematische follow-up plaatsgevonden van de onderzoeksaanbevelingen van de Algemene Rekenkamer	D+	B+
27	Toezicht Staten op totstandkoming begroting De beoordelingstermijn van de Staten ten aanzien van begrotingsvoorstellen is meer dan twee maanden geweest. De normering gaat over de tijdspanne en niet over de intensiteit en grondigheid van het debat	D+	C+

³ Bij de normering van indicator 29c wordt gebruik gemaakt van indicator 27b.

Nr.	Verslechterd ten opzichte van 2012	Realisatie 2012	Realisatie 2013
12	Beleidsmatige meerjarenramingen Bij de beleidsmatige meerjarenramingen is de houdbaarheid van de schuldpositie een zorgpunt en dient jaarlijks een houdbaarheidsanalyse plaats te vinden	C+	C
29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance De naleving van de corporate governance wet- en regelgeving is verslechterd	C+	D+

Bevindingen dit jaar ten opzichte van het ambitieniveau voor het huidige jaar en 2015

Ten aanzien van het ambitieniveau voor dit jaar is te zien dat Sint Maarten achterloopt op haar schema. Van de 28 hoofdindicatoren hebben er vijftien niet het ambitieniveau gehaald dat Sint Maarten voor ogen had voor dit jaar, negen hoofdindicatoren zijn overeenkomstig het gewenste ambitieniveau gescoord en bij vier indicatoren is een hogere score geconstateerd. Echter, het achterblijven van de vijftien hoofdindicatoren geeft aan dat het verbetertraject niet geheel overeenkomstig de progressie verloopt zoals Sint Maarten in het Verbeterplan aangeeft.

Uit de inventarisatie blijkt dat Sint Maarten nog substantiële verbeteringen moet realiseren om de doelstellingen die het heeft opgesteld voor 2015 te behalen. Van de 28 hoofdindicatoren heeft Sint Maarten:

- zeven hoofdindicatoren die al het implementatieniveau hebben bereikt waarbij het financieel beheer op orde is;
- dertien hoofdindicatoren die nog de nodige verbeteringen behoeven om het financieel beheer op orde te krijgen;
- acht hoofdindicatoren die een bedenkelijk implementatieniveau hebben in relatie tot het gestelde ambitieniveau. Intensieve maatregelen dienen genomen te worden om het gewenste ambitieniveau te behalen (zie hieronder de tabel).

Nr.	Intensieve maatregelen benodigd / Twee niveaus hoger	Realisatie 2013	Ambitie niveau 2015
11	Deelname aan jaarlijks begrotingsproces De politieke betrokkenheid in het jaarlijkse begrotingsproces en het tijdig goedkeuren van de begroting door de Staten	D+	B
15	Effectiviteit inning belastingaanslagen De effectiviteit en inning van (achterstallige) belastingaanslagen	D+	B
18	Het beheer van de salarisadministratie De aansluiting van de personeels- en salarisadministratie	D+	B
19	Openbare aanbestedingen De transparantie van openbare aanbestedingen	D+	B
22	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures De frequentie en tijdigheid van de financiële af- en aansluitprocedures	D	B
23	Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen	D	B
25	Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening De volledigheid en tijdigheid van de jaarrekening	D+	B
28	Toezicht Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer	D	B

4 Normeringsystematiek financieel beheer op orde

4.1 Core scores en het minimumniveau van implementatie

Onder auspiciën van het PEFA programma is een normeringsystematiek aangereikt waarbij per indicator objectief wordt aangegeven in welke situatie gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is. Dit is opgesteld ten behoeve van ondersteuning bij hervormingen op gebied van publiek financieel management en is in januari 2013 gepubliceerd. In deze benadering is een leerproces verwerkt dat is begonnen bij het traditionele budgetmanagement, dat zich focuste op input en niet op resultaten en dat nu de nadruk legt op beleid en resultaatgerichtheid.

