



Aan
De minister van Financiën van Curaçao

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

Adres kantoor Sint Maarten
Frontstreet 26
Convent Building
Philipsburg, Sint Maarten
Telefoon (+1721) 5430331

Adres kantoor Aruba
L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba
Telefoon (+297) 5832800

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

Contactpersoon
Klaas Jan Dik
Datum
24 april 2018
Ons kenmerk
Cft 201800102
Pagina
1/4

Telefoonnummer
+5999 4619081
E-mail
info@cft.cw
Uw kenmerk

Bijlagen
Div.

Onderwerp
5^e Rapport van bevindingen PEFA-inventarisatie financieel beheer Curaçao

Geachte heer Gijsbertha,

Op grond van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) betreft de stand van zaken van het financieel beheer een van de zaken welk van expliciet belang zijn bij het financieel toezicht. Dit is 2016 nog eens bevestigd in de beslissing op het door Curaçao bij de Raad van State in 2015 ingestelde Kroonberoep. Het Kroonberoep was gericht tegen het vanaf 10 oktober 2015 van toepassing houden van alle verplichtingen die volgen uit de Rft. Dit naar aanleiding van het advies van de evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

In samenwerking met verschillende instanties op Curaçao is in de afgelopen periode een vijfde inventarisatie uitgevoerd (een zgn. self-assessment) naar de stand van zaken van het financieel beheer van Curaçao over de dienstjaren 2016/2017. De data hebben betrekking op de jaren 2015 (verantwoording), 2016 (begrotingsuitvoering 2016) en 2017 (begrotingsvoorbereiding). Zodoende betreffen de gegevens ook het meest recente dienstjaar wat volledig is uitgevoerd.

Het Cft spreekt zijn waardering uit voor de medewerkers van de verschillende diensten die hebben meegeholpen bij het aanleveren van de scores en toelichtingen. Ambtelijk Financiën heeft op een conceptversie gereageerd en daarbij aanvullingen en verbeteringen voorgesteld. Deze zijn grotendeels in deze versie overgenomen.

Allereerst volgt een samenvatting met conclusie op basis van het 5^e Rapport van bevindingen, daarna zal de systematiek van de rapportage worden toegelicht.

Samenvatting van de bevindingen en conclusies van het 5^e Rapport

Ten eerste is een vergelijking gemaakt met de score ten opzichte van het 4^e rapport van bevindingen uit 2015. Op basis hiervan is voor 13 indicatoren sprake van een (lichte) verbetering van de score, voor 12 indicatoren is de score gelijk gebleven en voor drie indicatoren is sprake van een achteruitgang ten opzichte van de voorgaande score (totaal 28 indicatoren). Bij het 4^e Rapport van bevindingen was er voor 4 indicatoren sprake van een verbetering, 23 waren gelijk gebleven en 1 was achteruitgegaan.

Afgezet tegen de geformuleerde ambitie 2015 uit het Verbeterplan is voor 15 van de 26 indicatoren waarvoor een ambitie voor 2015 is opgenomen, deze bereikt. Voor 11 van de 26 indicatoren is dat dus niet het geval. Het verbetertraject verloopt hiermee niet volgens de planning vanuit het verbeterplan. Opvallend bij deze 11 indicatoren is dat hier 4 van de 5 prioritaire indicatoren hieronder vallen. In het 4^e Rapport van bevindingen was voor 14 van de 26 indicatoren de (voor dat jaar geformuleerde) ambitie bereikt en voor 12 van de 26 indicatoren was deze niet bereikt.

Voor 20 van de 26 indicatoren waarvoor een core score bepaald is, is deze ook behaald. Dit betekent dat voor 5 indicatoren waarvoor een core score bepaald is, deze niet bereikt is. Twee van deze 5 indicatoren behoren tot de eerder vastgestelde prioritaire indicatoren, zoals opgenomen in Tabel 2, namelijk indicator 9 en 20. Voor deze indicatoren is ook de ambitie niet gehaald.

Ondanks de verbetering in de scores ten opzichte van de vorige meting, welke betrekking had op het dienstjaar 2013 (drie jaar terug t.o.v. deze rapportage), blijft aandacht voor het financieel beheer in den brede van groot belang. Naar aanleiding van deze rapportage is het Cft van mening dat de volgende indicatoren de komende periode extra aandacht verdienen. Dit aangezien er sprake is van een afwijking van zowel de ambitie als de core score. Met verbeteringen op deze indicatoren kan het financieel beheer naar een hoger plan gebracht worden.

Tabel 1. Voorstel voor "nieuwe" prioritaire indicatoren

Nr		Score 2016	Ambitie 2015	Core score	Ambitie behaald	Core score behaald
4	Achterstallige betalingen	D+	B	B	NEE	NEE
9	Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-n.v.'s	C	B	B	NEE	NEE
14	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	C	B+	C+	NEE	NEE
20	Interne procedures financiële administratie	C	B	C+	NEE	NEE
26	Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer	D+	B+	C+	NEE	NEE

PEFA-framework

Zoals gemeld betreft de bijgaande rapportage van de stand van zaken van het financieel beheer een self-assessment. De inventarisatie heeft plaatsgevonden aan de hand van een internationaal erkend normenkader voor financieel beheer, het zgn. Performance Measurement Framework van de werkgroep Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). Naar aanleiding van een eerste inventarisatie is door het ministerie van Financiën van Curaçao in 2011 een verbeterplan opgesteld, nl. het "Verbetering/Versterking Financieel Beheer Land Curaçao". Dit verbeterplan behelst de periode 2011-2015 en is door de Raad van Ministers op 9 mei 2012 goedgekeurd. In dit verbeterplan zijn diverse verbeteracties geformuleerd en is ook voor de meeste indicatoren een doelstelling (ambitie) qua score geformuleerd waar te staan bij het 5^e Rapport van bevindingen (oorspronkelijk gepland voor 2015). Deze doelstelling is nu voor deze rapportage gehanteerd.

Inmiddels is vanuit ambtelijk Financiën aangegeven dat op basis van verworven inzichten een nieuw voorstel voor de onderscheidenlijke ambitieniveaus zal worden gedaan, als aanpassing van de scores uit het Verbeterplan.

Over de voortgang van een vijftal indicatoren ("prioritaire" indicatoren) wordt middels de uitvoeringsrapportage (UR) door Curaçao gerapporteerd. Dit aangezien deze indicatoren ten tijde van het 4^e Rapport van bevindingen minimaal een niveau achterliepen op het gewenste ambitieniveau voor 2015. In onderstaande "Tabel 2" zijn deze prioritaire indicatoren opgenomen. Daaraan voorafgaand onderstaand een uitleg van de in de tabel opgenomen core score.

Core scores:

Door het PEFA-programma is in 2013 een normeringssystematiek aangereikt, de core score per indicator. Op deze wijze kan per indicator objectief worden aangegeven of het financieel beheer op orde is. Een core score is de score die het minimumniveau aangeeft (A t/m D) waarop het betreffende financiële management-instrument een effectieve bijdrage levert aan:

- 1) de waarborging van de financiële beheersing;
- 2) het op transparante (en dus niet arbitraire) wijze handhaven volgens wetten en regels;
- 3) de betrouwbaarheid van de begroting in samenhang met de financiële beheersing.

Daarbij heeft een indicator waar een core score A aan gekoppeld is een groter belang voor het financieel beheer dan een indicator met een core score D.

De score van de huidige PEFA-inventarisatie op de prioritaire indicatoren van Curaçao ten opzichte van de ambitie en de core score geeft het volgende beeld:

Tabel 2. Eerder vastgestelde prioritaire indicatoren

Nr		Score 2013	Score 2016	Ambitie 2015	Core score	Ambitie behaald	Core score behaald
9	Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-n.v.'s	C	C	B	B	NEE	NEE
15	Effectiviteit inning belastingaanslagen	C+	C+	A	C+	NEE	JA
18	Beheer van de salarisadministratie	D+	C+	B+	C+	NEE	JA
20	Interne procedures financiële administratie	C+	C	B	C+	NEE	NEE
23	Besteding van financiële middelen door onderwijs en medische instellingen	C	A	B	D	JA	JA

Uit de tabel kan worden geconcludeerd dat ondanks de extra aandacht voor deze indicatoren het lastig is gebleken het in het verbeterplan aangegeven ambitieniveau 2015 te bereiken.

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

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend

De voorzitter van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:

De secretaris-generaal van het ministerie van Financiën van Curaçao



5e Rapport van Bevindingen

PEFA inventarisatie financieel beheer Curaçao

20 april 2018

Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting	3
1.1	Samenvatting	3
1.2	Overzichtstabel indicatoren met scores	7
2	Inleiding	10
2.1	Evaluatie financieel toezicht 2018	11
2.2	Toelichting gehanteerde scores	11
3	Bevindingen	15
3.1	Betrouwbaarheid van de begroting	15
3.2	Begrijpelijkheid en transparantie	20
3.3	Beleidsmatig begroten	
3.4	Voorspelbaarheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting	30
3.5	Administratie, vastlegging en verslaggeving	47
3.6	Extern toezicht en controle	55
3.7	Conclusie	66
4	Normeringssystematiek financieel beheer op orde	68
4.1	Core scores en het minimumniveau van implementatie	68
4.2	Uitdaging	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.68
Bijlage 1	Overzicht PEFA (sub)indicatoren en stakeholders	
Bijlage 2	Het PEFA framework	
Bijlage 3	PEFA Revised indicators	
Bijlage 4	Core PI Score	

1 Managementsamenvatting

1.1 Samenvatting

Artikel 19 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) geeft expliciete aandacht aan de Verbetering van het financieel beheer van de Landen. In artikel 19 lid 1 is aangegeven dat “De besturen rapporteren uiterlijk zes weken na afloop van ieder kwartaal aan het college over de uitvoering van de implementatieplannen ter verbetering van het financieel beheer. Het college en de besturen stellen ten behoeve van die rapportage gezamenlijk een model vast, dat aangeeft over welke onderwerpen gerapporteerd wordt.”

Naar aanleiding van een uitgevoerde inventarisatie van Curaçao naar de staat van het financieel beheer (de zgn. 0-meting) is in 2011 het plan “Verbetering/Versterking Financieel Beheer Land Curaçao” (Verbeterplan) door het ministerie van Financiën van Curaçao opgesteld. Dit Verbeterplan is door de Raad van Ministers in hun vergadering van 9 mei 2012 behandeld en goedgekeurd. In dit Verbeterplan is voor de verschillende (sub)indicatoren een jaarlijkse doelstelling opgenomen (de zgn. ambitie, in dit rapport de “ambitie 2015”). Alhoewel deze ambitie feitelijk geen onderdeel uitmaakt van de PEFA-inventarisatie is dit wel aan de rapportage toegevoegd als vergelijkingsmiddel.

Uitgangspunt van de kwartaalrapportages door Curaçao is gelegen in de acties uit dit Verbeterplan. Op grond van artikel 19 lid 2 en 3 Rft kan het college aanbevelingen geven ter uitvoering van de implementatieplannen ter Verbetering van het financieel beheer (en daarbij rekening houden met de bevindingen van de interne accountant).

PEFA framework

In samenspraak met de landen Curaçao en Sint Maarten heeft het Cft ervoor gekozen, om het financieel beheer van een land te toetsen (artikel 19 lid 1 Rft) aan 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 indicatoren die per indicator meerdere subindicatoren kunnen hebben. Het PEFA framework biedt ruimte om “country specific issues” toe te voegen. Zodoende is ervoor gekozen om een extra specifieke indicator toe te voegen, namelijk Indicator 29: “Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance”. De indicatoren zijn onderverdeeld naar zes deelgebieden binnen het financieel beheer:

1. Betrouwbaarheid van de begroting;
2. Begrijpelijkheid en transparantie van de begroting;
3. Beleidsmatig begroten;
4. Voorspelbaarheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting;
5. Administratie, vastlegging en verslaggeving;
6. Extern toezicht en controle.

De scores zijn tot stand gekomen door middel van een self assessment door verschillende instanties op Curaçao, aan de hand van de door PEFA gehanteerde score-indeling en scoringsmethodiek. Het voorliggende rapport is een weergave van de uitkomsten van dit self assessment en een uitgevoerde analyse door het Cft.

Begrotingsjaar 2016

Het onderliggend rapport van bevindingen heeft betrekking op het begrotingsjaar 2016 versus het eerder vastgestelde ambitieniveau van 2015. Dit betekent dat gekeken is naar het proces van de totstandkoming en vaststelling van de jaarrekening 2015, de begrotingsuitvoering 2016 en de begrotingsvoorbereiding en vaststelling 2017. Op deze wijze is de meest recente informatie beschikbaar over de stand van zaken van het financieel beheer. Aangezien in 2016 geen PEFA-meting is gedaan (en er daarmee geen afsluitende PEFA-rapportage beschikbaar was over de periode van het Verbeterplan (2011-2015) is in deze rapportage de eindambitie vanuit dit Verbeterplan alsnog gebruikt. In dit rapport wordt op het niveau van indicatoren de score van de 0-meting (over 2010) weergegeven, de score vanuit de vorige rapportage (over dienstjaar 2013) en de score voor het gehanteerde begrotingsjaar 2016. De score over begrotingsjaar 2016 wordt vergeleken met die over dienstjaar 2013. Daarnaast wordt de score over dienstjaar 2016 vergeleken met het ambitieniveau voor 2015 en met de core score. De core score is het minimumniveau van een indicator en wat later in dit hoofdstuk toegelicht.

Bevindingen 5^e Rapport ten opzichte van de 4^e Rapportage over 2013

Uit de inventarisatie blijkt dat Curaçao ten opzichte van 2013 (de vorige inventarisatie) op 13 van de 28 indicatoren een betere score heeft gerealiseerd, voor 12 indicatoren is de score op hetzelfde niveau gebleven en voor 3 indicatoren is de score achteruitgegaan.

Curaçao heeft bij de volgende 13 indicatoren een verbetering van de score bereikt:

- Realisatie van de inkomsten ten opzichte van de goedgekeurde begroting van het land (indicator 3 -> van B naar A);
- Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting om (indicator 7 -> van D naar A);
- Deelname aan het jaarlijkse begrotingsproces (indicator 11 -> van B naar A);
- Beleidsmatige meerjarenramingen (indicator 12 -> van B naar B+);
- Helderheid belastingplicht (indicator 13 -> van B naar B+);
- Het beheer van de salarisadministratie (indicator 18, van -> D+ naar C+);
- Frequentie en tijdigheid van financiële af- en afsluitprocedures (indicator 22 -> C+ naar B);
- Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen (indicator 23 -> van C naar A);
- Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages (indicator 24 -> van D+ naar B);
- Reikwijdte, aard en aanbeveling externe controle door de Rekenkamer (indicator 26 -> van D naar D+);
- Toezicht Staten op totstandkoming begroting (indicator 27 -> van C+ naar B+);
- Toezicht Staten op de rapportages van de Algemene Rekenkamer (indicator 28 -> van D naar D+);
- Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance (indicator 29 -> van C+ naar B+).

Twaalf indicatoren zijn op hetzelfde niveau gebleven als tijdens de vorige meting, terwijl het voor 6 indicatoren eigenlijk de bedoeling was dat een verbetering op zou treden (hebben nu nog niet de ambitie 2015 gehaald). Het betreft hier de indicatoren:

- Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-n.v.'s (indicator 9, score 2016: C, ambitieniveau 2015: B);
- Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie (indicator 10, score 2016: B, ambitieniveau 2015: A);
- Effectiviteit inning belastingaanslagen (indicator 15, score 2016: C+, ambitieniveau 2015: A);
- Openbare aanbestedingen (indicator 19, score 2016: B, ambitieniveau 2015: A);

- Interne audits (indicator 21, score 2016: C+, ambitieniveau 2015: B+);
- Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening (indicator 25, score 2016: B, ambitieniveau 2015: A).

De drie indicatoren waarvoor geldt dat deze zijn verslechterd zijn:

- Achterstallige betalingen (indicator 4);
- Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen (indicator 14);
- Interne procedures financiële administratie (indicator 20).

Bevindingen dit jaar ten opzichte van het ambitieniveau voor 2015

Om een bredere vergelijking te kunnen maken dan alleen het minimumniveau is ook vergeleken met het ambitieniveau uit het Verbeterplan. Curaçao heeft inmiddels aangegeven dat er op basis van de ervaring en kennis welke de afgelopen jaren is opgedaan met de PEFA-methodiek, blijkt dat het ambitieniveau realistischer kan. Het zal daarom met een voorstel aan de minister van Financiën komen. Ten aanzien van het ambitieniveau voor 2015 is te zien dat Curaçao achterloopt op haar schema. Voor 26 indicatoren is een ambitieniveau in het Verbeterplan opgenomen. Voor 2 indicatoren, namelijk indicator 27: “Toezicht Staten op totstandkoming begroting” en indicator 28: “Toezicht Staten op de rapportages van de Algemene Rekenkamer” is dit niet gedaan. Beide indicatoren betreffen de Staten. Voor 13 van de 26 indicatoren is met de huidige meting het ambitieniveau 2015 nog niet bereikt, 7 indicatoren scoren conform het gewenste ambitieniveau en 6 indicatoren scoren hoger dan het ambitieniveau.

De 13 indicatoren waar het ambitieniveau 2015 nog niet bereikt is, zijn:

- Achterstallige betalingen (indicator 4, score 2016: D+, ambitieniveau 2015: B);
- Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-n.v.'s (indicator 9, score 2016: C, ambitieniveau 2015: B);
- Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie (indicator 10, score 2016: B, ambitieniveau 2015: A);
- Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen (indicator 14, score 2016: C, ambitieniveau 2015: B+);
- Effectiviteit inning belastingaanslagen (indicator 15, score 2016: C+, ambitieniveau 2015: A);
- Het beheer van de salarisadministratie (indicator 18, score 2016: C+, ambitieniveau 2015: B+);
- Openbare aanbestedingen (indicator 19, score 2016: B, ambitieniveau 2015: A);
- Interne procedures financiële administratie (indicator 20, score 2016: C, ambitieniveau 2015: B);
- Interne audits (indicator 21, score 2016: C+, ambitieniveau 2015: B+);
- Frequentie en tijdigheid van financiële af- en afsluitprocedures (indicator 22, score 2016: B, ambitieniveau 2015: B+);
- Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages (indicator 24, score 2016: B, ambitieniveau 2015: B+);
- Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening (indicator 25, score 2016: B, ambitieniveau 2015: A);
- Reikwijdte, aard en aanbeveling externe controle door de Rekenkamer (indicator 26, score 2016: D+, ambitieniveau 2015: B+).

Van bovenstaande indicatoren loopt Curaçao ten opzichte van het ambitieniveau 2015 het meest (meer dan 1 niveau) achter bij:

- Achterstallige betalingen (indicator 4);
- Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen (indicator 14);

- Effectiviteit inning belastingaanslagen (indicator 15);
- Reikwijdte, aard en aanbeveling externe controle door de Rekenkamer (indicator 26).

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 Tommasi in het rapport “The Core PFM Functions and PEFA Performance Indicators” (Januari 2013).

Voor 26 van de 28 indicatoren is er een core score bepaald. Alleen voor de indicator 1: “Realisatie van de kosten t.o.v. de goedgekeurde begroting van het land” en indicator 3: “Realisatie van de inkomsten ten opzichte van de goedgekeurde begroting van het land” is er geen core score.

Voor 14 van de 26 indicatoren is de score van Curaçao beter dan de core score. Daarnaast is in zes gevallen de score gelijk aan de core score. Dit betekent dat bij 20 van de 26 indicatoren minimaal de core score gehaald is. De 6 indicatoren waarvoor de core score niet gehaald is betreft:

- Achterstallige betalingen (indicator 4, score 2016: D+; core score: B);
- Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-n.v.'s (indicator 9, score 2016: C, core score: B);
- Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen (indicator 14, score 2016: C, core score: C+);
- Interne procedures financiële administratie (indicator 20, score 2016: C, core score: C+);
- Reikwijdte, aard en aanbeveling externe controle door de Rekenkamer (indicator 26, score 2016: D+, core score: C+);
- Toezicht Staten op de rapportages van de Algemene Rekenkamer (indicator 28, score 2016: D+, core score: C+).

Ten opzichte van de vorige meting is voor de indicatoren 26 en 28 een hogere score behaald, de indicatoren 4, 14 en 20 scores slechter en indicator 9 is qua score gelijk gebleven.

