



Het begrotingsproces van Suriname en ruimte voor belangenbehartiging Een leidraad ten behoeve van belangenbehartiging voor HIV en middelen voor gezondheidszorg

Lilian Wiebers en Ashley Gibbs

Inleiding

Naar schatting heeft Suriname een HIV-prevalentie van 1,4% onder de volwassenen, wat hoger ligt dan het regionaal gemiddelde (UNAIDS, 2019). De prevalentie is beduidend hoger onder de sleutelgroepen. Volgens de huidige schattingen is het 25% onder mannen die seks hebben met mannen, 38% onder zowel mannelijke als transseksuele sekswerkers, en 1% onder vrouwelijke sekswerkers (Afdeling Planning, Monitoring & Evaluatie, en Onderzoek, Ministerie van Volksgezondheid, Suriname). Diensten gericht op preventie en outreach ten behoeve van sleutelgroepen worden geleverd door een aantal maatschappelijke organisaties (CSO's) die sterke banden hebben met de gemeenschappen en in staat zijn om op doeltreffendere wijze dan de publieke sector, diensten te verlenen aan de sleutelgroepen.

Ofschoon de Surinaamse overheid zelf voor het grootste deel (69%) van de financiering voor haar nationale aanpak van HIV zorgt, zijn preventie- en ondersteuningsdiensten voor sleutelgroepen vrijwel geheel afhankelijk van financiering uit het Wereldfonds ter bestrijding van aids, tuberculose en malaria en het U.S. President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR) (Ministerie van Volksgezondheid, 2018). In 2010, werd Suriname door de Wereldbank geclassificeerd als een 'upper-middle-income country' (hoger-middeninkomensland). Door deze classificatie verminderde de verkiesbaarheid van Suriname

Dit overzicht van instructies schetst een beeld van het jaarlijks begrotingsproces van Suriname. Het kan gebruikt worden door maatschappelijke organisaties die werken aan HIV-bestrijding en door andere instanties als een hulpmiddel voor het plannen van activiteiten met betrekking tot belangenbehartiging gedurende het totale begrotingsproces - van de begrotingsopstelling tot beslissingen inzake toewijzingen tot goedkeuring en controle door De Nationale Assemblée.

Bij het ontwikkelen door Suriname van een systeem voor het aangaan van sociale contracten met het maatschappelijk middenveld voor de levering van HIV-diensten, is het belangrijk dat stakeholders inzicht hebben in de processen voor de uitvoering van de begroting en betalingen aan dienstverleners. Aangezien dit de eerste keer is dat Suriname gebruik zal maken van contracten voor gezondheidsdiensten, kunnen zich problemen voordoen bij de uitvoering van de begroting, ook nadat de middelen zijn toegewezen. Het is nuttig dat stakeholders op de hoogte zijn van mogelijke uitdagingen en weten wie zij kunnen benaderen om problemen te bespreken en middelen vrij te krijgen.

voor subsidies van het GF en begon voor het land de overgang van externe donorfinanciering voor HIV. De nieuwe Wereldfonds-subsidie voor HIV en tuberculose (voor de periode 2019–2021) vertegenwoordigt een totale verlaging van de financiering met 45% ten opzichte van de vorige subsidie. Als voornaamste subsidieontvanger, verleent het Ministerie van

Volksgezondheid op zijn beurt subsidies aan CSO's voor het verlenen van diensten aan sleutelgroepen.

De HIV-financiering werd ook geraakt door de opheffing van het door PEPFAR gefinancierde project 'LINKAGES' van het U.S. Agency for International Development dat cruciale financiële en technische assistentie bood aan drie CSO's die diensten verzorgden voor sleutelgroepen. Sinds de vermindering van de donorfinanciering vanaf begin 2019, zijn de door CSO's verleende diensten ten behoeve van sleutelgroepen afgenomen. Zonder snel en daadkrachtig ingrijpen van de Regering van Suriname—en een verhoging van de nationale HIV-begroting—zal het aantal nieuwe HIV-gevallen toenemen en zal de vooruitgang geboekt door de nationale HIV-bestrijding in de afgelopen decennia verloren gaan. Het opschalen van de outreach tot mannen die seks hebben met mannen en sekswerkers van alle genders, is van cruciaal belang voor het bewerkstelligen van epidemiebeheersing.