In de normeringsystematiek wordt gesproken over 'core scores'. Een core score is de score die het minimumniveau aangeeft, zoals een score A, B, C of D, waarop de betreffende publieke financiële management instrumenten een effectieve bijdrage leveren:

1. aan de waarborging van de financiële beheersing;
2. aan de handhaving volgens de regels en wetten op een transparante manier en niet arbitrair;
3. ten behoeve van de betrouwbaarheid van de begroting in samenhang met de financiële beheersing.

In de managementsamenvatting is in de laatste kolom de core score van elke hoofdindicator vermeld. Het bepalen van de core scores is gedaan door de heer Daniel Tomnasi in het rapport "The Core PFM Functions and PEFA Performance Indicators" (Januari 2013). Eveneens heeft de heer Daniel Tomnasi bepaald welke indicatoren van groot belang zijn voor het op orde zijn van het financieel beheer. Voor indicator 29 die is toegevoegd als lokale indicator heeft het Cft het minimumniveau bepaald met behulp van de normering van indicator 19a, 19b, 20c en 27b.

De normeringsystematiek maakt het mogelijk voor het Cft om te rapporteren over het ambitieniveau van Sint Maarten afgezet tegen het minimumniveau waarbij gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is. Dit gebeurt dan ook voor het eerst in dit rapport.

Voor het gemak noemen we hierna in dit rapport de normeringsystematiek waar core score voor staat, het minimumniveau van implementatie waarbij gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is.

4.2 Indicatoren van groot belang voor een financieel beheer dat op orde is

Om een oordeel te geven over het financieel beheer wordt gekeken naar het niveau van implementatie van processen of andere maatregelen. Er zijn immers diverse niveaus van implementatie en deze worden aangeduid met een score A, B, C of D. De implementatie kan bijvoorbeeld gericht zijn op alle overheidsuitgaven of op specifieke kostenposten.

Echter, de basiseis voor het bepalen van de core score zal zijn dat sprake moet zijn van een dusdanig implementatieniveau, waarmee de effectiviteit van de gekozen opzet en procedures leiden tot effectieve resultaten voor de meeste transacties en waarbij de uitzonderingen relatief gering zijn. Zo hebben indicatoren die zich richten op financiële naleving een hoge score (A of een B), maar ook worden indicatoren van waarde geacht waarbij de begroting een belangrijk resultaat is omdat die door publiek beleid wordt gefinancierd. De begrotingsprincipes eenheid, universaliteit en begrijpelijkheid zijn vereist voor financiële naleving. Bestaande wet- en regelgeving is relevant. Een uitgangspunt is bijvoorbeeld dat begrotingswijzigingen dienen te worden goedgekeurd voordat ze worden geïmplementeerd, niet daarna, met uitzondering van speciale omstandigheden.

Verder is de normeringssystematiek tevens een benadering waarmee de prioriteit bepaald kan worden ingeval keuzes gemaakt dienen te worden vanwege beperkingen ten aanzien van capaciteit. In dit rapport is dan ook voor het eerst per indicator een analyse gemaakt over het gekozen ambitieniveau in 2015 ten opzichte van hoog gescoorde minimumniveaus van implementatie waarbij gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is, te weten scores A en B.

4.3 Gekozen ambitieniveau Sint Maarten ten opzichte van minimumniveau

Van de volgende indicatoren ligt het ambitieniveau lager dan het minimumniveau. Het Cft raadt aan om het ambitieniveau van de volgende hoofdindicatoren bij te stellen naar een hoger niveau zodat het niveau correspondeert met het minimumniveau waarbij gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is.

Nr.	Beschrijving	Realisatie 2013	Ambitie Niveau 2015	Minimum niveau
2	Realisatie van de uitgaven ten opzichte van de goedgekeurde departementale begrotingen	C	C	B
4	Achterstallige betalingen	D+	D+	B
9	Inzicht in financiële risico's zelfstandige bestuursorganen en overheidsvennootschappen	D	C	B
29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	D+	C+	B

Van de volgende subindicatoren ligt het ambitieniveau voor 2015 zoals is aangegeven in het Verbeterplan onder het minimumniveau: 2b, 4b, 9, 11b, 16c, 20c, 25b en 29b.