Noodzakelijke ontwikkeling

De scores van het self assessment in combinatie met het ambitieniveau resp. de core score hebben als basis gediend voor een advies aan welke indicatoren Curaçao volgens het Cft meer aandacht dient te besteden. Aangezien indicatoren met een core score van minimaal een B geacht worden een grotere impact op het “financieel beheer op orde” te hebben is daar in eerste instantie op geselecteerd. Zo is daarbij o.m. gekeken naar de indicatoren met een core van minimaal “B” waar de huidige score van Curaçao het meest achterblijft. Daarnaast is gekeken naar de indicatoren welke zowel de core score als het eerder geformuleerde ambitieniveau niet bereikt hebben. Hoe groter de achterstand t.o.v. de core score en/of het ambitieniveau hoe meer inzet gepleegd zal moeten worden om het verschil in te lopen.

Nr.	Intensieve maatregelen benodigd in verband met het niet behalen van de core score, dan wel mede het niet bereiken van het geformuleerde ambitieniveau.	Realisatie 2016	Ambitie-niveau 2015	Core score
4	Achterstallige betalingen	D+	B	B
9	Inzicht in financiële risico's zelfstandige bestuursorganen en overheidsvennootschappen	C	B	B
14	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	C	B+	C+
20	Interne procedures financiële administratie	C	B	C+
26	Reikwijdte, aard en aanbeveling externe controle door de Rekenkamer	D+	B+	C+

Het Cft raadt aan om de meeste prioriteit te geven aan de indicatoren 4, 9, 14, 20 en 26 (zie hierboven in de tabel) omdat deze van groot belang zijn voor het financieel beheer. Indien de beschikbare capaciteit het toelaat, kunnen eveneens andere indicatoren die achterlopen ten opzichte van het ambitieniveau 2015 de aandacht krijgen.

1.2 Overzichtstabel indicatoren met scores

Tabel 1.1 De scores per PEFA indicator

PEFA Indicatoren		2010	2011	2012	2013	2016	Ambitie 2015	Core Score / Minimum-Niveau
Betrouwbaarheid van de begroting								
1	Realisatie van de kosten t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	C	C	A	A	A	B	-
2	Samenstelling van de gerealiseerde lasten t.o.v. goedgekeurde departementale begrotingen	g.s. ¹	C+	B+	B+	B+	B+	B (2b)
3	Realisatie van de inkomsten t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	A	B	A	B	A	B	-
4	Achterstallige betalingen	D+	D	D+	C+	D+	B	B (4b)
Begrijpelijkheid en transparantie								
5	Begrotingsindeling	A	A	A	A	A	A	C
6	Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting	B	B	A	A	A	A	A
7	Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting om	D+	D	D	D	A	B	B
8	Niet van toepassing							
9	Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-n.v.'s	C	C	C	C	C	B	B
10	Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie	C	C	C	B	B	A	B

¹ g.s. = geen score, want geen gegevens bekend.

PEFA Indicatoren		2010	2011	2012	2013	2016	Ambitie 2015	Core Score / Minimum- Niveau
Beleidsmatig begroten								
11	Deelname aan jaarlijkse begrotingsproces	C+	D+	B	B	A	A	B
12	Beleidsmatige meerjarenramingen	D+	D+	B ²	B	B+	B+	C
Voorspelbaarheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting								
13	Helderheid belastingplicht	B	B	B	B	B+	B	C+
14	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	B+	B	B	B+	C	B+	C+
15	Effectiviteit inning belastingaanslagen	C+	C+	C+	C+	C+	A	C+
16	Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen	B	C+	C+	A	A	B+	C+
17	Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties	B	B	A	A	A	A	B
18	Het beheer van de salarisadministratie	C+	D+	D+	D+	C+	B+	C+
19	Openbare aanbestedingen	C+	B	B	B	B	A	C+
20	Interne procedures financiële administratie	D+	D+	C+	C+	C	B	C+
21	Interne audits	C+	C+	C+	C+	C+	B+	C
Administratie, vastlegging en verslaggeving								
22	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures	C+	C+	C+	C+	B	B+	B
23	Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen	C	C	C	C	A	B	D
24	Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages	D+	D+	D ³	D+	B	B+	C+
25	Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening	C+	D+	B ⁴	B	B	A	C+
Extern toezicht en controle								
26	Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer	D	D	D	D	D+	B+	C+
27	Toezicht Staten op totstandkoming begroting	D+	C	C+	C+	B+	g.s.	B
28	Toezicht Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer	D	D	D	D	D+	g.s.	C+
29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	C+	C+	C+	C+	B+	B+	B+

Voor indicator 29 die is toegevoegd als lokale indicator heeft het Cft het minimumniveau mede bepaald met behulp van de normering van indicator 19a, 19b, 20c en 27b.

² Score van 2012 is met goedkeuring van betrokken partijen aangepast naar een B.

³ Scores voor 2010-2012 zijn aangepast vanwege toepassing van een strengere normering vanuit de AR Curaçao.

⁴ Score van 2012 is met goedkeuring van betrokken partijen aangepast naar een B.

Achtergrondkleur rood = attentiepunt, de score van 2016 ligt onder het ambitieniveau van 2015, dan wel onder het minimumniveau van implementatie benodigd voor een financieel beheer dat op orde is. Intensieve maatregelen noodzakelijk.

Achtergrondkleur geel = attentiepunt, de score van 2016 ligt onder het ambitieniveau van 2015, dan wel onder het minimumniveau van implementatie benodigd voor een financieel beheer dat op orde is. Wanneer het ambitieniveau nog steeds nagestreefd wordt zijn maatregelen noodzakelijk.

Achtergrondkleur groen = de indicator voldoet ten aanzien van de implementatie aan het ambitieniveau van 2015.

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 blauw = de indicator dient in ieder geval naar dit implementatieniveau te worden gebracht, aangezien bij dit niveau gesteld kan worden dat het financieel beheer op orde is.

2 Inleiding

Dit rapport betreft het vijfde rapport van bevindingen van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) met betrekking tot de uitgevoerde PEFA-inventarisatie naar de stand van het financieel beheer van Curaçao. Onder financieel beheer wordt onder andere verstaan het geheel van maatregelen, voorzieningen en regels 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.

Op grond van artikel 19 lid 2 en 3 van de Rft kan het Cft ten aanzien van de uitvoering van het bestaande Verbeterplan financieel beheer (Verbeterplan) aanbevelingen geven ten aanzien van het financieel beheer, daarbij rekening houdend met de bevindingen van de accountant en de Algemene Rekenkamer (ARC).

Het model dat het Cft, in samenspraak met de landen Curaçao en Sint Maarten, heeft gekozen 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 indicatoren die per indicator meerdere subindicatoren kunnen hebben. Daarnaast biedt het PEFA framework ruimte om “country specific issues” toe te voegen. Zodoende is ervoor gekozen om een extra specifieke indicator toe te voegen, namelijk Indicator 29: “Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance”. Doordat indicator 8 in verband met het niet van toepassing zijn vervallen is, is in totaal sprake van 28 indicatoren waarop gescoord kan worden. De indicatoren zijn onderverdeeld naar de volgende zes deelgebieden binnen het financieel beheer:

1. Betrouwbaarheid van de begroting;
2. Begrijpelijkheid en transparantie van de begroting;
3. Beleidsmatig begroten;
4. Voorspelbaarheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting;
5. Administratie, vastlegging en verslaggeving;
6. Extern toezicht en controle.

De scores in dit rapport zijn door middel van een self assessment tot stand gekomen. Via het ministerie van Financiën van Curaçao zijn vragenlijsten (door)gestuurd aan een aantal relevante instanties en overheidsonderdelen. De terugontvangen vragenlijsten zijn ingevuld door: de Staten van Curaçao, het ministerie van Financiën, Inspectie der Belastingen / Douane / Landsontvanger, ministerie van Bestuur, Planning & Dienstverlening-Shared Services Organization (BPD-SSO), Stichting OverheidsAccountant Bureau (SOAB), Algemene Rekenkamer Curaçao (ARC) en Stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsentiteiten (SBTNO).

De scores zijn bepaald aan de hand van de door PEFA gehanteerde score-indeling en scoringsmethodiek. Dit houdt in dat er qua scorebepaling twee methoden zijn, namelijk:

Methode 1: deze wordt gebruikt voor alle indicatoren waarbij geen sprake is van subindicatoren. Tevens wordt deze methode gebruikt voor indicatoren met meerdere subindicatoren, waarbij sprake is dat een mindere score op een van deze subindicatoren gevolgen heeft voor de prestatie van de andere subindicatoren (de zwakste schakel bepaalt het uiteindelijke resultaat).

Methode 2: deze wordt toegepast op indicatoren waarbij sprake is van meerdere subindicatoren. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat een mindere score op een subindicator niet noodzakelijk gevolgen heeft op de prestatie van een andere subindicator. Zodoende wordt er bij deze indicator gewerkt met een gemiddelde score. De score van de indicator is het gemiddelde van de scores op de onderliggende subindicatoren.

Voor een verdere uitleg en toelichting op de score-methodiek van de indicatoren, zie paragraaf 2.2 en pagina 10 en 11 van bijlage 2 “PEFA – Performance Measurement Framework”. Tabel 1.1 in de managementsamenvatting geeft de meerjarige scores op de individuele indicatoren weer. In de tabel zijn de scores op de indicatoren afgezet tegen het ambitieniveau 2015, zoals door Curaçao verwoord is in het verbeterplan “Verbetering/Versterking Financieel Beheer Land Curaçao” en tegen de core scores (minimumscore) zoals aangereikt door het PEFA-programma. De scores zijn door het Cft beoordeeld onder meer door middel van toetsing aan meegeleverde onderbouwingen.

2.1 Evaluatie financieel toezicht 2018

In 2018 zal op basis van artikel 33 lid 2 van de Rft opnieuw door de Rijksministerraad (RMR) een besluit worden genomen “of en zo ja, met ingang van welk tijdstip een van beide landen of beide een of meer verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeft na te komen.” Conform artikel 33 lid 6 van de Rft neemt de RMR dit besluit niet eerder dan nadat een advies is uitgebracht door een evaluatiecommissie. Het eindrapport van de evaluatie staat voor het vierde kwartaal 2018 gepland. Voor het opheffen of inperken van het financieel toezicht is zowel het structureel voldoen aan de financiële normen voor de begroting als het op orde zijn van het financieel beheer van belang.



2.2 Toelichting gehanteerde scores

De huidige inventarisatie heeft betrekking op de dienstjaren 2016/2017. Dit betekent dat de dat onder meer betrekking heeft op de jaren 2015 (verantwoording), 2016 (begrotingsuitvoering 2016) en 2017 (begrotingsvoorbereiding). Zodoende betreffen de gegevens ook het meest recente dienstjaar wat volledig is uitgevoerd. Dit met als doel om de bovengenoemde evaluatiecommissie te kunnen voorzien van een actuele stand van het financieel beheer.

De 28 indicatoren 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 t/m 4 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 bijlage 2 (pag. 10 en 11) 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. In deze rapportage wordt per subindicator een score-tabel gegeven. Hierin zijn de volgende elementen in opgenomen:

1. de score uit de nulmeting (het kalenderjaar 2010);
2. de gerealiseerde score 2013 (resultaten uit de vorige inventarisatie);
3. de gerealiseerde score 2016 (resultaten uit de huidige inventarisatie);
4. de geconstateerde verbeteringen of verslechtingen ten opzichte van het vorige rapport van bevindingen (het vierde rapport van bevindingen) in de vorm van een smiley;
5. het ambitieniveau voor 2015. Dit was oorspronkelijk de ambitie voor het vijfde rapport van bevindingen. Aangezien dat toen (in 2015) niet gemaakt is, is het ambitieniveau 2015 nu gebruikt voor het voorliggend rapport). In het Verbeterplan wordt daarover als jaar 2015 gesproken;
6. de gerealiseerde score 2016 afgezet tegen het ambitieniveau 2015 in de vorm van een gekleurde vlag;
7. het minimumniveau (de core score). De inkleuring van deze cel geeft aan in hoeverre de core score is bereikt voor 2016 (groen is bereikt, rood is nog niet bereikt).

Voorbeeld van een score-tabel

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	C	B		C	 <i>Groen</i>	C

Ad 1 t/m 3. De scores van de nulmeting en de gerealiseerde score 2013 en 2016 komen voort uit het self assessment dat is gedaan door: de Staten van Curaçao, het ministerie van Financiën, Inspectie der Belastingen / Douane / Landsontvanger, ministerie van Bestuur, Planning & Dienstverlening- Shared Services Organization (BPD-SSO), Stichting OverheidsAccountant Bureau (SOAB), Algemene Rekenkamer Curaçao (ARC) en Stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsentiteiten (SBTNO).

Ad 4 en 6. De geconstateerde verbetering ten opzichte van het vorige rapport van bevindingen en het al dan niet behalen van de ambitie 2015 zijn de 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 ("kolom -4-") wordt gebruik gemaakt van een smiley:



Een groene smiley betekent dat (1) er verbeteringen zijn gerealiseerd ten opzichte van vorig jaar, (2) er geen verbetering is ten opzichte van vorig jaar, maar dat het ambitieniveau reeds bereikt was.



Een oranje smiley betekent dat (1) er géén verbetering is gerealiseerd ten opzichte van vorig jaar én het ambitieniveau nog niet bereikt is (2) er een lichte verbetering is gerealiseerd ten opzichte van vorig jaar maar onvoldoende verbetering om een hogere score te behalen, (3) er een lichte

verslechtering is 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.

Met betrekking tot het bepalen van het behaald hebben van de ambitiescore 2015, wordt gebruik gemaakt van een vlag. Onderstaand de duiding van de diverse vlaggen:



Een groene vlag betekent dat de score op of boven het beoogde ambitieniveau van 2015 ligt.



Een gele vlag betekent dat de score het beoogde ambitieniveau 2015 niet behaald heeft, maar dat de score wel in de buurt komt. De verwachting is dat met enige inzet het ambitieniveau 2015 haalbaar moet zijn in de toekomst.



Een rode vlag betekent dat de score het beoogde ambitieniveau 2015 niet behaald heeft en dat de verwachting is dat er additionele intensieve maatregelen genomen dienen te worden om het ambitieniveau 2015 in de toekomst te behalen.

Ad 5. Het ambitieniveau 2015 komt voort uit het verbeterplan dat door Curaçao is opgesteld, getiteld “Verbetering/Versterking Financieel Beheer Land Curaçao”. Dit verbeterplan voor de periode 2011-2015 is op 9 mei 2012 door de Raad van Ministers goedgekeurd. In dit verbeterplan is voor nagenoeg alle indicatoren een doelstelling (ambitie) qua score geformuleerd waar te staan in 2015. Deze score is voor de huidige inventarisatie gehanteerd.

Ad 7. Met de introductie van de ‘core scores’ is de conclusie gerechtvaardigd dat als het minimumniveau van implementatie is gerealiseerd het financieel beheer bij die (sub)indicator op orde is. Een core score kan de waarde A, B, C of D (al dan niet met een “+”) hebben. 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);
- is er sprake van een beleid en uitvoering daarvan op het gebied van corporate governance.



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

Nr.	Beschrijving	Score
2	Samenstelling van de gerealiseerde lasten 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 om	B
9	Inzicht in financiële risico's zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en overheidsvennootschappen (n.v.'s)	B



10	Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie	B
11	Deelname aan jaarlijkse 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 kleur van de cel in de kolom “Minimumniveau” geeft aan of de core score voor de betreffende indicator behaald is en heeft de kleuren:

Score conform of boven minimumscore

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	D	C		C+	 <i>Geel</i>	C



Score onder minimum-score

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	D	C		C+	 <i>Geel</i>	B

3 Bevindingen

3.1 Betrouwbaarheid van de begroting

1 Lasten -Realisatie van de kosten t.o.v. goedgekeurde begroting van het land

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	A	A		B	 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. Bij deze indicator zijn de begrote en werkelijke uitgaven beschikbaar van de jaren 2014 t/m 2016. De jaarrekeningen zijn wel beschikbaar, ondanks dat deze nog niet zijn vastgesteld door de Staten. Daarnaast is informatie beschikbaar van de uitsplitsing van de uitgaven naar functies. Dit wordt digitaal bijgehouden in het informatiesysteem Enterprise One en wordt jaarlijks hardcopy beschikbaar voor de jaarrekening. In 2014 was sprake van een onderschrijding van 6,0%, voor 2015 een overschrijding van 1,0% en voor 2016 een overschrijding van 0,3%.

ANG x1.000.000		2014		2015		2016	
		Begroting	Werkelijk	Begroting	Werkelijk	Begroting	Werkelijk
Totale uitgaven excl. rentelasten en extern gefinancierde projectuitgaven		1.695,4	1.594,2	1.702,9	1.720,7	2.499,5	2.507,9
Afwijking	Absoluut	-101,1		+17,8		+8,5	
	In %	-6,0%		+1,0%		+0,3%	

* De data in de tabel is gehaald uit de door het ministerie van Financiën aangeleverde jaarrekeningcijfers. Voor 2014 wijken deze licht af van het gerealiseerde bedrag zoals in de gepubliceerde jaarrekening is opgenomen (lasten ANG 1.592,4 miljoen). De betreffende jaarrekeningen zijn nog niet door de Staten vastgesteld. De jaarrekening 2014 is door het SOAB voorzien van een afkeurende controleverklaring voor wat betreft de rechtmatigheid en een oordeelonthouding voor wat betreft de getrouwheid. De jaarrekeningen 2015 en 2016 is goedgekeurd door de Raad van Ministers maar nog niet voorzien van een controleverklaring.



Op basis van bovengenoemde percentages scoort men op basis van de PEFA scoringsmethodiek een A, aangezien in de afgelopen drie jaren slechts éénmaal (in 2014) de daadwerkelijke uitgaven meer dan 5% afweken van wat was begroot. De ambitie voor 2015 (ambitie 5^e rapport) zoals opgenomen in het Verbeterplan is een B. Dit betekent dat op dit moment de resultaten op dit onderdeel van het financieel beheer beter zijn dan werd nagestreefd bij het opstellen van het

Verbeterplan. De gerealiseerde afwijkingen geeft aan dat de betrouwbaarheid van de lastenramingen in de begroting de laatste jaren van een zeer behoorlijk niveau is.

De cijfers in het overzicht zijn afkomstig van het ministerie van Financiën. Het betreft nog niet door de Staten vastgestelde jaarrekeningen. Vanuit de PEFA-organisatie is geen core score (minimumniveau) aangereikt voor deze indicator.

Bij de cijfers wordt opgemerkt dat sinds 2016 de geraamde baten en lasten op de gewone dienst van de begroting 2016 en verder als gevolg van een systeemwijziging substantieel hoger liggen dan in voorgaande begrotingen. Artikel 4 lid 1 van de Landsverordening Comptabiliteit 2010 is gewijzigd, zodat voortaan “alle baten en lasten, voor alle entiteiten in de collectieve sector, worden geraamd en verantwoord tot hun brutobedrag onder het ministerie of staatsorgaan waaronder die entiteit ressorteert.” Voorheen was de sociale zekerheid hiervan uitgesloten. In de praktijk betekent dit dat ook de baten en de lasten van de fondsen die door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) worden beheerd voortaan bruto geraamd worden in de begroting.



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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	Geen score	B+	B+		B+	 Groen	B (2b)

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 sturingsinstrument 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.

Deze indicator is onderverdeeld in twee subindicatoren. Er is alleen voor subindicator 2b een core score aangereikt, welke daardoor ook geldt voor indicator 2 (een B). Alhoewel er geen sprake is van een verdere verbetering van score tussen 2013 en 2016, is met deze score wel het ambitieniveau 2015 behaald en het minimumniveau overtroffen.

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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	B	B		B	 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 uitgavniveau. Voor deze indicator is geen score voor het minimumniveau door de PEFA-organisatie aangereikt.

ANG x1.000.000	2014		2015		2016	
	Adjusted budget	Absolute deviation	Adjusted budget	Absolute deviation	Adjusted budget	Absolute deviation
Totaal	1.594,2	216,7	1.720,7	114,1	2.507,9	76,1
Afwijking in %	13,6%		6,6%		3,0%	

* De data in de tabel is gehaald uit de door het ministerie van Financiën aangeleverde jaarrekeningcijfers.