De drie T's van begrotingsbeïnvloeding in het belang van gezondheidszorg

Timing: Identificeren van belangrijke punten op de kalender voor beleidsvorming en begrotingsopstelling voor het brengen van boodschappen wanneer besluitvormers het meest ontvankelijk zullen zijn en de grootste invloed zullen hebben op het proces.

Toespitsing: Garanderen dat de boodschappen van belangenbehartiging worden bezorgd bij de belangrijkste doelgroepen (bijv. Ministerie van Volksgezondheid, Ministerie van Financiën of leden van De Nationale Assemblée) en op maat zijn toegesneden op grond van de argumenten die beïnvloeders, in het bijzonder leden van De Nationale Assemblée die een zeer krachtige stem kunnen geven aan gezondheidsfinanciering, aanspreken.

verTelling: Ontwikkelen van een overtuigend verhaal voor begrotingsbeïnvloeding opgehangen aan kernthema's zoals zelfredzaamheid en epidemiebeheersing.

Bron: Prabhakaran et al., 2017

De Regering van Suriname onderzoekt daarom de mogelijkheid om diensten ten behoeve van sleutelgroepen rechtstreeks te financieren, in het bijzonder door het aangaan van sociale contracten met CSO's. Het aangaan van sociale contracten wordt omschreven in de gereedheidsbeoordeling van Suriname met betrekking tot de overschakeling (*Suriname's Transition Readiness Assessment*) en het concept-duurzaamheidsplan als een belangrijk mechanisme voor het Ministerie van Volksgezondheid om te werken met CSO's.

Wanneer de Regering van Suriname haar financiering opvoert om de leemte op te vullen die de donors hebben achtergelaten, moeten de stakeholders met het Ministerie van Volksgezondheid in contact staan om ervoor te zorgen dat reguliere, toereikende financiering voor essentiële diensten ten behoeve van sleutelgroepen op de jaarlijkse begroting zijn opgenomen. Voor een effectieve belangenbehartiging moeten de stakeholders begrijpen hoe de jaarlijkse overheidsbegroting wordt voorbereid, opgesteld en uitgevoerd. Alleen door deel te hebben aan het begrotingsproces zullen stakeholders in staat zijn ervoor te zorgen dat kwesties betreffende sleutelgroepen op zinvolle en geïnstitutionaliseerde wijze worden aangepakt.

De jaarlijkse begrotingscyclus en -fasen

Krachtens artikel 5 van de Comptabiliteitswet, loopt de jaarlijkse cyclus van de overheidsbegroting van 1 januari tot en met 31 december. In de praktijk duurt de begrotingscyclus ongeveer drie jaar, te beginnen met de begrotingsvoorbereiding tot de begrotingsuitvoering en de publicatie van de definitieve begrotingsrekeningen. De vijf fasen van de begrotingscyclus zijn als volgt:

- **Fase 1: Begrotingsopstelling—** Begrotingsinputs worden opgevraagd, ingediend en opgesteld vanaf 1 januari tot de eerste week van oktober (zoals bepaald

in artikel 156 en 115 van de Grondwet en artikel 1 van de Comptabiliteitswet).

- **Fase 2: Begrotingsbehandeling en -goedkeuring**—De begroting wordt aangenomen en goedgekeurd door De Nationale Assemblée, bekrachtigd door de president en afgekondigd in het Staatsblad van Suriname, in de periode begin oktober tot en met 1 januari (artikel 80 en 81 van de Grondwet).¹
- **Fase 3: Begrotingsuitvoering**—De begroting treedt in werking met ingang van 1 januari (artikel 156 van de Grondwet en artikel 5 van de Comptabiliteitswet).
- **Fase 4: Controle en Toezicht**—Dit omvat de compilatie van de definitieve rekeningen voor het afgesloten boekjaar en de externe controle door de Rekenkamer (artikel 149 van de Grondwet).
- **Phase 5: Verantwoording**—Publicatie van de definitieve begrotingsrekeningen aangenomen door De Nationale Assemblée in het Staatsblad van de Republiek Suriname.