4.4 Uitdaging

Het Cft raadt Sint Maarten aan om het minimumniveau na te streven. Voor de meest van belang zijnde indicatoren voor een financieel beheer dat op orde is, is gekeken welke hoofdindicatoren twee niveaus dienen te verbeteren ten opzichte van dit jaar (2013) waarbij dus intensieve maatregelen nodig zijn. Voor Sint Maarten ligt de uitdaging dan ook bij de volgende vijf hoofdindicatoren:

Nr.	Intensieve maatregelen benodigd / Twee niveaus hoger ten opzichte van het minimumniveau A of B	Realisatie 2013	Ambitie niveau 2015	Minimum niveau 2015
4	Achterstallige betalingen	D+	D+	B
9	Inzicht in financiële risico's zelfstandige bestuursorganen en overheidsvennootschappen	D	C	B
11	Deelname aan jaarlijks begrotingsproces	D+	B	B
22	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures	D	B	B
29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	D+	C+	B+

Het Cft raadt aan om de meeste prioriteit te geven aan de hoofdindicatoren 4, 9, 11, 22 en 29 (zie hierboven in de tabel) omdat deze van groot belang zijn voor het financieel beheer.

Bijlage 1: Overzicht PEFA (sub) indicatoren en gesprekspartners

PEFA (sub)indicatoren		Gesprekspartner
1. Betrouwbaarheid van de begroting		
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>	
2. Volledigheid en transparantie		
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	Financiële relatie centrale/decentrale overheid	
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
3. Beleidsmatig begroten		
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>	
4. Zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting		
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

PEFA (sub)indicatoren		Gesprekspartner
14a	<i>Controles in registratie van belastinggegevens</i>	
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>	
5. Administratie, vastlegging en verslaggeving		
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>	

PEFA (sub)indicatoren		Gesprekspartner
24b	<i>Tijdigheid van opleveren van kwartaalrapportages</i>	
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>	
6. Extern toezicht en controle		
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 aanbidding 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	Corporate Governance Council
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>	



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
Website: 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 28th 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 – 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 reforms¹. 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.

¹ 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 follows²:

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

² 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 bank³. 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.

³ 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:

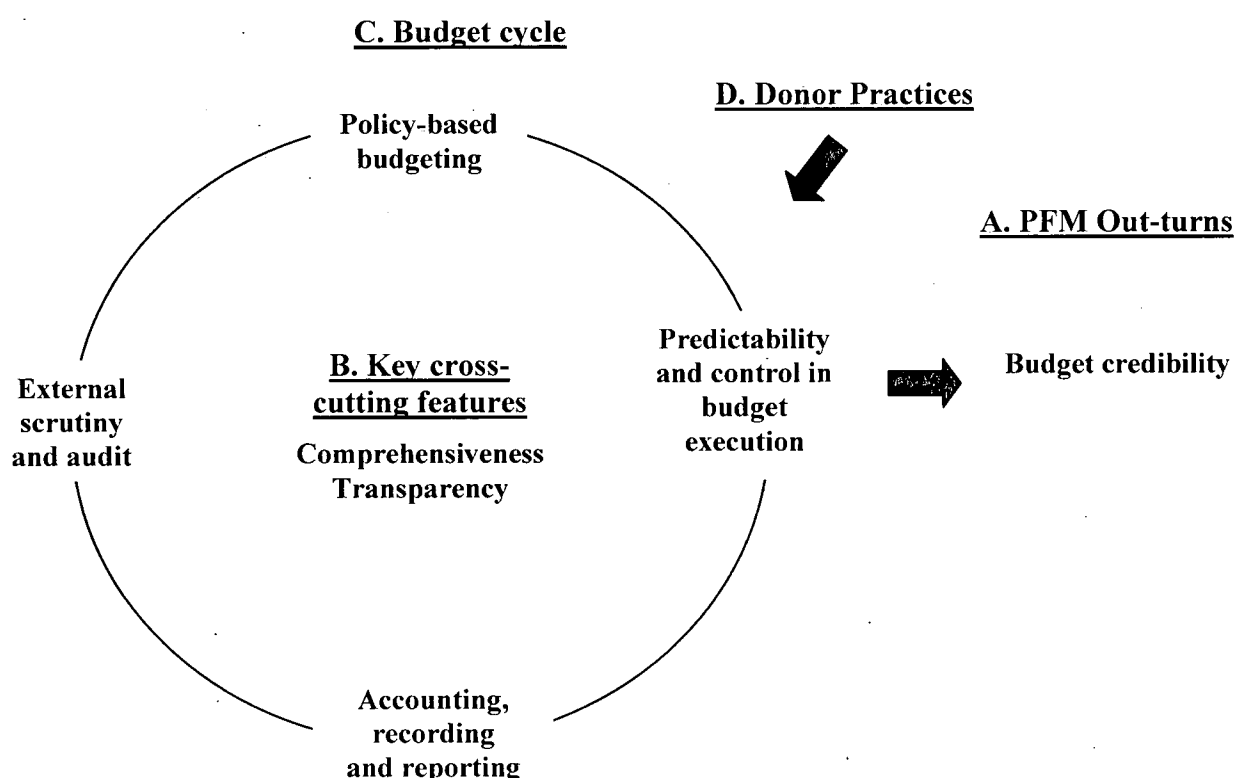
- A. **PFM system out-turns:** these capture the immediate results of the PFM system in terms of actual expenditures and revenues by comparing them to the original approved budget, as well as level of and changes in expenditure arrears.
- B. **Cross-cutting features of the PFM system:** these capture 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, and 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 funds⁴ 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.