Op basis van de bij indicator 1 gebruikte cijfers bedraagt de afwijking voor 2014 13,6%, voor 2015 6,6% en voor 2016 3,0%. Dit houdt in dat op deze subindicator een B wordt gescoord, aangezien er in 2014 nog van een afwijking van meer dan 10% sprake was. Alhoewel er zeker de afgelopen twee jaar (2015 en 2016) sprake is van een verbetering in de afwijking, leidt dit niet tot een hogere score. Voor een score A, mag de afwijking in een van de drie jaren de 5% overstijgen. Met de score B is wel het ambitieniveau 2015 behaald, vandaar de groen smiley en de groene vlag. De betreffende jaarrekeningen zijn wel beschikbaar, ondanks dat deze nog niet zijn vastgesteld door de Staten.

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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	Geen Score	A	A		A	 Groen	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.

Het aandeel onvoorzien ten opzichte van de begroting van Curaçao was voor 2016 0,5%. Rekenend met de afgelopen drie jaar is het totale onvoorzien afgezet tegen de totale begroting 1,0%. Net als bij de vorige inventarisatie scoort Curaçao op deze subindicator een A (gemiddelde van 3 jaar is minder dan 3%). Daarmee is zowel de ambitie als de minimumscore bereikt.

ANG x1.000.000	2014		2015		2016	
	Totaal begroot	Werkelijk onvoorzien	Totaal begroot	Werkelijk onvoorzien	Totaal begroot	Werkelijk onvoorzien
Totaal	1.695,4	27,7	1.702,9	15,7	2.499,5	11,3
Onvoorzien als % totaal begroot	1,6%		0,9%		0,5%	
Contingency Share	1,0%					

* De data in de tabel is gehaald uit de door het ministerie van Financiën aangeleverde jaarrekeningcijfers.

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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	A	B	A		B	 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. De informatie die nodig is om invulling te geven aan deze indicator (de begrote en gerealiseerde inkomsten over de afgelopen drie jaar) is opgenomen in de jaarrekeningen, de uitvoeringsrapportages en de financiële maandrapportages. Op deze wijze is de (ontwikkeling in de) realisatie lopende het jaar goed te monitoren. Vanwege de wijze van boeken binnen het informatiesysteem Enterprise One kunnen de gegevens ook worden uitgesplitst naar de diverse categorieën (m.u.v. de gegevens ontvangen via de Landsontvanger).

ANG x1.000.000	2014		2015		2016	
	Begroting	Werkelijk	Begroting	Werkelijk	Begroting	Werkelijk
Totale inkomsten	1.620,4	1.636,7	1.795,9	1.733,1	2.517,4	2.523,8
Werkelijke inkomsten als % begroot	101,0		96,%5		100,3%	

* De data in de tabel is gehaald uit de door het ministerie van Financiën aangeleverde jaarrekeningcijfers.

Aangezien de totale baten afgezet tegen de begrote baten in de afgelopen drie jaar twee maal tussen de 97% en 106% zijn uitgekomen scoort Curaçao hier een A. Ten opzichte van de vorige inventarisatie is dat een verbetering. De in het Verbeterplan opgenomen ambitie voor 2015 is daarmee behaald. Vanuit de PEFA-organisatie is geen core score (minimumniveau) aangereikt voor deze indicator.


4 Achterstallige betalingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D+	C+	D+		B	 <i>Rood</i>	B

Deze indicator is onderverdeeld in twee subindicatoren. De indicator meet enerzijds de hoeveelheid openstaande betalingsverplichtingen van de overheid (subindicator 4a) en anderzijds de mate waarin dit probleem is erkend en actie wordt ondernomen (subindicator 4b). Het gaat hierbij om de uitgavenverplichtingen van de overheid aan werknemers, leveranciers en geldverstrekkers.

Er is vanuit de PEFA-organisatie alleen voor subindicator 4b een core score aangereikt, welke zodoende ook geldt voor indicator 4 als geheel (score: B). De huidige score is ten opzichte van de score 2013 achteruitgegaan. Daarmee wordt zowel het minimumniveau als het ambitieniveau 2015 niet gehaald. Vanwege de (wijziging in de) score en afgezet tegen het minimumniveau is indicator 4 een indicator waarvoor nadrukkelijk maatregelen noodzakelijk zijn. Om de score op deze indicator te verbeteren dienen de betalingsachterstanden gereduceerd te worden tot 2-10% van de begrotingsomvang.

4a Hoeveelheid achterstallige betalingen



	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	C	D		Ambitie niet bekend		-

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. Deze subindicator meet de hoogte van de openstaande crediteuren ten opzichte van de totale uitgaven op de gewone dienst. Het beleid van Curaçao is dat alle betalingen via E-One dienen te verlopen en dat tijdig wordt betaald, waarbij de factuurdatum door de diverse ministeries en uitvoeringsorganisaties wordt geregistreerd in E-One. Aangezien dat niet altijd conform beleid verliep is in 2015 besloten om de factuurafhandeling te gaan verzorgen vanuit het ministerie van Financiën.

Duidelijk is dat de betalingsachterstanden zodanig zijn dat blijvende aandacht vereist is. De betalingsachterstanden betreffen inmiddels 18% van de totale uitgaven. Dit percentage is substantieel hoger dan de maximale 10% van de totale uitgaven, waarmee op deze subindicator een C gescoord zou worden. Op basis van de gegevens uit de jaarrekening 2016 zou het percentage op circa 7% uitkomen. Van het totaal aan betalingsachterstanden heeft circa 75% betrekking op het APC. Aangezien de hoogte van de betalingsachterstanden zorgelijk aan het oplopen is, is een rode smiley gegeven. Bij de vorige inventarisatie was nog sprake van een percentage achterstallige betalingen van 8-9%. In het verbeterplan was geen ambitie opgenomen voor 2015.

Alhoewel er geen minimumniveau voor deze subindicator is, is dit een belangrijke indicator voor het orde hebben van het financieel beheer.

4b Beschikbare informatie over achterstallige betalingen



	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	B	A		B	 Groen	B (4b)

Er wordt jaarlijks informatie gegenereerd over de betalingsachterstanden middels de jaarrekening en uitvoeringsrapportages (FMR). Ook worden op ad hoc basis tussentijds controles gedaan. Het systeem E-One maakt het mogelijk om op elk moment een download te maken van de uitstaande betalingen inclusief een ouderdomsanalyse. Curaçao scoort daarmee een A op deze subindicator, waarmee zowel de ambitie 2015 als het minimumniveau behaald wordt.

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 (GFS)) zodat de begrotingsuitvoering gemonitord kan worden.



	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	A	A	A		A	 Groen	C

De indeling van de begroting 2016 van Curaçao is net als voorgaande jaren ingedeeld naar functies en economische categorieën, conform de internationale standaard voor begrotingsindelingen, namelijk de GFS. Aangezien er geen substituties hebben plaatsgevonden ten opzichte van het voorgaande jaar in de sub functionele classificatie scoort Curaçao net als eerdere jaren een A op deze indicator, gelijk aan de ambitieniveau voor 2015 en hoger dan het minimumniveau.

6 Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting



De begroting van Curaçao dient volledig te zijn. Hiermee wordt bedoeld dat niet alleen alle inkomsten en uitgaven hierin opgenomen zijn, maar dat er toelichting wordt opgenomen met voldoende informatiewaarde. Deze toelichting bestaat uit 9 onderdelen welke in onderstaande tabel zijn opgenomen.

De begrotingstoelichting bevat informatie over:		
1	Macro-economische aannames (incl. ramingen van totale groei, inflatie en wisselkoersen)	√
2	Begrotingstekort, gebaseerd op GFS of een andere internationaal erkende standaard	√
3	Financiering van begrotingstekort	√
4	Schuldpositie, in ieder geval over het begin van het huidige begrotingsjaar	√
5	Financiële activa (investeringen), in ieder geval over het begin van het huidige begrotingsjaar	√
6	Begrotingsresultaat voorafgaande jaar volgens dezelfde begrotingsindeling als het begrotingsjaar	√
7	Begroting huidige jaar volgens dezelfde begrotingsindeling als het begrotingsjaar	√
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	√
9	Toelichting op begrotingsconsequenties van nieuwe beleidsvoornemens. Inclusief een inschatting van gevolgen voor begroting van grote wijzigingen van inkomstenbeleid en aan de uitgavenkant	√

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	A	A		A	 Groen	A

De begroting van Curaçao voldoet evenals bij de vorige inventarisatie aan alle onderdelen en scoort daarmee een A, waarbij kan worden opgemerkt dat de begroting 2017 niet uitgaat van een begrotingstekort (punt 3).



7 Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting om

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D+	D	A		B	 Groen	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. Deze indicator is onderverdeeld in twee subindicatoren.

Eenzijds een subindicator m.b.t. de hoogte van de uitgaven buiten de begroting om, anderzijds een subindicator m.b.t. de beschikbare informatie hierover.

7a Hoogte van uitgaven buiten de begroting om

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	D	A		B	 Groen	B

Bij deze subindicator gaat het om de hoogte van de lasten die buiten de begroting om gaan en waarover dus niet wordt gerapporteerd. De informatie inzake inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting om wordt niet opgenomen in de jaarrekening, zodoende geeft de SOAB aan dat het niet over de informatie beschikt om een oordeel hierover te kunnen geven. De “USONA-gelden” zijn per eind 2015 afgeschaft. Sinds 2016 zijn de geraamde baten en lasten op de gewone dienst van de begroting 2016 en meerjarig als gevolg van de navolgende systeemwijziging substantieel hoger dan in voorgaande begrotingen. Artikel 4, eerste lid van de Landsverordening Comptabiliteit 2010 zorgt ervoor dat “alle baten en lasten, van alle entiteiten behorend tot de collectieve sector, worden geraamd en verantwoord tot hun bruto bedrag onder het ministerie of staatsorgaan waaronder die entiteit ressorteert.” Voorheen was de sociale zekerheid hiervan uitgesloten. In de praktijk betekent de wijziging dat ook de baten en de lasten van de fondsen die door de SVB worden beheerd, voortaan bruto geraamd worden in de begroting. Met toepassing van dit artikel wordt ervan uitgegaan dat de hoogte van de uitgaven buiten de begroting om, lager is dan 1% van de totale uitgaven. Met de score A heeft Curaçao zowel het ambitieniveau voor 2015 en het minimumniveau bereikt.

7b Beschikbare informatie over externe geldstromen



	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	D	Niet bekend		B		B

De tweede subindicator richt zich op de beschikbare informatie over opbrengsten en kosten van door donor(landen) gefinancierde projecten die worden opgenomen in de begrotingsstukken. Bij de vorige meting scoorde Curaçao een D op deze subindicator omdat de opbrengsten uit de samenwerkingsmiddelen niet via de begroting of jaarrekening werden verantwoord. Bij de vorige inventarisatie werd melding gemaakt dat er wel (deels) inzicht is in de totale inkomsten en uitgaven van een aantal programma's van USONA, maar deze worden alleen meerjarig gepresenteerd. De USONA gelden zijn echter per eind 2015 afgeschaft, zodoende is de relevantie daarvan voor deze indicator niet meer aanwezig. Voor toekomstige inventarisaties zou deze subindicator buiten beschouwing kunnen blijven. Het ambitieniveau voor 2015 was een B. Nu worden er geen samenwerkingsmiddelen meer ontvangen.

8 **Transparantie van decentrale overheden**

Deze indicator is niet van toepassing voor Curaçao.

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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	C	C		B	 <i>Rood</i>	B

Bij deze indicator gaat het om het inzicht in de financiële situatie van de overheidsentiteiten. Dit zijn instellingen voortvloeiende uit wetgeving, zoals zelfstandige bestuursorganen (zbo's), overheidsvennootschappen en gesubsidieerde instellingen (stichtingen). De centrale overheid dient deze entiteiten dan ook op adequate wijze te monitoren. Alle instellingen zijn verplicht om hun jaarrekeningen naar het ministerie van Financiën te sturen. 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. 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, voor zover deze tot de collectieve sector behoren.

Het ministerie van Financiën heeft eerder aangegeven dat de entiteiten die deel uit maken van de collectieve sector de belangrijkste zijn. Niet alle entiteiten hebben een relevante financiële omvang. Voor het bepalen van de rentelastnorm wordt in dat kader alleen gekeken naar de volgende overheidsentiteiten: Overheid Curaçao, SVB, Selikor N.V., ABC Busbedrijf Curaçao NV, Stichting Studiefinanciering Curaçao, University of Curaçao en Stichting Monumentenzorg Curaçao. Ten aanzien van deze entiteiten geldt dat deze goed zijn voor 99% of meer van de totale inkomsten en/of rentelasten van de gehele collectieve sector. Een onderneming wordt als prioriteit bestempeld omdat de betreffende entiteit in een slechte financiële positie verkeert en derhalve een risico kan zijn voor de landsbegroting. Voor bovengenoemde entiteiten is dat niet het geval. Daarnaast kunnen entiteiten ook van belang zijn vanwege de afdracht van dividenden.

In de praktijk blijkt dat er sprake is van te late en niet-opgeleverde jaarrekeningen. Jaarlijks stuurt het Cft een zgn. "Artikel 8 brief" naar de Minister van Financiën. Met deze brief verzoekt het Cft om het beschikbaar stellen van de jaarrekeningen van de overheidsentiteiten. Uit het bij deze brief meegestuurde overzicht blijkt dat er ook bij overheidsvennootschappen sprake is van een achterstand in het opleveren van de jaarrekening, in een enkel geval van meer dan een jaar. Het jaarlijks monitoren door de overheid van de financiële situatie wordt hierdoor bemoeilijkt dan wel onmogelijk gemaakt. Mede hierdoor is er geen volledig inzicht in de financiële risico's die Curaçao kan lopen als gevolg van de financiële situatie van de overheidsentiteiten.



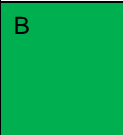
Idealiter dienen alle jaarrekeningen uiterlijk in april ter beschikking van de overheid te zijn, zodat deze ook meegenomen kunnen worden in de jaarrekening van het Land. Echter in de statuten van

sommige vennootschappen en stichtingen is een langere periode opgenomen. Het Landsbesluit Code Corporate Governance Curaçao geeft aan overheidsvennootschappen een maximale termijn van vijf maanden na afloop boekjaar voor het opmaken van de jaarrekening, welke alleen op grond van bijzondere omstandigheden door de algemene vergadering van aandeelhouders verlengd kan worden.

Conform artikel 49, eerste lid van de Landsverordening Comptabiliteit 2010 dient de minister van Financiën uiterlijk op 1 september de jaarrekening op te stellen van het Land, waarbij de jaarrekeningen van de overheidsentiteiten worden meegenomen.

Net als bij de vorige inventarisatie scoort Curaçao een C op deze indicator. De score blijft daarmee achter bij zowel de ambitie als het minimumniveau. Dit houdt in dat er nog een flinke stap te zetten is om tot het gewenste niveau te komen. Alle entiteiten zullen minimaal jaarlijks informatie beschikbaar moeten stellen over de financiële situatie en de centrale overheid zal op grond daarvan een rapport moeten opstellen om een geconsolideerd overzicht te geven van de risico's op de landsbegroting.

10 Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	B	B		A	 <i>Rood</i>	

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

Informatie		PEFA-norm	Publieke toegang in Curaçao
(i)	Jaarlijks begrotingdocumentatie	Een complete set van documenten kan door het publiek via passende middelen worden verkregen wanneer de documenten worden voorgelegd aan de Staten	Ja, de jaarlijkse begrotingsdocumenten worden gepubliceerd op de website van de overheid
(ii)	Uitvoeringsrapportages	De rapporten worden routinematig via passende middelen beschikbaar gesteld aan het publiek binnen een maand na de voltooiing	Ja, de uitvoeringsrapportages worden gepubliceerd op de website van de overheid
(iii)	Het jaarverslag	Het jaarverslag wordt binnen zes maanden na voltooiing van de audit beschikbaar gesteld voor het publiek	Nee, het jaarverslag wordt niet binnen zes maanden na voltooiing van de audit beschikbaar gesteld voor het publiek
(iv)	Externe auditverslagen	Alle rapporten over geconsolideerde activiteiten van de centrale overheid zijn via passende middelen ter beschikking gesteld van het publiek binnen zes maanden na voltooide audit	Ja, de rapporten van de ARC worden gepubliceerd op de website van de ARC
(v)	Opdrachten	Contracten van alle opdrachten met een waarde boven de ca. USD 100.000 (ANG 180.000) worden ten minste elk kwartaal via passende middelen gepubliceerd	Nee, contracten worden tot heden niet gepubliceerd
(vi)	Informatie over bekostiging primaire sectoren	De informatie wordt minstens eenmaal per jaar gepubliceerd via passende middelen, of op aanvraag, voor primaire service-units met een landelijke dekking in ten minste twee sectoren (zoals basisscholen of publieke ziekenhuizen).	Nee, informatie over de bekostiging van primaire sectoren wordt niet gepubliceerd

Drie van de vier hierboven genoemde soorten begrotingsinformatie, te weten de landsbegroting, de uitvoeringsrapportages en de externe auditverslagen, zijn beschikbaar voor het publiek. De jaarrekeningen zijn eveneens ter inzage beschikbaar na verzending aan de Staten (en daarmee voorafgaand aan de vaststelling door de Staten). Maar dat gebeurt niet binnen zes maanden na afronding van de audit. Op basis van deze stand van zaken scoort Curaçao een B, waarmee het achterloopt op de ambitie 2015. Wel wordt met de B de core score behaald. Om het gewenste ambitieniveau te halen, dient er minimaal sprake te zijn van vijf soorten begrotingsinformatie die publiek beschikbaar moeten zijn.

3.3 Beleidsmatig begroten

11 Deelname aan jaarlijkse begrotingsproces



	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C+	B	A		A	 Groen	B

Deze indicator bestaat uit drie subindicatoren. Deze subindicatoren richten zich op:

- het gebruik van een begrotingskalender;
- de mate van duidelijkheid, begrijpelijkheid en politieke betrokkenheid bij de begrotingsvoorbereiding en het indienen van begrotingsvoorstellen;
- een tijdige begrotingsgoedkeuring door de Staten in de afgelopen drie jaar.



De score op deze indicator is ten opzichte van de vorige inventarisatie verbeterd naar een A.

11a Bestaan van en vasthouden aan een begrotingskalender

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	B	A		A	 Groen	B

In artikel 36 van de Landsverordening Comptabiliteit 2010 is aangegeven dat “ontwerpen van landsverordening tot vaststelling van de begroting (...) uiterlijk de tweede dinsdag van september ingediend worden bij de Staten. Op basis van deze datum stelt het ministerie van Financiën een begrotingsaanschrijving op, inclusief een duidelijke begrotingskalender. Deze aanschrijving dient geaccordeerd te worden door de Raad van Ministers. Afhankelijk hiervan krijgen de ministeries meer dan zes weken de tijd om hun gedetailleerde ramingen af te ronden. Jaarlijks organiseert het ministerie van Financiën verschillende informatiesessies, trainingen en workshops voor de ministeries om meer informatie en toelichting te geven over het begrotingsproces, waarbij voldoende gelegenheid is tot het stellen van vragen. Desondanks worden de in de begrotingskalender opgenomen tijdslijnen niet altijd strikt gehanteerd. De meeste ministeries lukt het inmiddels om een gedetailleerde begroting tijdig in te dienen. Met de score A op deze subindicator heeft Curaçao het ambitieniveau 2015 bereikt.



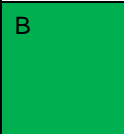
11b Politieke betrokkenheid in begrotingsproces

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	A	A		A	 Groen	B

De door het ministerie van Financiën opgestelde begrotingsaanschrijving, welke naast een duidelijke begrotingskalender, ook budgetplafonds bevat, wordt door de Raad van Ministers geaccordeerd voordat deze verspreid wordt onder de ministeries. De politieke betrokkenheid bij het begrotingsproces groeit. Hoewel er verbeteringen zijn te constateren, is er nog geen sprake van een geïntegreerd begrotingsproces met volledige betrokkenheid en participatie van de verschillende organisatie-onderdelen en hun politieke leiding. Het begrotingsproces blijft een exercitie die door het ministerie van Financiën wordt opgezet en begeleid. Wel is de invloed van de verschillende ministeries enigszins verbeterd op basis van de verschillende trainingen die vanuit het ministerie

worden gegeven. De begroting 2015, 2016 en 2017 is voorafgaand aan het jaar waarop de begroting betrekking heeft door de Staten vastgesteld. De score voor Curaçao blijft een A.