In de eerste maanden van het jaar werkt de regering tegelijkertijd aan: verantwoording van de begroting van het voorgaande jaar, uitvoering van de begroting van het lopende jaar en opstelling van de begroting van het volgend jaar. Deze cyclus van begrotingsopstelling en -goedkeuring van een jaar die door het Ministerie van Volksgezondheid (MVG) wordt gebruikt, is samengevat in figuur 1.

Fase 1: Begrotingsopstelling

De fase van de begrotingsopstelling is kritiek voor de planning van voldoende middelen voor HIV-diensten. Wanneer de begroting eenmaal is opgesteld en goedgekeurd, kan ze niet meer veranderd worden. Stakeholders moeten met het Ministerie van Volksgezondheid (MVG) beginnen te praten vóór januari, wanneer beleidsprioriteiten worden bepaald en de begrotingsvoorbereiding begint. CSO's en andere voorvechters zouden moeten

samenwerken met de desbetreffende MVG-programmafunctionarissen om specifieke, aan de beleidsplannen van het MVG gekoppelde, empirische verzoeken te maken.

Voortdurende contacten het gehele jaar door zullen de dialoog en het partnerschap tussen het MVG en het maatschappelijk middenveld vergemakkelijken en de vroegtijdige vaststelling van prioriteiten in lijn met de behoeften van de begunstigden ondersteunen. Stakeholders kunnen verder contact leggen met het nationale coördinatiemechanisme (*Country Coordinating Mechanism*) voor het bespreken van HIV-financiering en relaties cultiveren met leden van De Nationale Assemblée, die een sleutelrol spelen in de begrotingsgoedkeuring.

Elk vakministerie is verantwoordelijk voor zijn begroting en moet de daarin uiteengezette beleidsintenties of -prioriteiten verdedigen en onderbouwen. De begroting van het MVG bestaat uit de volgende onderdelen met de volgende actoren die verantwoordelijk zijn voor elk onderdeel.

De begroting moet vergezeld gaan van een memorie van toelichting waarin de beleidsstandpunten van het MVG overeenkomstig de ontwerpbegroting