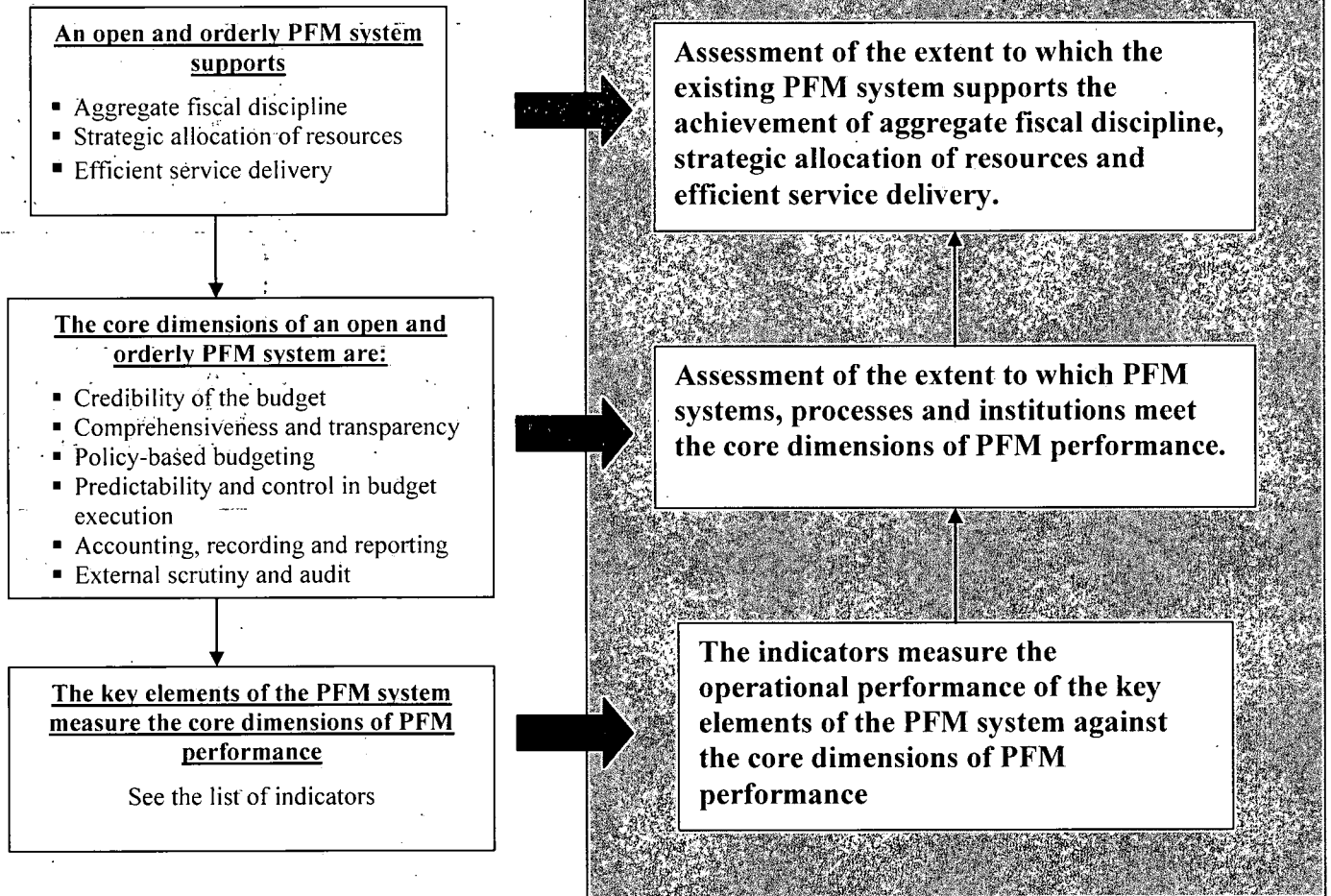
⁴ As drawn from other analytical work.