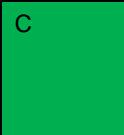
11c Het tijdig goedkeuren van de begroting door de Staten

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	A	C	A		A	 Groen	

Deze subindicator geeft aan in hoeverre in de afgelopen drie jaar de Staten de betreffende begroting voorafgaand aan het begrotingsjaar hebben goedgekeurd. In onderstaande tabel zijn de data van indiening, vaststelling en afkondiging opgenomen, voor de begrotingen vanaf 2015. Hieruit blijkt dat de termijn voor het tijdig door de Staten vastgesteld zijn van de begroting behaald is voor alle jaren van deze inventarisatie, waardoor Curaçao een A scoort.



Dienstjaar	Indiening	Vaststelling	Afkondiging
2015	9 september 2014	25 november 2014	17 december 2014
2016	8 september 2015	15 december 2015	21 december 2015
2017	13 september 2016	20 december 2016	29 december 2016

12 Beleidsmatige meerjarenramingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D+	B	B+		B+	 Groen	



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 er een duidelijke koppeling is tussen de meerjarenramingen en de jaarlijkse begrotingskaders. De score op deze indicator is op totaalniveau licht verbeterd van een B, naar een B+. Met deze score is de ambitie 2015 en het minimumniveau bereikt. Deze indicator is onderverdeeld in vier subindicatoren.

12a Meerjarenramingen op functieniveau

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	B	A		B	 <i>Groen</i>	C



De huidige begrotingsregelgeving vraagt om meerjarige budgettering. Door Curaçao wordt steeds meer aandacht besteed aan de meerjarenramingen. De ramingen van de begrotingstotalen worden gepresenteerd voor de komende vier jaren (het begrotingsjaar en de jaren t+1 t/m t+3) op functie niveau. Budgetplafonds zijn helder en verschillen worden verklaard. De score van Curaçao komt daarmee op een A en daarmee is de ambitie 2015 en het minimumniveau bereikt.

12b Houdbaarheid schuldpositie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	A	A		A	 <i>Groen</i>	B



Aan de overzichten voor wat betreft de schuldpositie wordt aandacht besteed. Gezien de grote effecten die een toename van de schuld op de Landsbegroting heeft, kan deze aandacht ook niet verslappen. Naast de aandacht voor de houdbaarheid van de schuldpositie is er ook een wettelijk vastgelegde rentelastnorm, deze wordt elke twee jaar opnieuw berekend. Op basis hiervan is er sprake van een score "A".

12c Meerjarenramingen voor investeringsuitgaven

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	C	B		B	 <i>Groen</i>	D

Op grond van de PEFA-methodiek beschikken de overheidssectoren die tenminste 75% van de primaire kosten voor hun rekening nemen over een volledig overzicht van structurele kosten en investeringen. Curaçao heeft de beschikking over een investeringsplan voor projecten die meerjarig zijn. De meerjarenramingen zijn ook in de begroting opgenomen. In relatie tot de totale uitgaven vertegenwoordigt de kapitaaldienst een percentage van 11,4%. (bron: jaarrekening 2014). Aangezien (nog) niet volledig rekening wordt gehouden met de gerelateerde kosten die voortvloeien uit investeringen, scoort Curaçao een B, conform de ambitie 2015.

12d Koppeling tussen investeringsbudgetten en uitgavenramingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	C	B		B	 <i>Groen</i>	C

In de begroting wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen de kapitaaldienst en de gewone dienst. Investerings worden gebudgetteerd op de kapitaaldienst en periodieke uitgaven op de gewone dienst. In de afgelopen jaren zijn per ministerie de beleidsvelden geïdentificeerd en zijn de hoofdtaken van het ministerie daaraan opgehangen. Deze fungeren als de beleidsdoelstellingen. Het in 2012 gestarte project “Verantwoorde Beleidsbegroting” heeft ervoor gezorgd dat er nu een belangrijk instrument is in het beheersen van de overheidsfinanciën omdat het de efficiënte allocatie van de schaarse algemene middelen bevordert.



Ter verdieping van het project Verantwoorde Beleidsbegroting is met de ministeries verder gewerkt aan de toepassing van de Result Based Management methodiek voor een correcte formulering en positionering van resultaten binnen de Algemene Beschouwingen. Hierbij staat een duurzame aanpak centraal, namelijk capaciteitsontwikkeling in het begrotingsproces. Daarnaast is er een verdere technische verbetering van de koppeling van beleid en middelen (ook meerjarig). In dit kader is het format van de Algemene Beschouwingen aangepast om dit tot uitdrukking te brengen. Er is vooruitgang geboekt in het gebruik van dit nieuwe format. Op basis hiervan is de score op deze subindicator verbeterd naar een B. Daarmee wordt zowel de ambitie als het minimumniveau bereikt.

De Result Based Management methodiek is een internationaal geaccepteerde methodiek voor de formulering van resultaatketens. Hierbij worden de algemene doestellingen (impact & outcomes) geïdentificeerd, waaraan operationele doelstellingen (output), activiteiten en middelen gekoppeld worden (de resultatenmatrix). Met deze methodiek wordt een goede basis gelegd voor een gedegen planning & control cyclus, waarbij beleid (doelen) gekoppeld wordt aan de begroting (middelen).

In de Nota van Financiën vindt men de allocatie van de middelen op de kapitaaldienst meerjarig. Het is verdeeld naar type investering en naar beleidsdoelen. Deze beleidsdoelen zijn de meerjarige prioriteiten van de regering (ministeries). In de algemene beschouwing (de verantwoorde beleidsbegroting) zijn de structurele kosten die op de gewone dienst drukken te vinden. Verder geven de ministeries aan wat hun outcome, output en activiteiten zijn om een bepaalde impact te behalen. Dit wordt gedaan door gebruik te maken van de Result Based Management methodiek.



3.4 Voorspelbaarheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting

13 Helderheid belastingplicht

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	B	B+		B	 Groen	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 bij aan de aangiftebereidheid van burgers en bedrijven. Op totaalniveau van deze indicator is sprake van een lichte verbetering van de score. Van B, naar een B+. De ambitie en het minimumniveau was reeds eerder bereikt. De onderdelen zijn gemeten met de volgende drie subindicatoren.

13a Begrijpelijkheid van de belastingplicht



	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	B	B		B	 Groen	B

Het opleggen van belastingen en ander heffingen wordt conform artikel 84 uit de Staatsregeling bij landsverordening vastgesteld. De belastingdienst dient de wet- en regelgeving zoveel mogelijk te volgen omdat belastingen alleen op grond van de wet geheven kunnen worden. De regelgeving van de meeste belastingen op Curaçao is duidelijk voor de belastingbetaler. Er komen ook situaties voor, die niet expliciet geregeld zijn en dan komt de discretionaire bevoegdheid van de belastinginspecteur in beeld. De toepassing van de discretionaire bevoegdheden door de inspecteur is bij wet geregeld. De voormelde discretionaire bevoegdheden zijn verweven in de diverse bepalingen van de Algemene Landsverordening Landsbelastingen (ALL). Op grond van de ALL kan worden geconcludeerd dat de inspecteur bevoegd is om alle beslissingen ten aanzien van de belastingwetten te nemen. Artikel 39 van de ALL geeft de Minister de expliciete bevoegdheid om bij ministeriële regeling met algemene werking nadere regels ter uitvoering van de belastingverordening vast te stellen. Alle andere beslissingen, zoals het opleggen van aanslagen, boetes, het verlenen van mandaat etc. zijn bevoegdheden van de inspecteur.

Voor ondernemers is er een handboek in vijf talen beschikbaar. Door de Stichting BAB worden jaarlijks lezingen over fiscale en/of bedrijfszaken om de belastingbetalers informatie te verstrekken. Alhoewel het systeem ALDA wordt ingevoerd, doet dit weinig af aan de complexiteit.



Ten opzichte van de vorige inventarisatie is de score op hetzelfde niveau gebleven. Daarmee zit men gelijk aan de ambitie en het minimumniveau.

13b Toegankelijkheid van belastinginformatie voor belastingplichtigen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	B	B		B	 <i>Groen</i>	B



De informatieverstrekking aan de klant krijgt bij de Inspectie der Belastingen structureel aandacht. Zo kan men daar voor terecht bij de informatiebalie en/of infolijn. Zoals bij de vorige subindicator is vermeld worden ook jaarlijks lezingen over fiscale en/of bedrijfszaken gehouden om de belastingbetalers informatie te verstrekken. Ook is er een handboek voor startende ondernemers. Verder wordt er informatie verspreid via de website, krant, radio en televisie. Voor wat betreft de toegang tot de informatie van de belastingdienst op Curaçao wordt gesteld dat voor bepaalde informatie men echt naar de informatiebalie moet. Voor de douane is veel informatie te vinden op de website. Tevens geeft de douane lessen hoe elektronische aangifte te doen. De score voor de subindicator blijft een B, gelijk aan de ambitie en het minimumniveau.

13c Bezwaar-, beroep-, en klachtenprocedures

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	B	A		B	 <i>Groen</i>	D



De rechtsgang voor wat betreft belastingzaken is geregeld in diverse wetgeving. De bezwaar-, beroep en klachtenprocedures zijn in opzet eerlijk, transparant en effectief en de beslissingen worden in de praktijk opgevolgd. Op Curaçao kan iemand die het niet eens is met een opgelegde belastingaanslag (ALL, artikel 29) binnen twee maanden na dagtekening van het aanslagbiljet een gemotiveerd bezwaar indien bij de inspecteur de belastingen. Deze doet binnen negen maanden na ontvangst van het bezwaarschrift uitspraak hierop (ALL, artikel 30). De volgende stap in de rechtsgang is bij het Gerecht in eerste aanleg. Sinds 2016 is ook hoger beroep mogelijk en sinds kort ook cassatie. Daarnaast vindt er voor belastingambtenaren jaarlijks opleiding en training plaats. Maandelijks vindt een intern fiscaal overleg plaats voor de belastingregelaars die de aanslagen controleren ter waarborging van de kaders voor een correcte en uniforme wetstoepassing. De score is ten opzichte van de vorige inventarisatie verbeterd naar een A.

14 Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B+	B+	C		B+	 <i>Rood</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. De score van deze indicator is bepaald op basis van drie subindicatoren. Ten opzichte van de vorige inventarisatie is sprake van een teruggang naar een C. Daarmee is de ambitie 2015, maar ook het minimumniveau niet gehaald.

14a Controles in registratie van belastinggegevens

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	B	C		B	 <i>Rood</i>	C

De overheid heeft verschillende instrumenten ter beschikking om het oneigenlijk gebruik bij het heffen van belastingen en het verstrekken van uitkeringen op grond van het genoten fiscaal inkomen te voorkomen. Dit kan onder meer door gegevensuitwisseling en gegevensvergelijking van andere bestanden met het bestand van de belastingdienst. Gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten en een centrale vastlegging van belastingplichtigen is hierbij van belang.

De belastingbetalers op Curaçao worden geregistreerd in de Centrale Registratie Informatie Belastingen (CRIB). Dit systeem is niet gekoppeld aan andere relevante overheidsinformatiesystemen. De Inspectie der Belastingen heeft online inzage in het bestand van de Burgerlijke Stand, het bevolkingsregister en de Kamer van Koophandel.



Een juiste beoordeling van de belastingplicht voor burgers en bedrijven wordt onder meer geborgd middels de ALL. Conform artikel 48 van de ALL dienen Openbare Lichamen en rechtspersonen die bij of krachtens een bijzondere rechtspersoonlijkheid hebben verkregen (...) de gegevens en inlichtingen die de belastinginspecteur nodig acht voor de uitvoering van de belastingverordening kosteloos te verschaffen.

Daarnaast is er een koppeling tussen de diverse bestanden van de Inspectie der Belastingen door middel van Integratie (het inlezen van aanslagen en export van betalingen). Er is een koppeling met Enterprise One (verwerken van facturen m.b.t. inkoop, monitoren van eventuele betalingen aan crediteuren met belastingschuld). Door middel van het MBK-systeem (motorrijtuigenbelasting en keuringsysteem) is er een koppeling tussen de Ontvanger, Keuringsslokaal en de verkooppunten ACU, Girobank en CPost voor wat betreft betaling van motorrijtuigenbelasting. Dagelijks worden de

betalingen van de verkooppunten geïmporteerd in het GOS-systeem (debiteurensysteem van de Ontvanger). De Ontvanger heeft net als de Inspectie der belastingen inzage in het bestand van de Burgerlijke Stand en het bevolkingsregister, de Kamer van Koophandel en Aqualetra. Met de Curaçao Tourist Board (CTB) worden gegevens digitaal uitgewisseld. Zo wordt ook de database van de douane een keer per dag geüpdatet door CRIB-nummers van de Inspectie.



In 2013 is de Inspectie der Belastingen eenmalig voorzien van een totaalbestand met vastgoedinformatie. Nadien heeft de inspecteur geen recente gegevens meer ontvangen van het Kadaster. Dit bemoeilijkt de aanslagregeling voor de Onroerendezaakbelasting (OZB). De score ten opzichte van de vorige inventarisatie is achteruitgegaan van een B naar een C. Hiermee is de ambitie voor 2015 niet gehaald. Wel is deze score gelijk aan het minimumniveau.

14b Doeltreffendheid opgelegde belastingboetes

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	A	A	C		A	 Rood	B

De score op deze subindicator is teruggevallen van een A naar een C. Het formele boetebeleid op Curaçao wordt door de Belastingdienst strikt toegepast, de boetes worden d.m.v. geautomatiseerd systeem consequent opgelegd en zijn hoog genoeg om overtredingen te ontmoedigen. In de afgelopen periode is het boetebeleid minder effectief gebleken. Door een gebrek aan capaciteit worden boetes niet altijd meer opgelegd. Met de implementatie van het ALDA systeem zullen weer meer feiten beboetbaar worden gesteld, is de verwachting. De score op deze subindicator is teruggevallen van een A naar een C. Met deze score is zowel de ambitie 2015 als het minimumniveau niet gehaald.



14c Planning en monitoring van belastingaudits en fraudeonderzoek

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	B	C		B	 Rood	C

Fiscale controles en fraudeonderzoeken worden door de Stichting Belastingaccountantsbureau (SBAB) uitgevoerd. Van onderzoeken worden processen-verbaal en fiscale rapporten opgemaakt. De planning wordt opgesteld m.b.v. het programma Stacora, waar zowel het auditplan als de risicoanalyse uit voortkomen. Daarnaast worden ook door de inspectie posten aangeleverd voor controle, bijvoorbeeld op grond van selectiecriteria/onzekerheden in de aangifte die tijdens de reguliere aanslagregeling worden geconstateerd. Fraudeonderzoeken en velddoorlichtingen worden uitbesteed. In het kader van compliance is er veel aandacht hieraan besteed. Dit heeft onder meer geleid tot een stijging van de SBAB-rapporten. Ook heeft het project Bestandsvergelijking hieraan een



bijdrage geleverd. De jaarlijkse planning van de douane vindt deels plaats op basis van een risico-inventarisatie. Ten opzichte van de vorige inventarisatie is de score van een B naar een C gegaan. Met deze score wordt wel het minimumniveau gehaald, maar is de ambitie 2015 niet bereikt.

15 Effectiviteit inning belastingaanslagen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C+	C+	C+		A	 Rood	C+

Het oplopen van de achterstanden in de inning van belastingen leidt tot lagere opbrengsten voor de overheid. Daarnaast kan accumulatie van achterstallige belastingen ook de geloofwaardigheid van het belastingaanslagproces ondermijnen. Een adequaat ingerichte organisatie is nodig om achterstallige belastingen te innen en deze op gezette tijden af te dragen aan de afdeling Treasury. 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. Ten opzichte van de vorige inventarisatie is de score op een gelijk niveau gebleven. Dit houdt in dat wel het minimumniveau, maar niet de ambitie 2015 is bereikt.

15a Achterstallige belastinginningen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	C	C		A	 Rood	C



Het totaal aan achterstallige belastinginning is aanzienlijk op Curaçao (meer dan 2% van de jaarlijkse belastingontvangsten). Daar zijn een aantal redenen voor aan te geven:

- de achterstand in de heffing wordt met inhaalslagen ingehaald, waardoor een cumulatie van aanslagen ontstaat, welke niet in een keer voldaan kunnen worden;
- de hoeveelheid niet afgehandelde bezwaarschriften beïnvloedt het openstaande saldo van de te innen belastingen;
- het vertrek van het invorderingspersoneel door anciënniteit. Dit wordt bij de Landsontvanger zoveel mogelijk opgevangen door middel van opleidingen.

Zo bedraagt de achterstand ultimo 2015 72%, ultimo 2016 is deze afgenomen naar 71%.



Op basis van deze percentages blijft de score onveranderd op een C, de ambitie 2015 wordt daarmee niet bereikt.

15b Afdracht belastingopbrengsten

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	A	A	A		A	 <i>Groen</i>	B

Belastingbetalers betalen hun belasting en heffingen rechtstreeks bij de Landsontvanger of op rekeningnummers van het land bij de banken, ACU of CPost International. De belastingontvangsten bij de Landsontvanger worden direct bij ontvangst afgeboekt op hun schuld. Wanneer de betaling via de banken geschiedt, wordt dit achteraf met valutadatum opgevoerd (datum van afgifte). Dagelijks worden de bankrekeningen op naam van de Landsontvanger afgeroomd naar de verzamelrekening bij de Girobank. Op de rekeningen bij de diverse banken blijft een maximumsaldo van ANG 25.000,= het geld wordt gestort op de Current Mother Account (CMA) bij de Girobank, welke onder beheer is van het ministerie van Financiën. De financiële afsluiting vindt plaats per zevende werkdag van de opvolgende maand. De score A komt tot stand vanwege de dagelijkse afroaming.

15c Aansluiting tussen aanslagen, inningen, achterstanden en afdrachten

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	A	C	C		A	 <i>Rood</i>	C



Jaarlijks voor het afsluiten van de jaarrekening krijgt de Landsontvanger de opdracht van het ministerie van Financiën om het saldo van de belastingaanslagen, inningen, achterstallige betalingen en ontvangsten van de staatskas af te stemmen en de eventuele verschillen te verklaren. Dit gebeurt op dit moment onvoldoende.

Na het afsluiten van het jaar doet de SOAB ook de controle van belastingaanslagen, inningen, achterstallige betalingen en staatskas ontvangsten. Dit gebeurt jaarlijks binnen drie maanden na afloop van het jaar.

Maandelijks/periodiek vindt afstemming plaats tussen het ministerie van Financiën en de Ontvanger over de belastingopbrengsten (de inningen). Eventuele verschillen worden door de Ontvanger tijdig toegelicht. Ook vindt er afstemming plaats van het bank- en kassaldo. Het ministerie van Financiën bepaalt de behoefte aan afstemming van het saldo van de belastingaanslagen en de achterstallige betalingen. Dit gedeelte wordt jaarlijks gedaan en niet maandelijks.

De score voor deze subindicator is dezelfde als bij de vorige inventarisatie. Hiermee is de ambitie voor 2015 niet gehaald. Wel is het minimumniveau bereikt. Om een hogere score te behalen is minimaal een afsluiting per kwartaal (en dan binnen zes weken na afloop van een kwartaal de norm).



16 Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	A	A		B+	 <i>Groen</i>	C+

Voor een goede begrotingsuitvoering is het essentieel dat de ministeries en onderliggende organisaties betrouwbare informatie dienen te ontvangen over beschikbare middelen en het kader waarbinnen zij verplichtingen 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.



Deze indicator is onderverdeeld in drie subindicatoren. De totaalscore voor deze indicator is net als bij de vorige inventarisatie een A.

16a Liquiditeitsprognoses en liquiditeitsbewaking

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	A	A		B	 <i>Groen</i>	C

Aan het begin van een nieuw begrotingsjaar dient een liquiditeitsprognose opgesteld te worden. Om tot een effectieve liquiditeitsplanning te komen is het van belang deze prognose maandelijks aan te passen op basis van werkelijke kasstromen. Het is voor alle ministeries mogelijk om te allen tijde hun bestedingsruimte te raadplegen. Dit kan door middel van het E-one systeem. Dagelijks wordt een liquiditeitspositie opgemaakt door de afdeling Treasury. De prognose wordt op drie vaste tijdstippen bijgewerkt, namelijk met de begrotingswijzigingen. Op basis hiervan scoort Curaçao een A.



16b Betrouwbaarheid en termijn van gecommuniceerde bestedingsruimte

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	A	A		A	 <i>Groen</i>	B

Een effectieve begrotingsuitvoering voorziet in frequente, tijdige en betrouwbare communicatie over de beschikbare bestedingsruimte. Het is voor alle ministeries mogelijk om te allen tijde hun bestedingsruimte voor het huidige begrotingsjaar en verder te bekijken binnen E-one.