FASE 1

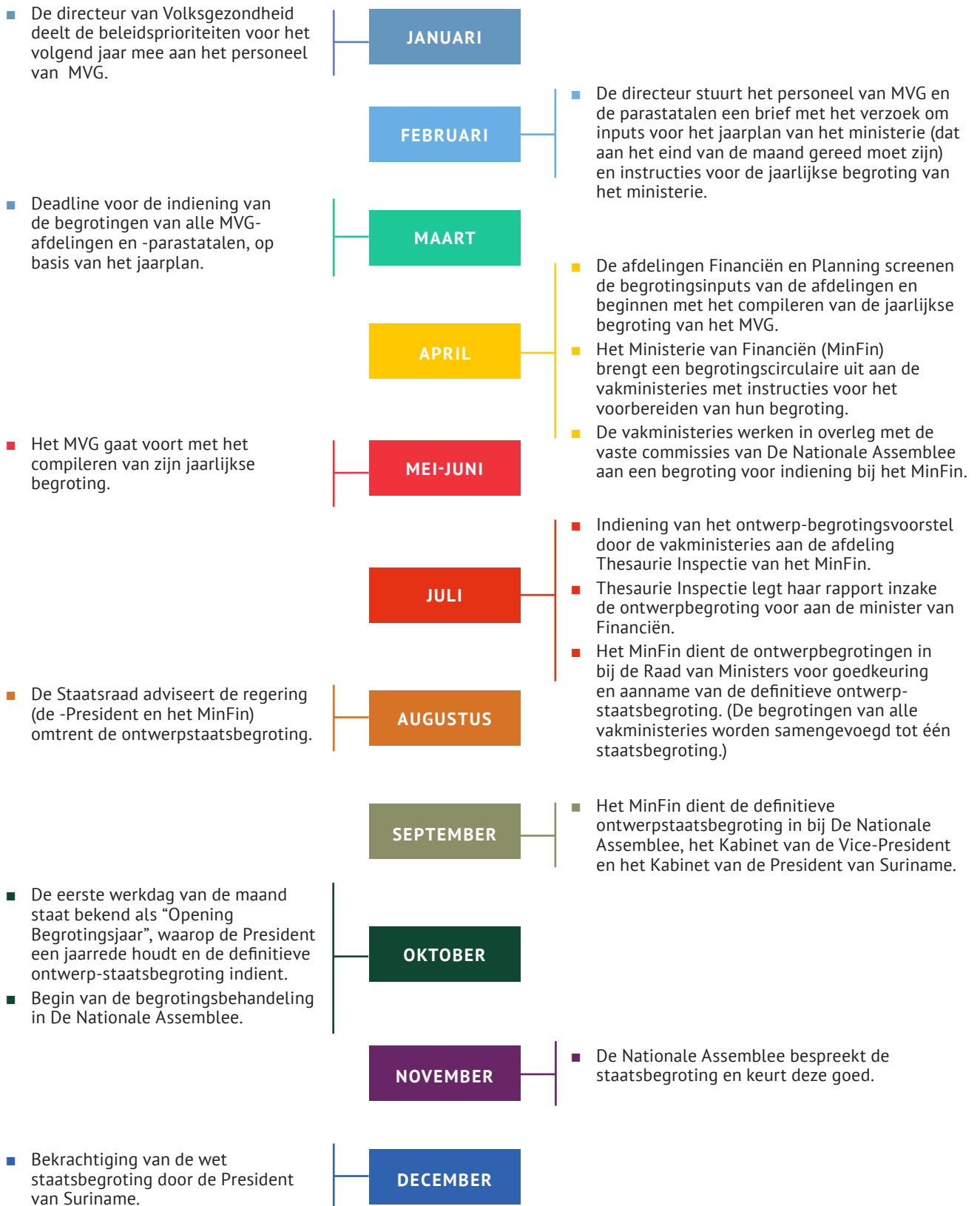
Timing: Oktober en december zijn ideale maanden voor stakeholders om met het MVG van gedachten te wisselen over beleidsprioriteiten en begrotingsbeïnvloeding in verband met de opstelling van de begroting die in januari aanvangt.

Toespitsing: De MVG-contactpersoon voor het HIV-programma (of andere gebieden van gezondheidszorg) en de onderdirecteur Financiën zijn de belangrijkste contacten.

verTelling: Stakeholders moeten gebruikmaken van empirische berichten (bijv. epidemiologische en programmaresultaten) om te pleiten voor financiering.

¹ De Nationale Assemblée is het Parlement van Suriname, een wetgevende macht bestaande uit één kamer met 51 zetels.

Figuur 1. Tijdschema voor de voorbereiding en goedkeuring van de overheidsbegroting



Onderdeel begroting	Verantwoordelijke persoon of afdeling
Algemeen overzicht	Directeur
Operationele uitgaven per directoraat (bijv. salarissen)	Afdeling Financiën
Beleidsprogramma's per directoraat (bijv. programma's inzake HIV, tuberculose en malaria)	Afdeling Financiën en afdeling Planning (gebaseerd op input van de projectmanagers van elk directoraat). Toelichting en resultaatindicatoren ontwikkeld door de afdeling Planning (dienst Monitoring en Evaluatie en dienst Planning)
Middelenbegroting per directoraat (bijv. niet-fiscale ontvangsten, donorfinanciering, leningen)	Afdeling Financiën
Begroting voor parastatalen	MVG-onderdirecteur Financiën

worden uiteengezet. Voorvechters moeten de dialoog aangaan met de projectmanager voor gezondheidszorg—zoals de contactpersoon voor HIV-behandeling en -verzorging en/of de financieel manager voor tuberculose, HIV en malaria—om de begroting van een bepaald beleidsproject te beïnvloeden.