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

A. PFM-OUT-TURNS: Credibility of the budget	
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. KEY CROSS-CUTTING ISSUES: Comprehensiveness and Transparency	
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
C. BUDGET CYCLE	
C(i). Policy-Based Budgeting	
PI-11	Orderliness and participation in the annual budget process
PI-12	Multi-year perspective in fiscal planning, expenditure policy and budgeting
C(ii). Predictability and Control in Budget Execution	
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
C(iii). Accounting, Recording, and Reporting	
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
C(iv). External Scrutiny and Audit	
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
D. DONOR PRACTICES	
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	D	C	D+
D	D	B	D+
D	D	A	C
D	C	C	D+
D	C	B	C
D	C	A	C+
D	B	B	C+
D	B	A	B
D	A	A	B
C	C	C	C
C	C	B	C+
C	C	A	B
C	B	B	B
C	B	A	B
C	A	A	B+
B	B	B	B
B	B	A	B+
B	A	A	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, 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)
A	(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	(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.
C	(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.
D	(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.⁵ 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 items⁶ 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.

⁵ 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.

⁶ 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 footnote⁷).
- (ii) The average amount of expenditure actually charged to the contingency vote over the last three years.

Score	Minimum Requirements (Scoring Method M1)
A	(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	(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.
C	(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.
D	(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.

⁷ 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, 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)
A	Actual domestic revenue was between 97% and 106% of budgeted domestic revenue in at least two of the last three years
B	Actual domestic revenue was between 94% and 112% of budgeted domestic revenue in at least two of the last three years
C	Actual domestic revenue was between 92% and 116% of budgeted domestic revenue in at least two of the last three years
D	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)
A	(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	(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.
C	(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.
D	(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 it is 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.

Score	Minimum Requirements (Scoring Method M1)
A	(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	(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.
C	(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.
D	(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).

Score	Minimum Requirements (Scoring Method M1)
A	(i) recent budget documentation fulfils 7-9 of the 9 information benchmarks
B	(i) recent budget documentation fulfils 5-6 of the 9 information benchmarks
C	(i) recent budget documentation fulfils 3-4 of the 9 information benchmarks
D	(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)
A	(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	(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.
C	(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.
D	(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) Governments⁸ 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.

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

Dimension	Minimum requirements for dimension score. Scoring Methodology M2
(i) Transparency and objectivity in the horizontal allocation among SN governments	<p>Score = A: 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>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: 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>Score = A: SN governments are provided reliable information on the allocations to be transferred to them before the start of their detailed budgeting processes.</p> <p>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: 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>Score = A: 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>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: 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)
A	(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	(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.
C	(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.
D	(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 complete⁹ 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).