Als gevolg hiervan zijn alle ministeries in staat om te plannen en om uitgaven te plegen binnen de beschikbare ruimte. In de praktijk blijkt dat ministeries overgaan tot het overhevelen van budgetten. Daarnaast komt het voor dat organisatie-eenheden verplichtingen aangaan buiten het systeem om en dat verplichtingen pas achteraf worden afgehandeld. Desondanks is de huidige raadpleegfunctie een goed hulpmiddel om te plannen en ministeries te verplichten zich aan de begrotingsplafonds te houden die zijn goedgekeurd. Op basis hiervan blijft de score voor deze subindicator een A.

16c Tussentijdse begrotingswijzigingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	A	A		A	 <i>Groen</i>	B

In de comptabiliteitsvoorschriften staat precies aangegeven hoe en wanneer een begrotingswijziging dient plaats te vinden. Conform de Landsverordening comptabiliteit 2010 kan de door de Staten vastgestelde begroting op drie vaste momenten gewijzigd worden, namelijk op 15 mei, 15 augustus en 15 november., maar ook buiten deze tijdstippen om is het mogelijk om een begrotingswijziging (BW) in te dienen. In grote lijnen wordt er conform de regelgeving gewerkt. Zoals ook al onder indicator 11 “Deelname aan het jaarlijkse begrotingsproces” is aangegeven, hebben de ministeries binnen bepaalde kaders voldoende inbreng in het tot stand komen van de begroting. Deze kaders worden vastgesteld rekening houdend met de economische ontwikkelingen. De begrotingswijzigingen worden op een transparante wijze uitgevoerd en zijn meestal ook voorspelbaar. Op de begroting 2016 is een begrotingswijziging voorgesteld. Curaçao scoort net als bij de vorige inventarisatie een A op deze subindicator.



17 Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	A	A		A	 <i>Groen</i>	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. De sanering van een belangrijk deel van de schulden van het voormalige land Nederlandse Antillen en haar Eilandgebieden heeft tot een unieke financiële uitgangspositie voor Curaçao geleid. Een belangrijke voorwaarde voor het voorkomen van een te hoge schuldenlast in de toekomst is het hebben van inzicht in alle bankrekeningen die door de overheid wordt aangehouden. De afdeling Treasury speelt daarin een belangrijke rol. Tenslotte blijft het van belang dat de overheid van Curaçao



een strikt garantiebeleid hanteert. De score op deze indicator is evenals bij de vorige inventarisatie een A.

17a Registratie en rapportage schuldenlast

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	A	A		A	 Groen	B



Registratie van en rapportage over leningen binnen de leningenportefeuille van Curaçao dient volledig, juist en tijdig plaats te vinden. De leningenadministratie zou integer moeten zijn en de rapportage zou maandelijks moeten plaatsvinden. In E-one wordt de schuldenlast geregistreerd en in de financiële maandrapportage (FMR) worden ze ook gepresenteerd. Crediteuren worden maandelijks in kaart gebracht via de FMR. De gegevens zijn betrouwbaar en worden op reguliere basis geactualiseerd. De vastlegging van de diverse gegevens vindt plaats met behulp van een spreadsheet en is inclusief een compleet aflossingsschema voor elk van de 10 leningen welke op dit moment uitstaan. Curaçao scoort op deze subindicator een A, net zoals bij de vorige inventarisatie.

17b Consolidatie van bankrekeningen en frequentie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	A	A		A	 Groen	B



Het periodiek consolideren van de bankrekeningen is van groot belang. De liquiditeitspositie wordt dagelijks geconsolideerd. Er vindt dagelijks afroaming plaats van alle overheidsbankrekeningen naar de hoofdrekening bij de huisbankier, MCB. Dit wordt gedaan voor alle rekeningen met uitzondering van de ontvangstenrekeningen bij de Girobank, welke dagelijks geconsolideerd worden naar een hoofdrekening bij de Girobank. Hierna worden de middelen overgeboekt naar de hoofdrekening bij de huisbankier, MCB. Alle rekeningen van de overheid zijn gecentraliseerd middels een kasrekening bij de MCB. Aan het einde van de dag worden alle saldi van de verschillende ministeries doorgesluisd naar de centrale rekening van het Land. Curaçao scoort op deze subindicator een A, net zoals bij de vorige inventarisatie.

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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	B	A		A	 <i>Groen</i>	B



In de Rft en ook in de Landsverordening comptabiliteit 2010 is het aangaan van leningen en het uitgeven van garanties geregeld. Ten aanzien van leningen geldt een restrictie ten aanzien van de schuldpositie. De procedures en de criteria voor het afgeven van garanties zijn in een beleidsdocument vastgelegd (garantiebeleid). De bankinstructies worden zeer strikt opgevolgd. De bevoegdheid om leningen af te sluiten of garanties uit te geven ligt bij de Minister van Financiën. Op dit moment is sprake van een uitstaande garantie. Ten opzichte van de vorige inventarisatie is er sprake van een verbetering van de score naar een A.

18 Het beheer van de salarisadministratie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C+	D+	C+		B+	 <i>Rood</i>	C+

De afgelopen periode is de indicator “Het beheer van de salarisadministratie” een van de prioritaire indicatoren geweest. Dat wil zeggen dat er aan deze indicator meer aandacht is besteed en specifiek over de voortgang m.b.t. deze indicator in de uitvoeringsrapportage is gerapporteerd. De loonkosten van het ambtelijk apparaat vormen de grootste individuele uitgavenpost op de begroting van Curaçao. 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. Ten opzichte van de vorige inventarisatie is sprake van een verbetering van de score naar een C+. Hiermee blijft deze indicator achter bij de ambitie voor 2015. Wel is het minimumniveau bereikt.

18a Aansluiting personeels- en salarisadministratie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	D	A		A	 <i>Groen</i>	C



De afdeling Personeels- en Salarisadministratie binnen de Shared Services Organisatie van het ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening (BPD-SSO) voert het personeelsbeheer en de salarisadministratie voor de gehele organisatie van het land Curaçao uit.

Eind tweede kwartaal 2015 is een start gemaakt met het project “Integraal Personeels- en Salaris Systeem” PIMS@all & Paymaster. Dit project houdt een upgrading in van het reeds in gebruik zijnde systeem PIMS (personeelsadministratie) en vervanging van het programma Paytime door Paymaster (salarisadministratie). De programma’s PIMS@all en Paymaster zijn van dezelfde leverancier en de programma’s sluiten op elkaar aan. Het uiteindelijke doel van dit project is dat de salarisadministratie wordt gevoed door de personeelsadministratie.

Het geïntegreerd systeem is voor een aantal administraties in het eerste kwartaal 2016 live gegaan, conform planning is volledige uitrol per 1-1-2017 gerealiseerd.



Het is belangrijk dat de personeels- en salarisadministratie aan elkaar gekoppeld zijn en regelmatig worden doorgelicht. Vanwege het geïntegreerde systeem scoort men voor deze subindicator een A.

18b Wijzigingen in personeels- en salarisadministratie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	D	C		B	 Rood	B

Wijzigingen in de personeelsadministratie dienen tijdig te worden doorgevoerd en de aangebrachte wijzigingen moeten terug te vinden zijn in het systeem. Terugwerkende kracht besluiten komen nog steeds met regelmaat voor en leiden tot terugwerkende kracht betalingen. Op Curaçao ligt de gemiddelde doorlooptijd tussen een personeelswijziging en de bijbehorende verandering in de HR-keten tussen de ministeries en de personeel- en salarisadministratie tussen de drie en de zes maanden. Opvoering van nieuwe personeelsleden gebeurt wel binnen één à twee maanden. Het nieuwe geïntegreerde personeels- en salarisadministratie systeem, zou de wijzigingen administratief moeten vereenvoudigen. Ten opzichte van de vorige inventarisatie is de score licht verbeterd naar een C.

18c Interne controle op en het bewaken van wijzigingen



	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	C	A		B	 Groen	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. De bevoegdheid om wijzigingen door te voeren in de personeelsadministratie is beperkt tot twee ambtenaren. De

wijzigingen van gegevens vindt strikt plaats conform het Centraal Instructieboek Persoons- en salarisgegevens van het eilandgebied Curaçao. Audit-trails vinden periodiek plaats door SOAB en IC.



De afgelopen jaren is de aandacht uitgegaan naar de integratie van de databestanden van het Land Nederlandse Antillen en het Eilandgebied Curaçao tot één geïntegreerde salarisadministratie van het Land Curaçao. De Audits van de SOAB en IC waren gericht op de controle van de volledigheid en juistheid van de geïntegreerde gegevens. Na de integratie die eind februari 2014 is gerealiseerd worden opnieuw audits uitgevoerd door AO/IC Financiën. Alhoewel BPD-SSO van mening is dat een score A bij deze subindicator van toepassing is, geeft men tevens aan dat er nog wel wat verbeterpunten vanuit de IT-audit uit 2016 naar voren kwamen, die nog geïmplementeerd moeten worden.

18d Audits salarisadministratie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	C	A		B	 <i>Groen</i>	C



Elk jaar vindt er in verband met de jaarrekeningcontrole een controle plaats op de personeelskosten. Deze controle wordt uitgevoerd door de SOAB en/of de ARC. Op basis hiervan scoort Curaçao een A voor deze subindicator, een verbetering ten opzichte van de vorige inventarisatie. Met deze score is het ambitieniveau 2015 gehaald. Ook is het minimumniveau bereikt.

19 Openbare aanbestedingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C+	B	B		A	 <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 onderneemmers een goede en gelijke kans maken om een opdracht te verwerven, anderzijds wordt door het bestaan en gebruiken van goed functionerende aanbestedingsprocedures geborgd dat de financiële middelen efficiënt en effectief worden ingezet. Deze indicator bestaat uit vier subindicatoren. Het Land Curaçao scoort op deze indicator een B, gelijk aan de vorige inventarisatie. Hiermee wordt wel het minimumniveau gehaald, maar niet het ambitieniveau voor 2015.

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



	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	B	B		B	 <i>Groen</i>	B

Om transparant, volledig en competitief te zijn moet de regelgeving voldoen aan een zestal eisen. Dit wettelijk kader voor openbare aanbestedingen moet:

- Hiërarchisch zijn georganiseerd en de prioriteiten moeten duidelijk vastgesteld zijn;
- Vrij en gemakkelijk toegankelijk zijn voor het publiek;
- Van toepassing zijn op alle ondernomen inkoop met behulp van overheidsgelden
- Voorzien in een concurrerende aanbestedingsprocedure: bij gebruik van de standaardmethode van inkoop dient duidelijk gedefinieerd te worden in welke situaties andere methoden gebruikt kunnen worden en hoe dit dient te worden gerechtvaardigd;
- Voorzien in toegang van het publiek tot de volgende informatie over de opdracht: openbare aanbestedingsplannen, biedingsmogelijkheden, aanbestedingsopdrachten en data over de oplossing van de inkoopklachten;
- Voorzien in een onafhankelijk administratief inkoopreviewproces voor de behandeling van klachten van deelnemers voorafgaand aan de ondertekening van het contract.


Bij het beoordelen van deze subindicator zijn alle uitvoerende organisaties bij de negen ministeries in beschouwing genomen. Alle punten zijn in het wettelijk kader opgenomen waarvan punt f) bij wet is geregeld, maar niet in het proces van aanbesteding is opgenomen (Landsverordening Ombudsman, in de bijlage behorend bij AB 2010 no 87, Artikel 12). Zoals ook al bij indicator 10 was opgenomen, ontbreekt de op een passende wijze publiceren van opdrachten. Met het van toepassing zijn van vijf van de zes genoemde criteria blijft de score op deze subindicator een B waarmee zowel de ambitie voor 2015 als minimumniveau bereikt wordt.

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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	D	B		A	 <i>Geel</i>	C



De huidige wetgeving stelt open competitie duidelijk vast als de gewenste wijze voor aanbesteding. Indien wordt afgeweken van de reguliere aanbestedingsregels is een ministeriele beschikking nodig. Ten opzichte van de vorige inventarisatie is de score van een D naar een B gegaan. Met deze score wordt aangegeven dat voor tenminste 80% van de totale contractwaarde de wettelijke vereisten voor aanbesteding wel op de correcte wijze zijn toegepast. Op basis van deze score is wel het minimumniveau bereikt maar niet de voor 2015 afgegeven ambitie.

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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	Geen score	A	C		Ambitie niet bekend		B

De informatie over aanbestedingen hoort volledig, betrouwbaar en tijdig beschikbaar gesteld te worden en behelst informatie over openbare aanbestedingsplannen, biedingsmogelijkheden, aanbestedingsopdrachten en data over de oplossing van inkoopklachten (de zogenoemde kernelementen van inkoopinformatie). Met een score van twee van de vier kernelementen van inkoopinformatie is ten opzichte van de vorige inventarisatie sprake van een aanzienlijke teruggang in de score, van een A naar een C. Met deze score is het minimumniveau niet gehaald. Voor deze subindicator was geen ambitie score 2015 in het verbeterplan opgenomen.

19d Bezwaarprocedures bij openbare aanbestedingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	B	B		A	 <i>Geel</i>	D

Bij de Ombudsman kunnen klachten worden ingediend ten aanzien van de openbare aanbestedingen. De Ombudsman is een zelfstandig bestuursorgaan en heeft eigen procedures en is daarom van groot belang voor de concurrentie.



Conform het PEFA framework wordt van de klachten beoordelende instantie verwacht dat het:

- (i) bestaat uit ervaren professionals die vertrouwd zijn met het wettelijke kader, en bestaat uit leden afkomstig uit de privésector 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 op te schorten;
- (vi) beslissingen neemt binnen de termijn vermeld in de regels/voorschriften;
- (vii) beslissingen neemt die bindend zijn voor alle partijen (zonder zich te verzetten tegen een hogere externe autoriteit).

Op Curaçao bestaat de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tegen een aanbestedingsbeslissing. Een bezwaarschrift kan worden ingediend bij de Ombudsman. De Ombudsman voldoet aan criterium (i) en (ii) en aan criterium (iii), (iv) en (vii). Op basis daarvan is de score voor deze subindicator een B



en ongewijzigd ten opzichte van de vorige inventarisatie. Hiermee is de ambitie voor 2015 niet bereikt.

20 Interne procedures financiële administratie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D+	C+	C		B	 <i>Rood</i>	C+



Een intern controlesysteem is effectief wanneer het gebaseerd is op een risicoanalyse en bestaat uit begrijpelijke en kostenbeperkende 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. Deze indicator is opgebouwd uit drie subindicatoren. De score op deze indicator is ten opzichte van de vorige inventarisatie licht achteruitgegaan van een C+ naar een C. Hiermee is zowel de ambitie 2015 als het minimumniveau niet bereikt.

20a Effectiviteit van een verplichtingenbewaking

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	C	C		B	 <i>Rood</i>	B



Er zijn binnen het land Curaçao procedures opgesteld ter bewaking van de verplichtingen, maar niet voor alle processen. Desondanks zijn er nog steeds relatief veel budgetoverschrijdingen. Dit wordt mede veroorzaakt omdat procedures niet nageleefd worden en de handboeken AO/IC ontbreken bij ministeries. Daarnaast is er gebrek aan effectieve controles door de financial controllers/financieel administratieve medewerkers. Zodoende is er bij deze inventarisatie sprake van een score C. Hiermee wordt zowel de ambitie 2015 als het minimumniveau niet bereikt. Voor een score B dient er in beginsel geen sprake te zijn van budgetoverschrijdingen.

20b Begrijpelijkheid en relevantie van andere interne controleprocedures

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	B	C		B	 <i>Rood</i>	C



Alhoewel er sprake is van verplichtingenbewaking, functioneert dit systeem niet naar behoren. Er zijn diverse interne controleprocedures, zoals bijvoorbeeld autorisatie en functiescheiding. Deze worden vaak niet als zodanig toegepast, of het is niet mogelijk om ze toe te passen, vanwege het niet ingevuld hebben van een functie. De verbijzonderde interne controle ligt bij de AO/IC-afdeling. De werkzaamheden van deze afdeling worden in 2017 verder uitgewerkt en opgepakt. Later in 2017 is er dan sprake van een nieuwe aanpak voor de AO/IC-afdeling qua werkzaamheden, waarbij een integrale controle plaatsvindt op alle processen binnen de gehele overheid, waar eerder deelonderdelen werden onderzocht. De interne controlefunctie is conform de managementletters 2015/2016 bij de ministeries in het algemeen niet ingevuld. Zodoende is de score voor deze subindicator gedaald ten opzichte van de vorige inventarisatie, van een B naar een C. Hiermee wordt de ambitie 2015 niet bereikt. Wel is een C conform het minimumniveau.

20c Naleving regelgeving bij vastleggen van financiële transacties

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	C	C		B	 <i>Rood</i>	B



Ook in de periode waarop de huidige inventarisatie betrekking heeft, werd nog afgeweken van de interne financiële procedures om toch tot betaling over te gaan. Dit wordt mede veroorzaakt omdat procedures niet nageleefd worden en de handboeken AO/IC ontbreken bij ministeries. Daarnaast is er gebrek aan effectieve controles door de financial controllers/financieel administratieve medewerkers. Daarmee scoort men evenals de vorige inventarisatie weer een C. Het ambitieniveau voor 2015 was een B, deze is met deze score niet gehaald. Ook het minimumniveau werd niet bereikt. Voor een score "B" dient afwijkende toepassing slechts bij hoge uitzondering te gebeuren.

21 Interne audits

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C+	C+	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. Deze indicator bestaat uit drie subindicatoren. Ten opzichte van de vorige inventarisatie is sprake van een gelijkblijvende score, waarmee wel het minimumniveau bereikt is, maar het ambitieniveau 2015 niet.

21a Reikwijdte en kwaliteit interne auditfunctie

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	A	A	A		A	 <i>Groen</i>	C



De SOAB is de stichting benoemd door de Staten die functioneert als overheidsaccountant. Hiermee is sprake van een objectieve en onafhankelijke invulling van de interne auditfunctie ten behoeve van de overheid. De SOAB voert bij alle diensten van de overheid bijzondere onderzoeken uit volgens internationaal erkende standaarden. SOAB voldoet aan ethische voorschriften zoals de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA), onafhankelijkheidsvoorschriften (VIO) en de kwaliteitsbeheersingsprocedures bij het uitvoeren van haar audits. In het geval van de jaarrekeningcontrole zijn de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden (NV COS) van toepassing. Hiermee scoort Curaçao, net als bij de vorige inventarisatie een A.

21b Frequentie en verspreiding van auditrapporten

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	B	B		A	 <i>Geel</i>	C

De rapportages met betrekking tot de jaarrekeningcontrole en de rapportages naar aanleiding van de bijzondere onderzoeken worden periodiek door de SOAB uitgebracht. Indien vereist worden ze ook voor hoor en wederhoor naar het betreffende organisatieonderdeel verzonden. De rapporten met betrekking tot de jaarrekeningcontrole worden tevens naar het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer Curaçao (ARC) gestuurd. Voor de rapportages van bijzondere onderzoeken kunnen een beperkte verspreidingsscope gelden. Indien de ARC hier behoefte aan heeft worden de rapportages, conform wetgeving, wel aan de ARC afgegeven. De score blijft een B, hiermee wordt de ambitie voor 2015 niet gehaald. Om een A te scoren dienen alle rapportages verstrekt te worden aan het betreffende organisatieonderdeel, het ministerie van Financiën en de ARC.



21c Opvolging auditrapporten

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	C	C		B	 <i>Rood</i>	C

Alhoewel er door de gecontroleerde onderdelen actie wordt ondernomen naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen uit auditrapporten, vindt dit wel met enige vertraging plaats. Hierdoor scoorde Curaçao bij vorige inventarisaties een C. Het SOAB constateert dat diverse tekortkomingen bij processen inzake verplichtingen, subsidies en opbrengsten ook in voorgaande jaren zijn geconstateerd. De managementletters 2016 zijn voor een groot deel gelijk aan die van voorgaande jaren. De SOAB heeft bij deze inventarisatie weer een C aangegeven voor deze subindicator. Het ambitieniveau voor 2015 is daarmee niet bereikt. Om dit te bereiken dient er door de betreffende organisatieonderdelen direct en adequaat gereageerd te worden op de bevindingen en aanbevelingen.