Het Ministerie van Financiën (MinFin) heeft een sterk coördinerende functie in het totale begrotingsproces. Het houdt bilateraal overleg met alle vakministeries tijdens de fase van begrotingsvoorbereiding. Zelfs nadat de begroting van een ministerie is goedgekeurd, worden de middelen slechts beschikbaar na toestemming (middels kredietopening of autorisatie) en goedkeuring van de Minister van Financiën. Met de presentatie van de staatsbegroting aan De Nationale Assemblée, is de eerste fase van het begrotingsproces van de overheid voltooid.

Fase 2: Begrotingsbespreking en -goedkeuring

In oktober na de Opening van het Begrotingsjaar, begint De Nationale Assemblée de behandeling van de staatsbegroting en de memorie van toelichting tijdens een reeks openbare vergaderingen. De debatten kunnen maanden duren en de voortgang kan diverse keren worden opgeschort wanneer de regering lang wacht met het beantwoorden van de vragen van De Nationale Assemblée. De begrotingsbehandeling kan in maximaal drie ronden plaatsvinden.

In deze periode kunnen de pleitbezorgers de dialoog aangaan met leden van de vaste commissies van De Nationale Assemblée voor gezondheid en voor financiën. Vanwege zijn “budgetrecht” kan De Nationale Assemblée de begroting veranderen wanneer ze is voorgelegd ter bespreking. De Nationale Assemblée mag zijn budgetrecht gebruiken om de begroting te wijzigen, goed te keuren of af te wijzen. Aan het eind van de begrotingsdebatten, brengt De Nationale Assemblée de ontwerp-Staatsbegrotingswet in stemming. Een begroting wordt goedgekeurd met meerderheid van stemmen van De Nationale Assemblée.

In het ideale geval wordt de begroting goedgekeurd voor de aanvang van het nieuwe boekjaar dat op 1 januari begint. Na

FASE 2

Timing: In oktober en december worden de debatten gevoerd over de begroting die op 1 januari tot wet zal worden verheven. De website van De Nationale Assemblée vermeldt wanneer de begroting van het MVG zal worden behandeld. Stakeholders kunnen deze openbare vergaderingen bijwonen.

Toespitsing: De contactgegevens van leden van De Nationale Assemblée kunnen worden gevonden op <http://www.dna.sr/>.

verTelling: Stakeholders moeten gebruikmaken van empirische berichten (bijv. epidemiologische en programmresultaten) om te pleiten voor financiering.

goedkeuring van de ontwerpbegroting door De Nationale Assemblée, wordt ze door de President bekrachtigd. De ontwerpbegroting wordt een wet door afkondiging in het Staatsblad van de Republiek Suriname door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De begroting wordt geacht in werking te zijn getreden met ingang van 1 januari (artikel 156 van de Grondwet).

Fase 3: Begrotingsuitvoering

1 Januari markeert het begin van het begrotingsjaar, dat geïmplementeerd wordt gedurende het hele jaar. Indien de begroting op 1 januari niet is goedgekeurd door De Nationale Assemblée, of als de afkondiging nog niet is verschenen in het Staatsblad, is de begroting van het voorgaande jaar de laatst goedgekeurde begroting en mogen de vakministeries alleen bestedingen doen tot het plafond van de begroting van het voorgaand jaar. Dit kan een probleem vormen voor programma-uitvoering. Wanneer de begrotingswet is aangekondigd in het Staatsblad, kunnen de vakministeries beginnen de middelen te besteden (e Comptabiliteitswet). Hieronder volgt een samenvatting van het proces voor uitkering, controle en betaling van de begroting.

Uitkering

De Minister van Financiën maakt de begrotingsmiddelen beschikbaar aan de vakministeries ofwel middels kredietopening (voor salarissen en andere operationele kosten) of autorisatieverzoeken (voor programma-uitgaven). Voor het verkrijgen van een kredietopening, dient het vakministerie een behoeftenoverzicht in per kostencategorie aan Thesaurie Inspectie voor bestudering en goedkeuring. Thesaurie Inspectie houdt rekening met de behoeften, eerdere kredietopeningen en autorisaties, financiële en begrotingsruimte, geassocieerde bedragen betaald en uitstaande facturen. Verder wordt ook de relatie tussen uitgave en beleid beoordeeld.