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

⁹ '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 leadership¹⁰, 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.

¹⁰ 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.

Dimension	Minimum requirements for dimension score. Scoring Methodology M2
(i) Existence of and adherence to a fixed budget calendar	<p>Score = A: 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>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: 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>Score = A: 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>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: 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>Score = A: The legislature has, during the last three years, approved the budget before the start of the fiscal year.</p> <p>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: 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.

Dimension	Minimum requirements for dimension score. Scoring Methodology M2
(i) Multi-year fiscal forecasts and functional allocations	<p>Score = A: 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>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: No forward estimates of fiscal aggregates are undertaken</p>

<p>(ii) Scope and frequency of debt sustainability analysis</p>	<p>Score = A: DSA for external and domestic debt is undertaken annually.</p> <p>Score = B: DSA for external and domestic debt is undertaken at least once during the last three years.</p> <p>Score = C: A DSA for at least for external debt undertaken once during last three years.</p> <p>Score = D: No DSA has been undertaken in the last three years</p>
<p>(iii) Existence of costed sector strategies</p>	<p>Score = A: 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>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: 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>Score = A: 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>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: 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.

Dimension	Minimum requirements for dimension score. Scoring Methodology M2
(i) Clarity and comprehensiveness of tax liabilities	<p>Score = A: Legislation and procedures for all major taxes are comprehensive and clear, with strictly limited discretionary powers of the government entities involved.</p> <p>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: 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>Score A: 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>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: Taxpayer access to up-to-date legislation and procedural guidelines is seriously deficient.</p>
(iii) Existence and functioning of a tax appeals mechanism.	<p>Score A: 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>Score = 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>Score = C: A tax appeals system of administrative procedures has been established, but needs substantial redesign to be fair, transparent and effective.</p> <p>Score = D: 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.

Dimension	Minimum requirements for dimension score. Scoring Methodology M2
(i) Controls in the taxpayer registration system.	<p>Score = A: Taxpayers are registered in a complete database system with comprehensive direct linkages to other relevant government registration systems and financial sector regulations.</p> <p>Score = B: Taxpayers are registered in a complete database system with some linkages to other relevant government registration systems and financial sector regulations.</p> <p>Score = C: 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>Score = D: 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>Score = A: Penalties for all areas of non-compliance are set sufficiently high to act as deterrence and are consistently administered.</p> <p>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: 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>Score A: 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>Score = 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>Score = C: There is a continuous program of tax audits and fraud investigations, but audit programs are not based on clear risk assessment criteria.</p> <p>Score = D: 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.

Score	Minimum requirements (Scoring methodology: M1)
A	(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	(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.
C	(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.
D	(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.

Score	Minimum requirements (Scoring methodology: M1)
A	(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	(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.
C	(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.
D	(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..

Dimension	Minimum requirements for dimension score. Scoring Methodology M2
(i) Quality of debt data recording and reporting	<p>Score = A: 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>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: Debt data records are incomplete and inaccurate to a significant degree.</p>
(ii) Extent of consolidation of the government's cash balances	<p>Score = A: All cash balances are calculated daily and consolidated.</p> <p>Score = B: Most cash balances calculated and consolidated at least weekly, but some extra-budgetary funds remain outside the arrangement.</p> <p>Score = C: 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>Score = D: 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>Score = A: 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>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: 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.

Score	Minimum requirements (Scoring methodology: M1)
A	(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	(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).
C	(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.
D	(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.