3.5 Administratie, vastlegging en verslaggeving

22 Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures



	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C+	C+	B		B+	 Geel	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.

Deze indicator is opgebouwd uit twee subindicatoren. Op totaalniveau scoort deze indicator een B. Deze verbetering van de score ten opzichte van de vorige inventarisatie zorgt ervoor dat het minimumniveau gehaald wordt. De ambitie voor 2015 wordt net niet bereikt.

22a Frequentie van bankaansluitingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	B	B		A	 Geel	B



De afdeling Treasury van het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de afstemming van de bankafschriften van de centrale overheid en de bijbehorende kasboeken. De bankmutaties worden dagelijks uitgevoerd door de huisbankier. Bankafsluitingen of afsluitprocedures ten aanzien van de bankrekeningen die door de overheid worden aangehouden, worden dagelijks en op gezamenlijk niveau uitgevoerd. Dit zorgt ervoor dat de financiële administratie te allen tijde een juiste weergave geeft van de besteding van financiële middelen en dus betrouwbaar is. Omdat bijna alle

bankrekeningen dagelijks afgeroomd worden, voert de afdeling Treasury bankreconciliaties een keer per kwartaal uit. De Landsontvanger voert bankconciaties maandelijks uit bij het opstellen van de maandrapporten. Deze probeert te voldoen aan de gestelde termijnen. In enkele gevallen is de rapportage enigszins verlaat vanwege het feit dat voor de juiste verantwoording van posten de Landsontvanger ook afhankelijk is van derden (voornamelijk banken) en een juiste verantwoording pas plaats kan vinden indien alle betreffende gegevens beschikbaar zijn.

De ontvanger en de Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen dienen na 7 werkdagen van de volgende maand verslag uit te brengen van de gegevens van de vorige maand. Deze deadline wordt niet altijd gehaald. Vooral bij de douane is de aanlevering van de formele gegevens veelal laat, mede vanwege het feit dat er onvoldoende zicht is op de snelle formele afhandeling van de stukken (stukken worden aangeleverd aan de bevoegde ambtenaar, doch het duurt lang voordat de stukken zijn getekend en formeel worden opgestuurd). Dit punt heeft de nodige aandacht bij de Douane.

Hiermee scoort Curaçao wederom een B op deze subindicator. Hier wordt wel het minimumniveau maar niet de ambitie voor 2015 bereikt.

22b Frequentie van aansluiting en afwikkeling tussenrekeningen en voorschotten

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	C	B		B	 Groen	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. Curaçao heeft in totaal 85 tussenrekeningen. Deze tussenrekeningen kunnen alleen gebruikt worden door het ministerie van Financiën, de Landsontvanger de salarisadministratie en het domeinbeheer. De afdeling Financiële Rapportage probeert het aantal tussenrekeningen goed te beheren.

Conform de comptabiliteitsvoorschriften wordt de aansluiting van de tussenrekeningen jaarlijks bij het opstellen van de jaarrekening gemaakt. In de praktijk komt het voor dat een significant deel van de tussenrekeningen aan het eind van de periode niet afgewikkeld is. Voorschotten worden enkel toegestaan bij dienstreizen.

Zowel de tussenrekeningen als de voorschotrekningen die onontkoombaar zijn, dienen periodiek te worden afgewikkeld. Het ministerie van Financiën verricht per kwartaal de aansluitingen met de tussenrekeningen. Aan het eind van het jaar wordt ook nagegaan wat nog openstaat en functioneel dient te worden geboekt. Dit vindt nog niet binnen een maand na periodeafsluiting plaats. De Landsontvanger verricht de aansluiting met de tussenrekeningen wel binnen een maand na afloop van de periode. Hierbij mist de SOAB nog wel een toereikende registratie/vastlegging ten behoeve van de eindejaarscontrole.



Door de boeking (inlezen) van de salarisadministratie in de financiële administratie komen de rekening voor af te dragen pensioenpremies en de ontvangsten van het APC betreffende de inhoudingen voor ziektekosten van voormalige ambtenaren op een tussenrekening terecht.

Deze rekening wordt bij het opmaken van de jaarrekening functioneel geboekt, omdat ook de feitelijk betaalde maandelijkse voorschotten en de definitieve afrekening reeds functioneel verantwoord zijn.

Gesteld kan worden dat -in tegenstelling tot vroeger- het gebruik van tussenrekeningen heel beperkt is. Door de automatische afomingen die óf rechtstreeks functioneel worden verantwoord óf op een tussenrekening worden verantwoord, die constant gemonitord wordt, is het geheel van de verantwoording duidelijk te volgen en zijn van de eventuele saldi op de tussenrekeningen (voor zover deze vallen onder verantwoording van Financiën) specificaties beschikbaar.



Ten opzichte van de vorige inventarisatie is sprake van een verbetering van de score, naar een B. Hiermee is zowel de het minimumniveau als de ambitie 2015 gehaald. Voor de score B was het nodig dat de afwikkeling binnen twee maanden na een maand- dan wel jaarafsluiting wordt verricht.

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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	C	A		B	 <i>Groen</i>	D



Bij deze indicator wordt gekeken naar de middelen die besteed worden door instellingen die diensten leveren aan de samenleving, zoals onderwijs- en gezondheidsinstellingen. Het bestuur van de onderwijssector en medische instellingen is vaak gedecentraliseerd in stichtingen die op afstand opereren van de daarvoor verantwoordelijke ministeries. Gegevens over de middelen die door onderwijs en medische instellingen worden ontvangen, worden verzameld door deels het ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport (OWCS) en deels door het ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN). De schoolbesturen en de SVB dienen hun jaarverslagen en jaarrekeningen jaarlijks in te dienen, al gebeurt dit echter niet vaak. Frequente en tijdige informatiestromen in of buiten de financiële administratie zijn hierbij van groot belang. Voor Curaçao is in dit kader de financiering van het onderwijs middels een normbekostigingssysteem (het zogenaamde V&V-stelsel) een aandachtspunt. De begroting van het onderwijs (V&V-stelsel) komt nagenoeg volledig uit de landsbegroting. Periodiek wordt er voor wat betreft de zorg een onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen. Hierdoor weet men precies wat de (kosten)ontwikkelingen zijn in de zorg. Daarbij kan de conclusie getrokken worden dat veel medische instellingen financieel niet-gezond zijn. De overheid van Curaçao heeft hiertoe in 2014 budgetfinanciering geïntroduceerd. Op basis van de situatie in 2016 scoort Curaçao op deze (enkelvoudige) indicator een A. Hiermee wordt zowel de ambitie als de minimumscore behaald.

24 Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D+	D+	B		B+	 <i>Geel</i>	C+



Deze indicator richt zich op de mogelijkheid om tijdige en kwalitatief hoogwaardige uitvoeringsrapportages (UR) 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. Daarnaast worden de Staten in de gelegenheid gesteld om via de UR het budgetrecht uit te oefenen. Tenslotte wordt de UR opgesteld ten behoeve van het Cft en de Staten. De UR wordt tijdig opgesteld, aandacht blijft geboden voor de toelichting van de diverse posten. De realisatie van deze indicator, welke uit drie subindicatoren bestaat is ten opzichte van de score in 2013 fors verbeterd naar een B. Daarmee wordt nagenoeg de ambitie voor 2015 gehaald. De core score wordt wel bereikt.

24a **Vergelijkbaarheid uitvoeringsrapportages met vastgestelde begroting**

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	B	B		A	 Geel	B

Conform de comptabiliteitsvoorschriften en de Rft worden rapportages (UR's) op kwartaalbasis opgesteld. De controllers en het ministerie van Financiën zijn verantwoordelijk voor de opstelling en publicatie van deze rapporten. De UR's geven inzicht in de uitgaven en ontvangsten over een bepaalde periode, zowel voor de betreffende periode als cumulatief voor het betreffende jaar. De uitgaven, prognose (begroting) en de in de financiële administratie opgenomen verplichtingen worden middels kolommen in de tabellen in de UR, weergegeven. De gebruikte classificatie in de UR is functioneel (op economische categorie) De uitvoeringsinformatie geeft inzicht in verplichtingen en is op het niveau van kostensoorten opgesteld. De ARC is in zijn rapport bij de jaarrekening 2014 van mening dat de jaarrekening vanwege het ontbreken van elementaire posten geen inzicht verschaft in onder meer de financiële positie en de baten en lasten van de collectieve sector en de realisatie van de beleidsvoornemens van het betreffende dienstjaar. De vergelijkbaarheid m.b.t. het beleid is nog ontoereikend, aangezien de beleidsinformatie in de begroting te summier is, al neemt de mate van beleidsinformatie in de UR wel toe. Verder wordt in de UR standaard aandacht besteed aan risico's, met het vermelden van de voortgang in de aanpak, gericht op het mitigeren van de risico's, ook/juist bij gesubsidieerde instellingen. De UR wordt door Curaçao als een mini-jaarrekening opgemaakt. Op grond van deze situatie blijft de score op deze subindicator een B. De ambitie 2015 wordt niet bereikt, het minimumniveau wel.

24b **Tijdigheid van opleveren van kwartaalrapportages**



	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	B	B		B	 Groen	B

De uitvoeringsrapportages worden per kwartaal opgesteld en dienen conform artikel 18 lid 1 van de Rft en artikel 42, eerste lid van de Landsverordening comptabiliteit 2010 uiterlijk zes weken na afloop van het kwartaal aan het college (Cft) en aan de Staten te worden toegezonden. In de praktijk wordt deze deadline nagenoeg altijd gehaald.

Uitvoeringsrapportage	Wettelijke termijn	Datum ontvangst Cft	Binnen wettelijke termijn
1 ^e Uitvoeringsrapportage 2016	15 mei 2016	12 mei 2016	Ja
2 ^e Uitvoeringsrapportage 2016	15 augustus 2016	8 augustus 2016	Ja
3 ^e Uitvoeringsrapportage 2016	15 november 2016	10 november 2016	Ja
4 ^e Uitvoeringsrapportage 2016	15 februari 2017	8 maart 2017	Nee



Hiermee scoort Curaçao een B, waarmee zowel de ambitie als het minimumniveau worden bereikt.

24c **Kwaliteit en volledigheid van verstrekte informatie in uitvoeringsrapportage**

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	D	B		B	 <i>Groen</i>	C

Als gevolg van de beperkte beleidsinformatie in de begroting is er ook een beperkte rapportage over de realisatie van het beleid. Desondanks mag wel verwacht worden dat er op het niveau van economische categorieën per functie per ministerie de verschillen tussen de begroting en de realisatie worden geanalyseerd en dat daarover wordt gerapporteerd. De UR gaat echter nauwelijks in op deze verschillen. In de paragraaf "Uitkomsten dienstjaar" worden de economische categorieën in totaal (niet per ministerie en niet per functie) behandeld en summier toegelicht waarmee de UR niet volledig is. Op grond van de UR kan geen oordeel worden gevormd over de uitvoering van de door de Staten goedgekeurde begroting en wordt het fundamentele nut van de UR ondermijnd. Daarnaast worden de cijfers/gegevens niet intern/extern gecontroleerd. In een voor de ministeries opgestelde procedure met betrekking tot de opmaak van de maandelijkse/kwartaalrapportage is beschreven hoe de controle van de op decentraal niveau in de administratie verwerkte mutaties moet plaatsvinden. Hierdoor wordt de administratie van het Land Curaçao betrouwbaarder. De Raad van Ministers heeft op 29 augustus 2014 ingestemd met het onderbrengen van de Afdeling Financiële Administratie (BPD-SSO) bij het ministerie van Financiën, waarbij de kwaliteitsverbetering van de afdeling, via het efficiënt inzetten van de beschikbare capaciteit, centraal staat. Dit traject, inclusief formalisering, is nog in uitvoering. Ten opzichte van de vorige meting is de kwaliteit van de UR wel toegenomen, naar een score B. Dit houdt in dat er wel enige zorgen zijn over de kwaliteit en volledigheid van de verstrekte informatie in de UR's, maar dat deze geen majeur effect hebben op het geheel. Met deze score wordt voor deze subindicator zowel de ambitie als het minimumniveau bereikt.

25 Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening



	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C+	B	B		A	 <i>Geel</i>	C+

De score van de indicator kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening, is opgebouwd uit drie subindicatoren. Uitgangspunt is de jaarrekening 2014/2015. De overall score van Curaçao is een B en hiermee loopt Curaçao achter op de ambitie voor 2015. Wel is er onenigheid tussen een aantal stakeholder over wat de score op deze indicator moet zijn. De meningen liggen (op het totaalniveau van de indicator) tussen de D+ en de B. Aangezien ook voor de PEFA-score over 2013 al een B is gescoord en de problematiek op dat moment ook al aanwezig was, is de score B gehandhaafd. Om het uiteindelijke ambitieniveau A te bereiken dient de jaarrekening verbeterd te worden met:

- nagenoeg volledige informatie;
- oplevering van de jaarrekening met controlerapporten aan de Staten binnen een specifieke periode na einde van het boekjaar;
- opstelling conform de grondslagen van de comptabiliteitsverordening.

Met deze score wordt het ambitieniveau niet gehaald, wel wordt het minimumniveau bereikt.

25a Volledigheid van de jaarrekening

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	B	B		A	 <i>Rood</i>	C

Het Land Curaçao hanteert de in de Lv comptabiliteit 2010 gestelde grondslagen bij de opmaak van de jaarrekening. In de jaarrekening wordt conform deze Lv alle beschikbare informatie, welk vóór de afsluiting van het dienstjaar bekend is, opgenomen. Voor zover mogelijk wordt ervoor gezorgd dat de jaarrekening volledige informatie bevat over opbrengsten, kosten, bezittingen en schulden. Feiten die na de afsluiting blijken worden conform artikel 20 van de Lv comptabiliteit 2010 in het daaropvolgende jaar opgenomen. Voor wat betreft het aandeel van de overige ministeries en derden, ter realisatie van de jaarrekening, is door het ministerie van Financiën een procedurebeschrijving en een tijdschema opgesteld dat via de Minister van Financiën aan zijn collega-vakministers is aangeboden. De huidige aanpak, waarbij de vakministers meer bij de opstelling van de begroting en de verantwoording hierover worden betrokken, kan als indirect gevolg hebben dat de ministers zich ook meer verantwoordelijk gaan voelen en dan ook willen meewerken om de inhoudelijke kwaliteit van de jaarrekening te verbeteren. Dit leidt ertoe dat door het vergrote inzicht in de materie de kwaliteit van zowel de begroting als de jaarrekening zal toenemen.

Voor de SOAB en ARC was het moeilijk om tot een eenduidige score te komen. De SOAB is van mening dat in de jaarrekening nagenoeg alle informatie is opgenomen. Dit is niet altijd op de juiste wijze gebeurd, vandaar ook dat hierover opmerkingen zijn gemaakt in de controleverklaring/het accountantsverslag. Bij de vorige inventarisatie waren zowel de SOAB als de ARC van mening dat essentiële en toereikende toelichting ontbreekt in de jaarrekening. Dit werd gezien als een beperking van het inzicht van de Staten, als een van de belangrijkste gebruikers van de jaarrekening. Bij de jaarrekening 2014 hebben SOAB en ARC een afkeurend oordeel gegeven.



De ARC is van mening dat essentiële informatie in de jaarrekening 2016 ontbreekt. Conform artikel 4, eerste lid van de Lv comptabiliteit 2010 dienen alle baten en lasten voor alle entiteiten in de collectieve sector te worden geraamd en verantwoord tot hun brutobedrag onder het ministerie of staatsorgaan waaronder de betreffende entiteit ressorteert. In de jaarrekening zijn alleen de baten en lasten van de SVB meegenomen. De baten en lasten van de gesubsidieerde instellingen die ook onderdeel vormen van de collectieve sector, zijn niet meegenomen. Deze baten en lasten worden geschat op ANG 492 miljoen en ANG 444 miljoen.

Indien gekozen wordt voor een lagere score (de ARC vond een score “D” logisch), dan lijkt het alsof de kwaliteit van de jaarrekening heel slecht is en niet aan het minimumniveau voldoet. Het is van belang te benadrukken dat een van de elementen voor de onderbouwing van de score D is dat “essential information is missing from the financial statements”. De score C is ook niet bruikbaar vanwege elementen in de definitie. Daarom krijgt Curaçao voor deze subindicator een score B, gelijk aan de vorige inventarisatie. Het ambitieniveau voor 2015 was bepaald op een A. Deze is niet bereikt. Voor een score A is het noodzakelijk dat er geen informatie ontbreekt.

Op grond van de rapportage van de ARC bij de jaarrekening 2014 ziet de ARC (op hoofdlijnen) de volgende afwijkingen ten opzichte van de door de Lv comptabiliteit 2010 voorgeschreven onderdelen van de jaarrekening:

- de jaarrekening geeft geen informatie over de financiële positie en de baten en lasten van de collectieve sector;
- er zijn geen afzonderlijke specificaties in de jaarrekening opgenomen van dat deel van het eigen vermogen en voorzieningen dat naar verwachting binnen een jaar zal worden aangewend;
- de jaarrekening geeft geen inzicht in de begrotingsoverschrijdingen – en onderschrijdingen;
- de toelichting op de baten en lasten is summier en een toelichting op het beleidsdeel ontbreekt;
- het verslag behorende tot de jaarrekening bevat geen uiteenzetting van of en in hoeverre beleidsvoornemens die tevoren met betrekking tot het betreffende dienstjaar waren geformuleerd, zijn gerealiseerd.

25b Het tijdig indienen van jaarrekeningen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	B	B	B		A	 <i>Geel</i>	A

In de Lv Comptabiliteitsverordening is in artikel 49 bepaald dat de jaarrekening vóór 1 september van het jaar volgende op het jaar waar zij op betrekking heeft, door de minister van Financiën dient te worden opgesteld. Direct nadat de jaarrekening door de Raad van Ministers (RvM) is geaccordeerd dient deze jaarrekening aan de ARC en de SOAB worden gezonden. Vanaf het jaar 2011 voldoet de jaarrekening aan dit wettelijke voorgeschreven tijdstip. De jaarrekening 2014 is op 27 augustus 2015 door de minister van Financiën aan de SOAB en de ARC aangeboden. De jaarrekening 2014 is dus tijdig aan de ARC en de SOAB aangeboden. De jaarrekening 2015 is op 29 augustus 2016 aan de SOAB en de ARC aangeboden. De jaarrekening 2016 is in augustus 2017 aangeboden voor controle. Met deze aanlevering komt de score voor Curaçao uit op een B. Dit is gelijk aan de score van 2013. Hiermee wordt zowel het ambitieniveau als het minimumniveau (score: A) niet gehaald.



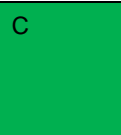
Wat wel speelt is de lange doorlooptijd tussen het aanleveren van de door de RvM geaccordeerde jaarrekening en het definitieve vaststellen van de jaarrekening door de Staten. Artikel 50, tweede lid, van de Lv comptabiliteit 2010 bepaalt dat de SOAB binnen een termijn van anderhalve maand nadat zij de jaarrekening van de minister van Financiën heeft ontvangen, haar verklaring en het daarbij behorende verslag naar het ministerie van Financiën en de ARC stuurt. De SOAB heeft op 8 maart 2016 haar accountantsverslag en haar controleverklaring aan de minister van Financiën aangeboden, welke stukken op 10 maart 2016 door de ARC zijn ontvangen. Het Cft wacht nog op de ARC-bevindingen bij de jaarrekening 2015 en de SOAB en de ARC bevindingen bij de jaarrekening 2016.

Het ambitieniveau voor 2015 is een A en dit betekent oplevering van de jaarrekening binnen 6 maanden. Hiertoe zou de wettelijke termijn moeten worden herzien waarbij de overheid van Curaçao de jaarrekening eerder gaat opleveren. Gezien het hele proces dat erop is gericht om de jaarrekening binnen twaalf maanden na afloop van het jaar door de Staten vast te stellen, zou dan een traject 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 geeft overigens een score A, 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 ARC 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 ARC (artikel 54 lid 4 CV).