FASE 3

Pleitbezorgers hebben een rol te vervullen in elke fase van de begrotingscyclus, ook de uitvoering. Pleitbezorgers kunnen de begrotingen in de gaten houden om erop toe te zien dat de toewijzingen worden uitgekeerd en dat de betalingen tijdig geschieden. HIV-dienstverleners moeten verantwoord en doelmatig gebruik van overheidsmiddelen tijdens programma-uitvoering aantonen.

Autorisatieverzoeken stellen vakministeries in staat om bedragen van SRD 4.000 (ongeveer USD 480) of meer te besteden. Vakministeries dienen hun aanvraag in bij de Minister van Financiën met vermelding van het doel van de uitgave. De aanvraag wordt geëvalueerd door Thesaurie Inspectie en indien goedgekeurd, ondertekend door de Minister van Financiën. De autorisatie gaat dan naar de Raad van Ministers voor goedkeuring indien het een project betreft en indien de autorisatie hoger is dan SRD 4.000. De Raad van Ministers vraagt advies van de onderraad voor inkoop en gunning van de Raad van Ministers alvorens toestemming te verlenen.

Controle

De vakministeries zijn verplicht Thesaurie Inspectie overzichten te geven van de uitgaven van de lopende begroting vóór de zevende werkdag van elke maand.

Betaling

De Centrale Betaaldienst is verantwoordelijk voor alle overheidsbetalingen namens de Minister van Financiën en de bankrekening wordt beheerd door het MinFin. Wanneer een vakministerie een dienst aankoopt, verkrijgt de leverancier het recht op betaling bij uitvoering. Om de betaling te innen, ontvangt de leverancier een reçu van de begrotings- en financiële afdeling van het vakministerie, die ook een betalingsopdracht afgeeft aan de Centrale Betaaldienst. De leverancier moet het reçu fysiek presenteren aan de Centrale Betaaldienst om betaling te ontvangen.

Fase 4: Controle en toezicht

Nadat het financieel jaar is afgelopen, maakt elk vakministerie een rekening op van de inkomsten en uitgaven over het afgelopen begrotingsjaar. De Centrale Landaccountantsdienst, onder het MinFin, controleert vervolgens de financiële verantwoording en doelmatigheid van het beleid van de ministeries, alsook nutsbedrijven en parastatale lichamen.

Het MinFin maakt de rekening van ontvangsten en uitgaven van de totale overheid over het afgelopen begrotingsjaar op en stuurt die naar de Rekenkamer per eind december. De Rekenkamer is de onafhankelijke accountant van De Nationale Assemblée. De Rekenkamer ontvangt en controleert de financiële verslagen van het MinFin en controleert de legitimiteit en doelmatigheid van het gebruik van staatsmiddelen in overeenstemming met de staatsbegroting.

Fase 5: Verantwoording

Nadat de Rekenkamer de financiële verslagen heeft ontvangen van het MinFin, moet het een verklaring inzake de bevindingen indienen binnen drie maanden, overeenkomstig artikel 33 van de Comptabiliteitswet. De Rekenkamer dient zijn jaarlijks verslag uit te brengen aan De Nationale Assemblée, de Staatsraad en de President omtrent zijn bevindingen en bezorgdheden ten aanzien van het financieel beleid en beheer van de ministeries, met inbegrip van de districtscommissarissen en parastatalen.

Het nationaal financieel jaarlijks verslag bevat alle financiële eindverslagen van de vakministeries. In overeenstemming met de Grondwet en de Wet Rekenkamer, moet het verslag van de Rekenkamer in een openbare vergadering van De Nationale Assemblée worden besproken en aan het publiek beschikbaar worden gemaakt. Op basis van de verklaring van de Rekenkamer, ontslaat De Nationale Assemblée de regering van

FASEN 4 EN 5

Begrotingen van voorgaande jaren staan op de website van De Nationale Assemblée: <http://www.dna.sr/>. Stakeholders kunnen auditverslagen gebruiken bij de formulering van de begroting door de belangrijkste manco's te identificeren en te pleiten voor passende veranderingen in de begroting van het volgend jaar.

aansprakelijkheid voor haar financieel beheer en de doelmatigheid van haar beleid over het voorgaande jaar (artikel 156 van de Grondwet). Ten slotte, de definitieve begrotingsrekeningen worden gepubliceerd in het Staatsblad van de Republiek Suriname.