Dimension	Minimum requirements for dimension score (Scoring Methodology M2)
(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"> (i) be organized hierarchically and precedence is clearly established; (ii) be freely and easily accessible to the public through appropriate means; (iii) apply to all procurement undertaken using government funds¹¹; (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; (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; (vi) provide for an independent administrative procurement review process for handling procurement complaints by participants prior to contract signature. <p>SCORE = A: the legal framework meets all six of the listed requirements SCORE = B: the legal framework meets four or five of the six listed requirements SCORE = C: the legal framework meets two or three of the six listed requirements SCORE = D: 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>SCORE = A: In all cases. SCORE = B: For at least 80% of the value of contracts awarded. SCORE = C: For at least 60% of the value of contracts awarded. SCORE = D: For less than 60% of the value of contracts awarded, OR reliable data is not available.</p>

¹¹ 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>SCORE = A: 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>SCORE = 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>SCORE = C: 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>SCORE = D: The government lacks a system to generate substantial and reliable coverage of key procurement information, OR 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"> (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; (ii) is not involved in any capacity in procurement transactions or in the process leading to contract award decisions; (iii) does not charge fees that prohibit access by concerned parties; (iv) follows processes for submission and resolution of complaints that are clearly defined and publicly available; (v) exercises the authority to suspend the procurement process; (vi) issues decisions within the timeframe specified in the rules/regulations; and (vii) issues decisions that are binding on all parties (without precluding subsequent access to an external higher authority). <p>SCORE = A: The procurement complaints system meets all seven criteria.</p> <p>SCORE = B: The procurement complaints system meets criteria (i), (ii) and three of the other five criteria.</p> <p>SCORE = C: The procurement complaints system meets criteria (i), (ii) and one of the other five criteria.</p> <p>SCORE = D: The procurement complaints system does not meet criteria (i) & (ii) and one other criterion, OR 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)
A	(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	(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.
C	(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.
D	(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 ISPPA¹², 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)
A	<ul style="list-style-type: none"> (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	<ul style="list-style-type: none"> (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.
C	<ul style="list-style-type: none"> (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
D	<ul style="list-style-type: none"> (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).

¹² 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.

Dimension.	Minimum requirements for dimension score. Scoring Methodology M2
(i) Regularity of bank reconciliations	<p>Score = A: 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>Score = B: Bank reconciliation for all Treasury managed bank accounts take place at least monthly, usually within 4 weeks from end of month.</p> <p>Score = C: Bank reconciliation for all Treasury managed bank accounts take place quarterly, usually within 8 weeks of end of quarter.</p> <p>Score = D: 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>Score = A: 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>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: 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)
A	(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	(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).
C	(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.
D	(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)
A	(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	(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.
C	(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.
D	(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)
A	(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	(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.
C	(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.
D	(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)
A	<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	<p>(i) Central government entities representing at least 75% of total expenditures¹³ 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>
C	<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>
D	<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>

¹³ 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)
A	(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	(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.
C	(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.
D	(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)
A	(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	(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.
C	(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.
D	(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)
A	(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	(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.
C	(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.
D	(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)
A	(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	(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.
C	(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.
D	(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.

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

STRUCTURE OF THE PFM-PR	
Summary assessment	
1.	Introduction
2.	Country background information
2.1.	Description of country economic situation
2.2.	Description of budgetary outcomes
2.3.	Description of the legal and institutional framework for PFM
3.	Assessment of the PFM systems, processes and institutions
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)
4.	Government reform process
4.1.	Description of recent and on-going reforms
4.2.	Institutional factors supporting reform planning and implementation
Annex 1: Performance Indicators Summary	
Annex 2: Sources of information	

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.

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

Actual budgetary allocations by economic classification (as a percentage of total expenditures)			
	FY-1	FY-2	FY3
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 progress¹⁴ 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.

¹⁴ 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.

Indicator	Scoring	Brief Explanation and Cardinal Data used
<i>Illustrative Example:</i>		
1. Aggregate expenditure out-turn compared to original approved budget	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)

	Aggregate fiscal discipline	Strategic allocation of resources	Efficient service delivery
Budget credibility	<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>		
The budget is realistic and is implemented as intended	A lack of credibility increases the likelihood of overshooting the deficit target or increasing the level of arrears . 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 short falls in the funding of priority expenditures . 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 non-salary recurrent expenditures , 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 shift across expenditure categories , reflecting personal preferences rather than efficiency of service delivery.
Comprehensiveness and transparency	<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>		
The budget and fiscal risk oversight are comprehensive and fiscal and budget information is accessible to the public	Activities that are not managed and reported through adequate budget processes 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 to the fiscal targets 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 financial markets .	Strategic allocation is strengthened if all claims can compete with each other 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 the legislature, civil society and media to assess the extent to which the government is implementing its policy priorities.	Lack of comprehensiveness is likely to increase waste of resources and decrease the provision of services . 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 local communities to exercise any scrutiny on the resources allocated and used at the service delivery units.