25c Grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening



	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	B	B		A	 <i>Geel</i>	

In de jaarrekening is nagenoeg alle informatie opgenomen. Niet volledig IPSAS-standaarden, maar wel conform de comptabiliteitsvoorschriften die de nationale standaard voor Curaçao zijn. Vandaar dat er ook een aantal opmerkingen hierover in de controleverklaring/accountantsverslag is opgenomen. De jaarrekeningen zijn consistent. De modellen die in de jaarrekening worden gebruikt zijn echter nog maar op hoofdlijnen vastgesteld en niet bij wet, zoals artikel 17 van de Lv CV voorschrijft. Aandachtspunt voor de jaarrekening is de verwerking van de collectieve sector. Op grond hiervan is de score voor deze subindicator een B, gelijk aan de vorige inventarisatie. Curaçao loopt achter op de ambitie uit het Verbeterplan voor 2015, waar een score A is bepaald. Om voor een A in aanmerking te komen dienen de modellen bij wet vastgesteld te worden.

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 ARC. De ARC controleert onder meer de jaarrekening van het land en verstrekt daarbij een oordeel. Daarnaast doet de ARC aanbevelingen ten aanzien van het financieel beheer. Tevens verricht de ARC andere doelmatigheidsonderzoeken.

26 Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	D+	D+		B+	 <i>Rood</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' (indicator 7) en op afstand geplaatste entiteiten, tenzij in een ander controleorgaan is voorzien voor die entiteiten. De totaalscore op deze indicator, welke is opgebouwd uit drie subindicatoren, verbetert licht naar een D+. Daarmee wordt zowel de ambitie als het minimumniveau niet bereikt.



26a Reikwijdte en aard van de externe uitgevoerde audit

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	D	B		B	 <i>Groen</i>	C

Artikel 68 van de Staatsregeling bepaalt dat de ARC belast is met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Land. Artikel 22, lid 3 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer Curaçao (Lv ARC) bepaalt dat de ARC ten aanzien van de financiële verantwoordingen onderzoekt of deze het gevoerde financiële beheer deugdelijk weergeeft en overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften is opgesteld. Artikel 22, lid 4 van deze Lv bepaalt dat de ARC haar bevindingen en haar oordeel over het gevoerde financiële beheer en verantwoordingen vastlegt in rapporten. Inclusief de jaarrekeningcontrole voert de ARC jaarlijks onderzoek uit op meer dan 75% van de kosten. Deze onderzoeken zijn gebaseerd op de internationale standaarden en zijn gericht op de belangrijkste tekortkomingen.

Voor zijn controle maakt het ARC gebruik van de uitkomsten van de controlewerkzaamheden van de SOAB. De SOAB heeft de jaarrekening (een groot deel van de alle uitgaven/kosten en inkomsten/baten) gecontroleerd. De controleactiviteiten omvatten niet de staatsondernemingen en de autonome regeringsagentschappen. De controleaanpak van de ARC is systeemgericht. De ARC beoordeelt of de SOAB voldoende aandacht schenkt aan de AO/IC. De ARC doet verder onderzoek naar processen en/of posten van de jaarrekening, zoals rechtmatigheid van de reiskosten, rechtmatigheid van de verstrekking van subsidies, vergunningen, bijstand etc. Daarnaast is het de taak van de ARC om de doelmatigheid (het functioneren) te onderzoeken. Voor de onderzoeken van de ARC volgt de ARC daar waar nodig en van toepassing, de standaarden van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). De externe controle is gebaseerd op de Staatsregeling, de Lv ARC en de Lv comptabiliteit 2010. 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 ARC onderzoekt de informatie in de jaarrekening op elk van deze drie terreinen en kijkt ook naar de achterliggende processen binnen de ministeries en hanteert daarbij een systeemgerichte aanpak (testen van procedures), waarbij controle standaarden van de beroepsorganisatie NBA in acht worden genomen. De ARC doet geen onderzoek naar de op afstand geplaatste entiteiten. De score voor deze subindicator is gestegen van een D naar een B. Dit wordt veroorzaakt omdat de baten en lasten van de collectieve sector als geheel als eis geldt. Wanneer de eis zou zijn om de baten en lasten van de overheid te onderzoeken, zou de score een A zijn geweest. Met de score B wordt zowel de ambitie als het minimumniveau bereikt.

26b Tijdigheid aanbieding onderzoeksrapport aan de Staten



	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	D	D		B	 <i>Rood</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. Wanneer alle partijen zich aan de wettelijke termijn houden, dan is er een doorlooptijd van 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. Voor andere specifieke controlerapporten is dit niet het geval. De ARC moet volgens artikel 50 van de Lv comptabiliteit 2010 binnen 6 weken na ontvangst van het verslag van de SOAB een verslag van bevindingen naar de Staten zenden. Met betrekking tot de jaarrekening 2014 van het Land Curaçao heeft de SOAB op 8 maart 2016, naar aanleiding van de uitgevoerde werkzaamheden, haar accountantsverslag en haar controleverklaring aan de Minister van Financiën aangeboden. De controleverklaring en het verslag heeft de ARC op 10 maart 2016 ontvangen. Met betrekking tot de jaarrekening 2015 is de jaarrekening op 29 augustus 2016 aan het SOAB aangeboden en heeft deze op 10 november 2016 haar verslag en controleverklaring aangeleverd. De strekking van de controleverklaring met betrekking tot de jaarrekening 2014 is wat betreft de rechtmatigheid afkeurend en wat betreft de getrouwheid een oordeelsonthouding.

Artikel 50, tweede lid van de Lv comptabiliteit 2010 bepaalt dat de SOAB binnen een termijn van anderhalve maand nadat zij de jaarrekening van de minister van Financiën heeft ontvangen, haar verklaring en het daarbij behorende verslag naar de minister van Financiën en de ARC stuurt. Voor de jaarrekening 2014 is deze wettelijke termijn door het SOAB niet gehaald, voor de jaarrekening 2015 is aan deze wettelijke termijn wel voldaan.

Het definitieve rapport van de ARC bij de jaarrekening 2014 is gedateerd op 5 december 2017. Zo'n 1 jaar en 9 maanden na ontvangst van de controleverklaring van het SOAB. Gebaseerd op deze termijnoverschrijding is de score op deze subindicator wederom een D (doorlooptijd van meer dan 12 maanden). Hiermee ligt Curaçao achter op zowel het ambitieniveau 2015 als het minimumniveau. Gezien de huidige comptabiliteitsvoorschriften kan maximaal een C worden gescoord (gehele doorlooptijd twaalf maanden).


26c Follow-up onderzoeksaanbevelingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	C	D		B	 <i>Rood</i>	B

In het rapport bij de jaarrekening 2014 geeft de ARC aan dat “Bij de controle van de jaarrekening 2014 heeft de ARC weinig voortgang gezien in het implementeren van deze aanbevelingen” (de aanbevelingen welke door de ARC zijn gedaan in het rapport bij de jaarrekening 2013, ter opheffing van de tekortkoming). Omdat er geen verbetering is opgetreden en vanwege het uitblijven van een verbeterplan om de fouten en onzekerheden weg te nemen heeft de ARC de Minister van Financiën door tussenkomst van de Raad van Ministers geïnformeerd dat de ARC op grond van haar onderzoek formeel bezwaar heeft met betrekking tot de jaarrekening 2014 en het financieel beheer. Op 1 december 2016 heeft de ARC de Staten op de hoogte gebracht van haar beslissing om haar bezwaar te handhaven. Nadien heeft de ARC van de Raad van Ministers alsnog een plan van aanpak ontvangen. De ARC heeft daarop, op 7 februari 2017 de Raad van Ministers geadviseerd om het plan van aanpak als aanvullende toelichting op de jaarrekening naar de Staten te sturen. Overigens is de ARC van mening dat het plan niet voldoende zekerheid biedt dat de tekortkomingen die een beperking vormen voor een goedkeurden verklaring hiermee weggenomen worden. De ARC is van mening dat de regering over het algemeen tijdig op de rapporten en de aanbevelingen van de ARC reageert. Het ontbreekt echter aan een zichtbare follow-up ten aanzien van de aanbevelingen.


Op grond hiervan blijft de score op deze subindicator een D, gelijk aan het de vorige inventarisatie. Daarmee wordt zowel het ambitieniveau als het minimumniveau niet bereikt. Op grond van de verkregen informatie, is het Cft van mening dat er op deze subindicator forse inzet moet worden gepleegd om deze te verbeteren.

27 Toezicht Staten op totstandkoming begroting

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D+	C+	B+		g.s.		B

Op grond van de comptabiliteitsvoorschriften berust het budgetrecht 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 (wet). 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. Bij het jaarlijkse begrotingsproces horen ook begrotingswijzigingen. Om te voorkomen dat het budgetrecht van de wetgever wordt ondermijnd, moeten de spelregels voor de overheid duidelijk zijn. Deze indicator bestaat uit vier subindicatoren. Op uitdrukkelijk verzoek van de Staten heeft de Staten zelf de score voor deze indicator bij deze inventarisatie aangeleverd. De score welke door de ARC was aangeleverd kwam voor deze indicator op totaalniveau uit op een D+. De score van de Staten zelf komt uit op een B+. Ten opzichte van de vorige inventarisatie is de score verbeterd, waarmee ook het minimumniveau bereikt wordt. In het Verbeterplan heeft Curaçao geen score (ambitie) aangegeven voor indicator 27.

27a Reikwijdte van toezicht door de Staten


	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	g.s.	C	B		Ambitie niet bekend		B

In de comptabiliteitsvoorschriften zijn de procedures van de wetgever duidelijk omschreven en heeft de wetgever voldoende tijd om de begroting en wijzigingen te kunnen bestuderen om te kunnen besluiten of zij akkoord gaan met het voorstel van de regering.

De reikwijdte van het budgetrecht van de Staten heeft betrekking op de geraamde baten en lasten voor het betreffende dienstjaar. De ARC merkt nog op dat de Staten alleen de ontwerpbegroting beoordelen, als eindproduct van het gehele begrotingsproces. In de begroting worden het beleid en de gemoede kosten niet uitvoering beschreven.

Op grond hiervan scoort Curaçao een B, hetgeen een verbetering is ten opzichte van de vorige inventarisatie. Met deze score is het minimumniveau bereikt. De score van de ARC op deze subindicator was een D.

27b Bestaan en werking procedures voor uitoefening budgetrecht door Staten

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	g.s.	C	B		Ambitie niet bekend		B


In de comptabiliteitsvoorschriften zijn de procedures van de wetgever duidelijk omschreven en heeft de wetgever voldoende tijd om de begroting en wijzigingen te kunnen bestuderen om te kunnen besluiten of zij akkoord gaan met het voorstel van de regering. Daarnaast zijn enkele termijnen in de Rft geregeld. Deze procedures en termijnen worden echter gedeeltelijk nageleefd. Daar komt bij dat begrotingswijzigingen niet naar behoren worden afgehandeld (zie onderstaande tabel). Bij de inwerkingtreding van de AMvRB (nu Rft) betreffende het College financieel toezicht (Cft) was er weinig belangstelling bij de verschillende instanties op Curaçao voor de onderbouwing van de begroting en het niet in evenwicht zijn daarvan. De begroting 2014 t/m 2018 zijn zonder vertraging behandeld, ze waren voorafgaand aan het begrotingsjaar vastgesteld. Wel is de behandeling, goedkeuring en vaststelling van begrotingswijzigingen vaak laat in het jaar.

De Staten zijn van mening dat het budgetrecht wordt bevorderd door het beginsel van openbaarheid van de begroting en jaarrekening en door publieke discussies over deze documenten. Verder wordt het budgetrecht versterkt door inhoudelijke ondersteuning van de Staten bij de beoordeling van de begrotings- en verantwoordingsdocumenten. De ontwerpbegroting en alle ontwerpen tot wijziging daarvan, alsmede de jaarrekening, worden aan de Staten aangeboden, middels ontwerplandsverordeningen en worden door de Staten behandeld.

In verband met het behalen van de termijnen scoort Curaçao hier een B, een verbetering ten opzichte van de vorige inventarisatie. De ARC is van mening dat de score een C moet zijn.


Begrotingsstuk	Status	Wettelijke termijn indiening bij Staten	Vertraging
Begroting 2015	Vastgesteld 25 november 2014(P.B. 2014, no.112)	9 september 2014	Nee
1 ^e Begrotingswijziging 2015	Vastgesteld 18 december 2015 (P.B. 2015, no. 82)	15 mei 2015	Ja, 7 maanden
2 ^e Begrotingswijziging 2015	Vastgesteld 28 december 2016 (P.B. 2017, no. 4)	13 november 2015	Ja, 13 maanden
Begroting 2016	Vastgesteld 21 december 2015	8 september 2015	Nee
Begroting 2017	Vastgesteld 29 december 2016	13 september 2016	Nee
Begroting 2018	Vastgesteld 28 december 2017	12 september 2017	Nee

27c Beoordelingstermijn van de Staten ten aanzien van begrotingsvoorstellen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	g.s.	A	A		Ambitie niet bekend		B


Artikel 36 van de Lv comptabiliteit 2010 bepaalt dat onderwerpen van landsverordening tot vaststelling van de begroting met de daarbij behorende toelichtingen, al dan niet gewijzigd door de Raad van Ministers, worden geaccordeerd en na ommekomst van het op grond van artikel 8, eerste lid, bedoelde advies van de Raad van Advies, vervolgens door de Minister van Financiën, mede namens alle afzonderlijke ministers, uiterlijk de tweede dinsdag van september, worden ingediend bij de Staten. Artikel 16 van diezelfde Lv stelt dat de inspanning erop gericht is om de begroting door de Staten goedgekeurd te krijgen in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient, oftewel uiterlijk 31 december. Dit geeft de Staten in theorie circa drie maanden om de begrotingsvoorstellen te beoordelen. De begroting 2016 is op 8 september 2015 aangeboden aan de Staten en op 15 december 2015 vastgesteld. De begroting 2017 is op 13 september 2016 aan de Staten aangeboden en op 20 december 2016 vastgesteld. De begroting 2018 is op 12 september 2017 aangeboden aan de Staten en op 22 december 2017 vastgesteld. Op grond van deze momenten van aanbidding had de Staten telkens meer dan drie maanden de tijd om de begroting te behandelen. Ten opzichte van de vorige inventarisatie is de score gelijk gebleven met een A.

27d Regelgeving ten aanzien van tussentijdse begrotingswijzigingen

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	g.s.	B	B		Ambitie niet bekend		B


Procedures voor tussentijdse begrotingswijzigingen zijn opgenomen in de Rft en de Lv comptabiliteit 2010. Artikel 40 van de genoemde Lv stelt dat elke minister (en/of bij register gemachtigde personen) verschuivingen tussen functies binnen zijn ministerie kan aanbrengen. De verschuivingen worden vastgesteld door de minister van Financiën. Ten aanzien van wijzigingen van de begroting bepaalt artikel 46 van genoemde Lv dat wijziging van de begroting geschiedt bij of krachtens een Lv tot wijziging van die begroting of een Lv tot vaststelling van de jaarrekening. Wijziging van de begroting als bedoeld in artikel 46, eerste lid, vindt plaats op drie vast momenten in het jaar, gelijk met het aanbieden van de UR's zoals gesteld in artikel 42 eerste lid (uiterlijk op 15 mei, uiterlijk op 15 augustus en uiterlijk op 15 november). Wettelijk gezien is een en ander goed verankerd, al laten deze artikelen nog wel ruimte aan de ministeries om binnen de functies verschuivingen aan te brengen. BW's worden regelmatig niet of niet tijdig ingediend. Als gevolg hiervan is de score gelijk aan die van de vorige inventarisatie, namelijk een B. Met deze score wordt het minimumniveau bereikt. De ARC merkt nog op dat de begrotingswijzigingen die bij de vaststelling van de jaarrekening plaatsvinden aanzienlijk zijn.

28 Toezicht Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	D	D+		g.s.		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 ARC. Deze indicator is onderverdeeld in drie subindicatoren. De totaalscore op deze indicator is licht verbeterd naar een D+, hiermee wordt het minimumniveau niet bereikt. In het verbeterplan heeft Curaçao geen ambitieniveau aangegeven voor indicator 28.

28a Tijdigheid onderzoek door Staten van rapportages Algemene Rekenkamer

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	D	D		Ambitie niet bekend		C


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

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

De Staten geven door middel van decharge goedkeuring aan de jaarrekening en vrijwaring aan de Raad van Ministers voor het door hen gevoerde financiële beleid. Het is daarom van belang dat de Staten de rapportages van de ARC tijdig agenderen en behandelen. De ARC wordt slechts incidenteel benaderd met een vraag over het verslag bij de jaarrekening of andere onderzoeken. De ervaring leert dat rapportages van de ARC erg laat beschikbaar komen. Mede door de bezwaarprocedure is het rapport bij de jaarrekening 2014 pas in december 2017 afgerond, zo'n drie jaar na het einde van het begrotingsjaar. De agendering en behandeling in de Staten vindt dan ook laat plaats. De laatste jaren duurt de behandeling van de jaarrekening inclusief de ARC-rapporten steeds meer dan 12 maanden. De vertraging kan op diverse plaatsen in het proces ontstaan. Zo moet ook nog de jaarrekeningen 2015 en 2016 bij de Staten worden ingediend. Zie hiervoor ook onderstaand overzicht. Net als bij eerder inventarisaties scoort Curaçao een D op deze subindicator. Met deze score wordt het minimumniveau niet bereikt.


Begrotingsstuk	Status	Wettelijke termijn	Vertraging
Jaarrekening 2011	Op 12 april 2016 vastgesteld door Staten	31 december 2012	Ja, 39 maanden
Jaarrekening 2012	Op 19 oktober 2017 vastgesteld door Staten	31 december 2013	Ja, 45 maanden
Jaarrekening 2013	Op 19 oktober 2017 vastgesteld door Staten	31 december 2014	Ja, 33 maanden
Jaarrekening 2014	Ter vaststelling bij Staten	31 december 2015	Ja, minimaal 26 maanden
Jaarrekening 2015	Aangeboden aan SOAB en ARC. Verslag en verklaring SOAB 10 november 2016 gereed. ARC heeft rapport nog niet gereed.	31 december 2016	Ja, minimaal 14 maanden
Jaarrekening 2016	Aangeboden aan SOAB en ARC.	31 december 2017	Ja, minimaal 2 maanden

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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	D	C		Ambitie niet bekend		C



Bij de behandeling van het rapport van de ARC door de commissies van de Staten zouden de wezenlijke bevindingen van de ARC aanleiding moeten zijn om betrokken functionarissen of instanties te bevragen. In het verleden hebben de rapporten van de ARC naar aanleiding van rechtmatigheidsonderzoeken en het onderzoek naar de jaarrekening nog niet kunnen rekenen op veel belangstelling van de Staten. De ARC bespeurt een toenemende belangstelling van de Staten voor de uitkomsten van haar werkzaamheden, maar officiële verdiepende overleggen hebben nog nauwelijks plaatsgevonden. De Staten hebben tot nu toe niet structureel besprekingen gevoerd met de ARC over de door haar uitgebrachte rapporten in 2016. Het is wel voorgekomen dat een individueel rapport besproken is. De jaarrekeningen worden in de Staten met de Minister van Financiën behandeld. De Staten geven d.m.v. decharge goedkeuring aan de jaarrekening en vrijwaring aan de Raad van Ministers voor het door de Regering gevoerde beleid. Op grond van bovenstaande aandacht komt de score voor deze subindicator uit op een C, een verbetering ten opzichte van de vorige inventarisatie. Hiermee wordt het minimumniveau bereikt.

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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	D	D	D		Ambitie niet bekend		B

De Staten kunnen na kennisname van de rapporten van de ARC 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 als daar aanleiding toe is. Ministers kunnen ter verantwoording worden geroepen naar aanleiding van een rapport van de ARC. Voor zover bekend hebben de Staten tot op heden nooit aanbevelingen (bijv. door middel van moties) aan de regering gegeven. De Staten streven ernaar om vanaf 2018 wel aanbevelingen aan te dragen in dit verband, met daarbij het verzoek aan de Regering de resultaten daarvan periodiek aan de Staten te rapporteren. Curaçao scoort hiermee een D, net als bij de vorige inventarisaties. Hiermee wordt het minimumniveau bereikt.

29 Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance



	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C+	C+	B+		B+	 <i>Groen</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. Dit is opgenomen in artikel 28 van de Rft. 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.



Deze indicator bestaat uit drie subindicatoren. Op totaalniveau scoort de indicator een B+, wat een verbetering is ten opzichte van de vorige inventarisaties. Met deze score wordt zowel de ambitie 2015 als het minimumniveau bereikt.