Juridisch kader voor het begrotingsproces van de regering

De Grondwet van Suriname 1987 in artikel 149 en 156 liggen de fundamenten voor het ontwerp, het beheer, de inwerkingtreding en de implementatie van de staatsbegroting. De exacte procedure is gespecificeerd in de Comptabiliteitswet en het Comptabiliteitsbesluit.

De Comptabiliteitswet (G.B. 1952 no. 111) reguleert de methode van beheer en verantwoording van staatsmiddelen. Artikel 16 van de Comptabiliteitswet verleent de Minister van Financiën de dominante positie in het begrotingsproces.

Het **Comptabiliteitsbesluit** (G.B. 1953 no. 100) werkt de regels aangegeven in de Comptabiliteitswet nader uit. Het Comptabiliteitsbesluit reguleert onder andere de acties van de vakministeries en het MinFin.

De **Wet Rekenkamer** (G.B. 1953 no. 26) reguleert hoe, wanneer en door wie de controle van de staatsmiddelen moet plaatsvinden. De Rekenkamer heeft de bevoegdheid alle staatsrekeningen te controleren en daarover verslag uit te brengen.

De **Wet Staatsbedrijven** (G.B. 1971 no. 181) beschrijft de verplichtingen, methode van controle, verantwoording en de bevoegdheden van de raden van toezicht en bestuur van staatsbedrijven vallende onder een ministerie.

De **Wet op de Staatsschuld** (S.B. 2002 no. 27) specificeert onder andere de voorwaarden en procedures waaronder de staat geld mag lenen in binnen- en buitenland, alsmede het maximaal toegestane bovengrens van de totale nationale schuld in een bepaalde periode. De Minister van Financiën heeft de bevoegdheid additionele richtlijnen te geven.

Het **Staatsbesluit houdende instelling en taakomschrijving van Departementen van Algemeen Bestuur** (S.B. 1991 no. 58 en S.B. 2002 no. 16) beschrijft de verantwoordelijkheden van elk ministerie, ook met betrekking tot de staatsbegroting.

Referenties

Ministry of Health (MOH), Suriname. 2018. *Suriname 2016 Health Accounts Report*. Paramaribo, Suriname: MOH.

Prabhakaran, S., M. Ginivan, and A. Dutta. 2017. *Beyond Abuja: A Primer on Approaches for Timely and Targeted Health Budget Advocacy—Building on the Tanzanian Experience*. Washington, DC: Palladium, Health Policy Plus.

UNAIDS. 2019. "AIDSinfo." Available at: <https://aidsinfo.unaids.org/> (accessed August 22, 2019).

Meer informatie

Voor meer informatie over het begrotingsproces in Suriname raadpleegt u: Het Ministerie van Financiën, Toegang tot de Surinaamse overheidsbegroting; Actuele ontwikkelingen op het gebied van overheidsfinanciën.

CONTACT OPNEMEN

Health Policy Plus
1331 Pennsylvania Ave NW, Suite 600
Washington, DC 20004
www.healthpolicyplus.com
policyinfo@thepalladiumgroup.com

Health Policy Plus (HP+) is een vijfjarige samenwerkingsovereenkomst die wordt gefinancierd door het U.S. Agency for International Development krachtens overeenkomst nr. AID-OAA-A-15-00051, lopend vanaf 28 augustus 2015. HP+ wordt uitgevoerd door Palladium in samenwerking met Avenir Health, Futures Group Global Outreach, Plan International USA, Population Reference Bureau, RTI International, ThinkWell en de White Ribbon Alliance for Safe Motherhood.

Deze publicatie is door HP+ opgesteld ter beoordeling van het U.S. Agency for International Development. De in dit document verstrekte informatie is geen officiële informatie van de overheid van de V.S. en geeft niet noodzakelijkerwijs de meningen of standpunten weer van het U.S. Agency for International Development of van de overheid van de V.S.

Vertaling: drs. Patricia van Aerde-Milzink