	Aggregate fiscal discipline	Strategic allocation of resources	Efficient service delivery
<p>Policy-based budgeting</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 weak planning process 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 medium-term implications of fiscal decisions (spending and revenue decisions, approval of guarantees and entitlements programs, etc) in the annual budget process can lead to unsustainable policies.</p>	<p>The lack of participation by line ministries, limited involvement by Cabinet or a chaotic budget process is likely to constrain allocation of the global resource envelop in line with government priorities and to increase the likelihood of ad-hoc decisions. The lack of a medium-term perspective 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 discussions over efficiency in the use of resources. In particular, it does not allow an orderly review of existing policies and new policy initiatives. The lack of multi-year perspective may contribute to inadequate planning of the recurrent costs of investment decisions and of the funding for multi-year procurement.</p>
<p>Predictability and control in budget execution</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 undermine fiscal management by for example leading to unnecessary interest charges or supplier surcharges. Disorderly execution of the budget makes it difficult to undertake appropriate in-year adjustment 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 expenditures (including the wage bill) in excess of budget or revenue leakages, leading to higher deficit, debt levels or arrears.</p>	<p>Disorderly execution could lead to unplanned reallocations 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 unauthorized expenditures and fraudulent payments, 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 to plan and use those resources in a timely and efficient manner. It may also foster an environment in which controls are habitually by-passed.</p> <p>Non-observance of competitive tendering process practices 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 opportunity for corrupt practices, leakages and patronage.</p>

	Aggregate fiscal discipline	Strategic allocation of resources	Efficient service delivery
<p>Accounting, recording and reporting</p> <p>Adequate records and information are produced, maintained and disseminated to meet decision-making control, management and reporting purposes</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 constrain the capacity of government to decide and control budget totals. 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 undermine the ability to allocate resources 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 to undermine the planning and management of services. Inadequate information and records would reduce the availability of evidence that is required for effective audit and oversight of the use of funds and could provide the opportunity for leakages, corrupt procurement practices or use of resources in an unintended manner.</p>
<p>Effective external scrutiny and audit</p> <p>Arrangements for scrutiny of public finances and follow up by executive are operating.</p>	<p>Limited scrutiny 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>Limited scrutiny is likely to reduce the pressure on government to allocate and execute the budget in line with its stated policies.</p>	<p>Limited scrutiny 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 budget¹⁵. 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 deviation¹⁶. 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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, 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.

Score	Minimum Requirements (Scoring Method M1)
A	(i) Actual domestic revenue collection was below 97% of budgeted domestic revenue estimates in no more than one of the last three years.
B	(i) Actual domestic revenue collection was below 94% of budgeted domestic revenue estimates in no more than one of the last three years.
C	(i) Actual domestic revenue collection was below 92% of budgeted domestic revenue estimates in no more than one of the last three years.
D	(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>Score = A: 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>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: 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>Score = A: Other less competitive methods when used are justified in accordance with clear regulatory requirements.</p> <p>Score = B: Other less competitive methods when used are justified in accordance with regulatory requirements.</p> <p>Score = C: Justification for use of less competitive methods is weak or missing.</p> <p>Score = D: 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>Score = A: 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>Score = 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>Score = C: 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>Score = D: 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			
KEY CROSS-CUTTING ISSUES:						
Comprehensiveness and Transparency						
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
POLICY-BASED BUDGETING						
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
PREDICTABILITY AND CONTROL IN BUDGET EXECUTION						
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
ACCOUNTING, RECORDING AND REPORTING						
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+
EXTERNAL SCRUTINY AND AUDIT						
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+