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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	A	A	A		A	 Groen	A

Er is sinds 2014 een geconsolideerde tekst van het Eilandsbesluit Code Corporate Governance Curaçao (P.B. 2014, no. 4 (G.T.)). Tevens is er een geconsolideerde tekst voor de Landsverordening Corporate Governance (P.B.2014, no. 3 (G.T.)). De wet en de Code zijn in beginsel toereikend en voldoen aan algemeen aanvaardbare normen. De score op deze subindicator blijft gehandhaafd op een A.

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



	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	C	B		B	 Groen	B

In de afgelopen jaren, na inwerkingtreding van de wet- en regelgeving op het gebied van corporate governance is stapsgewijs vooruitgang geboekt in de naleving van deze wet- en regelgeving. De Stichting Toezicht en Normering Overheidsentiteiten (SBTNO) is op 16 januari 2012 opgericht en per 1 mei 2012 aangewezen als deskundigenorganisatie in de zin van de landsverordening. De SBTNO brengt binnen de wettelijk gestelde termijn adviezen uit en plaatst deze adviezen conform de wettelijke vereiste op zijn eigen website.

De wet- en regelgeving bestaat uit de Landsverordening en de Code. De Landsverordening wordt door de Regering dan wel de Ministers voor wat betreft de verplichte meldingen goed nageleefd. De naleving is verbeterd. De Ministers hebben de ruimte om af te wijken van de adviezen van SBTNO. Heel zelden hebben Ministers afgeweken van de adviezen van SBTNO. Wanneer afgeweken wordt, blijven de Ministers wel binnen de kaders. Conform de Landsverordening dient de overheid te bewerkstelligen dat de Code wordt nageleefd. De overheid tracht om in voldoende mate te bewerkstelligen dat in het bijzonder de Stichtingen hun statuten aanpassen conform het Raad van commissarissen-model en dat zij in hun statuten een artikel hebben opgenomen die de code van toepassing verklaard op de stichting. De profielschetsen voor de Raad van commissarissen zijn opgesteld. Wat betreft de naleving van de Code dient gesteld te worden dat dit bij de entiteiten langzaam vorm begint te krijgen. In de jaarrekening wordt nog niet bij alle entiteiten verslag wordt gedaan van de naleving van de Code. De evaluatie van de Code heeft plaatsgevonden, maar de voorstellen en aanbevelingen zijn nog niet verder uitgewerkt.

Het minimumniveau⁵, 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.

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

	-1- Nulmeting 2010	-2- Realisatie 2013	-3- Realisatie 2016	-4- 2016 vs 2013	-5- Ambitie 2015	-6- 2015	-7- Minimum- niveau
Score	C	C	A		B	 Groen	B

Het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving wordt uitgevoerd door SBTNO. De SBTNO brengt binnen de wettelijk gestelde termijn adviezen uit en plaatst deze adviezen conform de wettelijke vereisten op zijn eigen website. De Ministers hebben de ruimte om af te wijken van de adviezen van SBTNO. De wet- en regelgeving bestaat uit de Landsverordening en de Code. Door de publicatie van de adviezen op de website van de SBTNO worden de adviezen breed uitgemeten in de media, waardoor de transparantie van het overheidshandelen gewaarborgd is. De adviseur beschikt over de nodige subsidie om zijn primaire taken uit te voeren.

Door Curaçao wordt op deze subindicator een A gescoord. Het ambitieniveau komt overeen met het minimumniveau dat is gesteld door het Cft (aangezien dit een additionele lokale indicator is)⁶, is een B score waarbij de procedures op het gebied van corporate governance door de SBTNO worden toegepast. Curaçao heeft met deze score zowel ambitieniveau voor 2015 als het minimumniveau bereikt.

3.7 Conclusie

Bevindingen dit jaar ten opzichte van 2013

Uit de inventarisatie blijkt dat Curaçao ten opzichte van 2013 op dertien indicatoren een betere score heeft gerealiseerd, verder zijn drie hoofdindicatoren verslechterd en zijn de overige hoofdindicatoren op hetzelfde niveau gebleven van de vorige inventarisatie gebleven. Voor 20 van de 26 indicatoren waarvoor een core score bepaald is, is deze nu ook bereikt. In de rapportage over dienstjaar 2013 was voor 16 van de 26 indicatoren de core score behaald.

Bevindingen dit jaar ten opzichte van het eigen ambitieniveau (2015) van Curaçao

Ten aanzien van het ambitieniveau voor 2015 is te zien dat Curaçao achterloopt op haar schema. Voor 26 indicatoren is een ambitieniveau in het Verbeterplan opgenomen. Voor 2 indicatoren, namelijk indicator 27: “Toezicht Staten op totstandkoming begroting” en indicator 28: “Toezicht Staten op de rapportages van de Algemene Rekenkamer” is dit niet gedaan. Beide indicatoren betreffen de Staten. Voor 13 van de 26 indicatoren is met de huidige meting het ambitieniveau 2015 nog niet bereikt, 7 indicatoren scoren conform het gewenste ambitieniveau en 6 indicatoren scoren hoger dan het ambitieniveau. Voor de helft van de indicatoren is het ambitieniveau nog niet bereikt. Curaçao

⁵ Bij de normering van indicator 29b wordt gebruik gemaakt van indicator 19b en 20c.

⁶ Bij de normering van indicator 29c wordt gebruik gemaakt van indicator 27b.

heeft aangegeven om voor wat betreft het ambitieniveau op basis van verworven inzichten met een voorstel tot aanpassing te komen.

De grootste uitdaging voor Curaçao ligt wat het Cft betreft bij de onderstaande indicatoren. Voor deze indicatoren is zowel de ambitie als de core score niet gehaald. Het Cft geeft in overweging om deze indicatoren als prioritair te benoemen en deze mee te nemen in de rapportage met betrekking tot het financieel beheer in de UR's van Curaçao.

Nr		Score 2016	Ambitie 2015	Core score	Ambitie behaald	Core score behaald
4	Achterstallige betalingen	D+	B	B	NEE	NEE
9	Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-n.v.'s	C	B	B	NEE	NEE
14	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	C	B+	C+	NEE	NEE
20	Interne procedures financiële administratie	C	B	C+	NEE	NEE
26	Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer	D+	B+	C+	NEE	NEE

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 Tommasi in het rapport "The Core PFM Functions and PEFA Performance Indicators" (Januari 2013). Eveneens heeft de heer Daniel Tommasi 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.

Voor het gemak noemen we 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.

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

Verder is de normeringsystematiek 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. Zo hebben de indicatoren die zich richten op financiële naleving een hogere score (A of B), maar ook worden indicatoren van waarde geacht waarbij de begroting een belangrijk resultaat is omdat die door publiek beleid wordt gefinancierd.

4.2 Uitdaging

Zoals eerder aangegeven blijkt dat de ambitieniveaus voor 2015 voor Curaçao gelijk of ambitieuzer zijn dan de core scores. Aangezien het huidige niveau nog niet in alle gevallen voldoet aan de

ambitieniveaus voor 2015, is in onderstaande tabel een overzicht opgenomen welke indicatoren verbetering behoeven ten opzichte van de core score.

Nr.		Realisatie 2016	Core score
9	Inzicht in financiële risico's zelfstandige bestuursorganen en overheidsvennootschappen	C	B
14	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	C	C+
20	Interne procedures financiële administratie	C	C+
26	Reikwijdte, aard en aanbeveling externe controle door de Rekenkamer	D+	C+
28	Toezicht Staten op de rapportages van de Algemene Rekenkamer	D+	C+

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 is 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.

Bijlage 1. Overzicht PEFA (sub)indicatoren en stakeholders

PEFA (sub)indicatoren		Stakeholder(s)
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. goedgekeurde departementale begrotingen	Ministerie van Financiën
2a	<i>De afwijking van de lasten gedurende de laatste drie jaar</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 inkomsten 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. Begrijpelijkheid en transparantie van de begroting		
PI-5	Begrotingsindeling	Ministerie van Financiën+SOAB
PI-6	Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting	Ministerie van Financiën+SOAB
PI-7	Inkomsten- en uitgavenstromen buiten de begroting om	Ministerie van Financiën+SOAB
7a	<i>Hoogte van uitgaven buiten de begroting om</i>	
7b	<i>Beschikbare informatie over externe geldstromen</i>	
PI-8	Niet van toepassing	
PI-9	Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-n.v.'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 schulddpositie</i>	
12c	<i>Meerjarenramingen voor investeringsuitgaven</i>	
12d	<i>Koppeling tussen investeringsbudgetten en uitgavenramingen</i>	

PEFA (sub)indicatoren		Stakeholder(s)
4. Voorspelbaarheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting		
PI-13	Helderheid belastingplicht	IDB+Douane
13a	<i>Begrijpelijkheid van de belastingplicht</i>	
13b	<i>Toegankelijkheid van belastinginformatie voor belastingplichtigen</i>	
13c	<i>Bezwaar-, beroep-, en klachtenprocedures</i>	
PI-14	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	IDB+Douane
14a	<i>Controles in registratie van belastinggegevens</i>	
14b	<i>Doeltreffendheid opgelegde belastingboetes</i>	
14c	<i>Planning en monitoring van belastingaudits en fraudeonderzoek</i>	
PI-15	Effectiviteit inning belastingaanslagen	Landsontvanger+Douane
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</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	BPD-SSO
18a	<i>Aansluiting personeels- 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	Ministerie van Financiën
19a	<i>Transparantie, volledigheid en concurrentie in de wet- en regelgeving</i>	
19b	<i>Mate van rechtvaardiging voor gebruik van afwijkende aanbestedingsprocedures</i>	
19c	<i>Toegang publiek tot volledige, betrouwbare en tijdige informatie over aanbestedingen</i>	
19d	<i>Bezwaarprocedures bij openbare aanbestedingen</i>	

PEFA (sub)indicatoren		Stakeholder(s)
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 auditfunctie</i>	
21b	<i>Frequentie en verspreiding van auditrapporten</i>	
21c	<i>Opvolging auditrapporten</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 tussenrekeningen en voorschotten</i>	
PI-23	Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen	Ministerie van Financiën
PI-24	Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages	Ministerie van Financiën
24a	<i>Vergelijkbaarheid uitvoeringsrapportages met vastgestelde begroting</i>	
24b	<i>Tijdigheid van opleveren van kwartaalrapportages</i>	
24c	<i>Kwaliteit en volledigheid van verstrekte informatie in uitvoeringsrapportage</i>	
PI-25	Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening	Ministerie van Financiën+SOAB+ARC
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	ARC
26a	<i>Reikwijdte en aard van de externe uitgevoerde audit</i>	
26b	<i>Tijdigheid aanbieding onderzoeksrapport aan de Staten</i>	
26c	<i>Follow-up onderzoeksaanbevelingen</i>	

PEFA (sub)indicatoren		Stakeholder(s)
PI-27	Toezicht Staten op totstandkoming begroting	Staten+ARC
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 rapportages van de Algemene Rekenkamer	Staten+ARC
28a	<i>Tijdigheid onderzoek door Staten van rapportages Algemene Rekenkamer</i>	
28b	<i>Diepgang in de behandeling van wezenlijke bevindingen door de Staten</i>	
28c	<i>Aanbevelingen Staten en het opvolgen daarvan door de Raad van Ministers</i>	
PI-29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	Ministerie van Financiën+SBTNO
29a	<i>Heeft het land wet- en regelgeving afgekondigd ten aanzien van corporate governance dat voldoet aan internationaal aanvaardbare normen?</i>	
29b	<i>In welke mate wordt de corporate governance wet- en regelgeving 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:

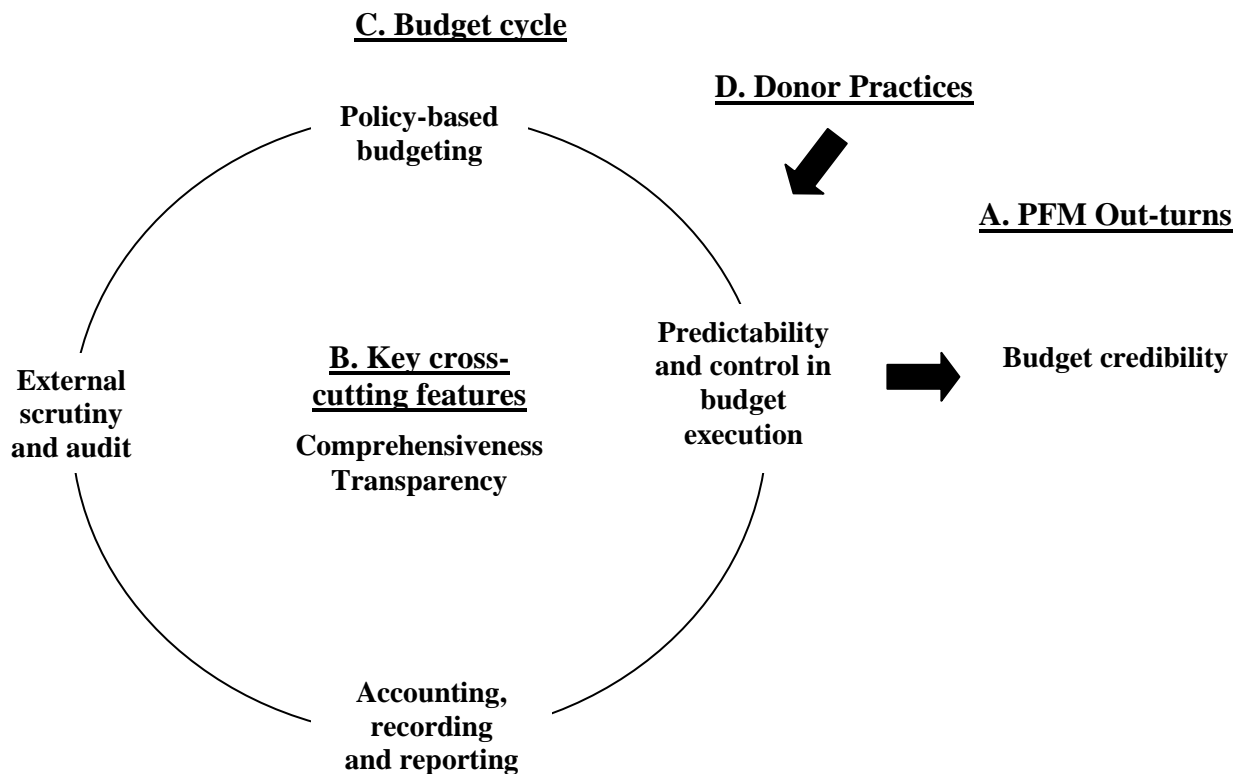
- A. **PFM system out-turns:** these capture the immediate results of the PFM system in terms of actual expenditures and revenues by comparing them to the original approved budget, as well as level of and changes in expenditure arrears.
- B. **Cross-cutting features of the PFM system:** these capture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

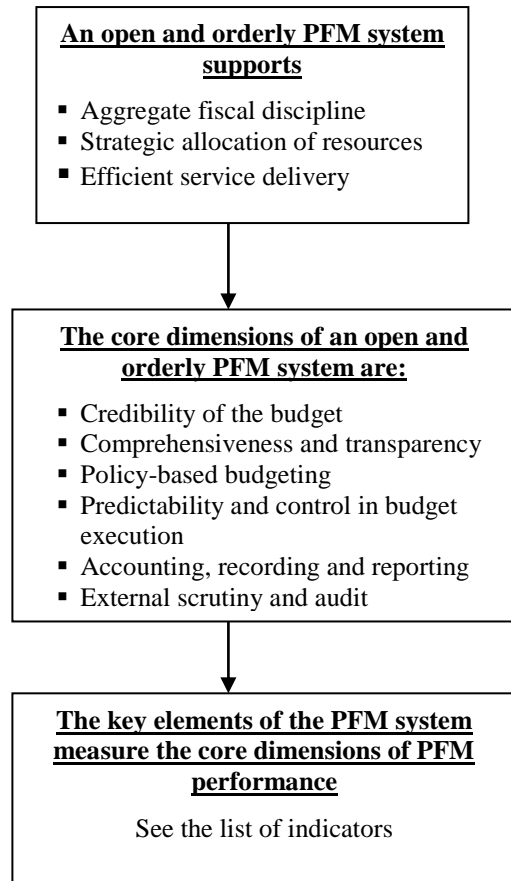
Annex 2 provides additional information and guidance on the PFM-PR.

⁴ As drawn from other analytical work.

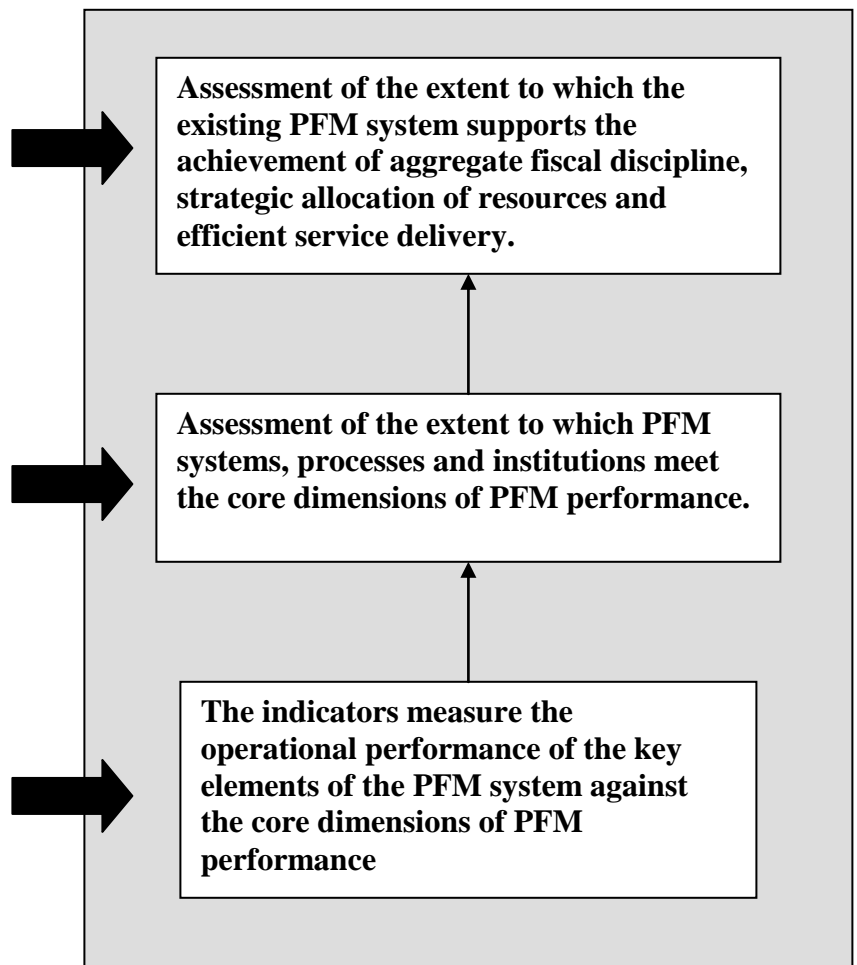
5. Overall structure of the Performance Measurement Framework

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	C
D	D	B
D	D	A
D	C	C
D	C	B
D	C	A
D	B	B
D	B	A
D	A	A
C	C	C
C	C	B
C	C	A
C	B	B
C	B	A
C	A	A
B	B	B
B	B	A
B	A	A
A	A	A

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

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

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

General Guidance on Scoring

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

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

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

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

Further guidance on scoring will be made available on the website www.pefa.org, 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	<p align="center">Minimum requirements for dimension score.</p> <p align="center">Scoring Methodology M2</p>
<p>(i) Quality of debt data recording and reporting</p>	<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>
<p>(ii) Extent of consolidation of the government's cash balances</p>	<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>
<p>(iii) Systems for contracting loans and issuance of guarantees.</p>	<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. SCORE = B: The procurement complaints system meets criteria (i), (ii) and three of the other five criteria. SCORE = C: The procurement complaints system meets criteria (i), (ii) and one of the other five criteria. 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	(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	(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	(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	(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:

<i>STRUCTURE OF THE PFM-PR</i>
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><i>Effective scrutiny by the legislature and through external audit is an enabling factor in the government being held to account for its fiscal and expenditures policies and their implementation.</i></p> <p>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 three 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

Hence 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

Summary table: PEFA Indicators and scores for the core PFM functions

		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 to C	A to C	D		
PI-9 Oversight of aggregate fiscal risk from other public sector entities	M1	B	B to 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	B		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+

This table deals with PFM functions. It does not include the PEFA PI-1, PI-2 component (i), PI 3 and PI-4 component (i) because the scores of these resulting indicators depend on several PFM functions. Score "D" means that the PFM function is not considered as being a core function.