

Subject File

BEC Doc- 2

30/04/1963 - 30/04/1963

PLEASE RETAIN
ORIGINAL ORDER

UN ARCHIVES

SERIES	<u>5-0729</u>
BOX	<u>1</u>
FILE	<u>3</u>
ACC.	<u>DA-3/1-6-1-0-1</u>

Office of the Chief of
Civilian Operations
ONUC

Title I Counterpart Committee

Document BEC No. 2

NOTE FOR THE CHIEF, CIVILIAN OPERATIONS- ONUC

TO: Mr. S. Habid Ahmed, Chief of Civilian Operations, ONUC

FROM: G. Cederwall, Ordonnateur des Finances publiques and
Chief Financial Expert ONUC

SUBJECT: Establishment of Extraordinary Budget and Use of Counterpart Funds -
Principles and Procedures

DATE: 30 April 1963

1. Having studied the procedures proposed with regard to the use of counterpart funds in the documents Civ. Ops 2, 3 and 4 of the "Title I - Counterpart Committee", I feel obliged to inform you of my apprehensions, which are generally shared inside the Ministry of Finance.

2. I want to make a plea for the introduction of normal budgetary procedures with regard to the use of counterpart funds available to the Congolese Government.

3. Normal budgetary procedure implies in this connexion three steps:

- (a) the preparation and adoption of a budget
- (b) control of the execution of the budget with regard to
 - (i) authorization of engagements
 - (ii) authorization of payments
- (c) auditing of accounts a posteriori.

Establishment of an extraordinary budget

4. The desire that there be established an extraordinary budget derives from the fact that the effect of the public finances on the economy of the country certainly is the combined effect of the ordinary and the capital expenditure. A small beginning of a financial redressment has been made by the ordinary budget now before the Parliament. The effect of a reduction of the deficit of the current budget - if such a reduction can be achieved -

16. Here again, I think it is not necessary to emphasize that an auditing done in one place of all the accounts is the one way of avoiding having the same expenditure included in several places. There can be no order unless such a unified procedure is followed.

17. Here again, nothing in agreements or procedures so far seems to exclude the required procedure. No explicit reference has on the other hand been made. It remains to put the necessary action into operation with the acceptance of all parties.

Summary

18. It is proposed that an extraordinary budget for 1963 is prepared with the intended investment expenditure and their means of financement, mainly out of counterpart funds. This is a matter for the Congolese Government to decide, seeking the acceptance of the tripartite counterpart committee afterwards for the entire program.

19. It is further proposed that the normal budgetary control is established over the expenditure of the extraordinary budget. This is again a matter in the first hand for the Congolese Government to decide. As a UN expert, I would, however, strongly advise UNOC to insist on such a procedure which seems to have been intended in the earlier negotiations with the Congolese Government. This would in my opinion be the best contribution UNOC could give to the establishment of a sound budgetary practice in the Congo.

Office of the Chief of
Civilian Operations
ONUC

Title I Counterpart Committee
Document BEC No. 2

NOTE FOR THE CHIEF, CIVILIAN OPERATIONS- ONUC

TO: Mr. S. Habid Ahmed, Chief of Civilian Operations, ONUC

FROM: G. Cederwall, Ordonnateur des Finances publiques and
Chief Financial Expert ONUC

SUBJECT: Establishment of Extraordinary Budget and Use of Counterpart Funds -
Principles and Procedures

DATE: 30 April 1963

1. Having studied the procedures proposed with regard to the use of counterpart funds in the documents Civ. Ops 2, 3 and 4 of the "Title I - Counterpart Committee", I feel obliged to inform you of my apprehensions, which are generally shared inside the Ministry of Finance.

2. I want to make a plea for the introduction of normal budgetary procedures with regard to the use of counterpart funds available to the Congolese Government.

3. Normal budgetary procedure implies in this connexion three steps:

- (a) the preparation and adoption of a budget
- (b) control of the execution of the budget with regard to
 - (i) authorization of engagements
 - (ii) authorization of payments
- (c) auditing of accounts a posteriori.

Establishment of an extraordinary budget

4. The desire that there be established an extraordinary budget derives from the fact that the effect of the public finances on the economy of the country certainly is the combined effect of the ordinary and the capital expenditure. A small beginning of a financial redressment has been made by the ordinary budget now before the Parliament. The effect of a reduction of the deficit of the current budget - if such a reduction can be achieved -

"Il est à remarquer que l'inscription des crédits au budget ordinaire de 1963 n'implique aucunement que les dépenses effectives s'élèveront au niveau prévu. En effet, le Gouvernement mettra tout en oeuvre pour contrôler d'une manière rigoureuse l'exécution du budget ordinaire et réduire impitoyablement les dépenses irrégulières ou inopportunes".

10. There is no reason why this control should not apply to the extraordinary expenditure as well as to the ordinary. In view of the examination of all investment programs required for the tripartite counterpart committee it can, however, be assumed that the necessary information is more readily available and the control, therefore, easier to carry out for the investment programs. It could, however, not be dispensed with.

11. On the contrary, here again the same arguments apply for the establishment of the budget. There are the same relations between the ordinary and the extraordinary to take into consideration. Furthermore, such a control is a necessary basis for the control of payments.

Control of payments

12. Even with the most strict control of engagements, an equally strict control of payments is required. This is perhaps still more important. An effective control of that kind over government expenditure requires that all such expenditure is controlled in one place. A necessary condition for the establishment of an efficient, well functioning financial administration is that there must be only one treasurer. There must not be holders of public cash who are not submitted to the one supreme control of the Ministry of Finance.

13. This is a pure matter of control, a rather evident and generally accepted fact. It is here again difficult to see how an efficient control could otherwise be exercised. It is intolerable to accept conditions where some expenditures are paid from one source while others from another, unless the complete record is available at one spot.

14. In most agreements or protocol about procedure to be followed with regard to the use of counterpart funds, it is assumed that all drawings should be made at the request of the "Director Treasurer" (whatever this exactly means). This must imply - unless it is intended to be a mere formality - that the services of the Ministry of Finance have the possibility of a real control. No provisions seem to have been made for that and no such control has so far been exercised (some clauses for instance in the "Form of Project Agreement" in Civ. Ops 4. could be read to imply the contrary).

Auditing of accounts

15. It is likewise a general accepted doctrine that all government agencies should be submitted to a uniform system of auditing. This should be carried out by the Ministry of Finance of the Central Government.

16. Here again, I think it is not necessary to emphasize that an auditing done in one place of all the accounts is the one way of avoiding having the same expenditure included in several places. There can be no order unless such a unified procedure is followed.

17. Here again, nothing in agreements or procedures so far seems to exclude the required procedure. No explicit reference has on the other hand been made. It remains to put the necessary action into operation with the acceptance of all parties.

Summary

18. It is proposed that an extraordinary budget for 1963 is prepared with the intended investment expenditure and their means of financment, mainly out of counterpart funds. This is a matter for the Congolese Government to decide, seeking the acceptance of the tripartite counterpart committee afterwards for the entire program.

19. It is further proposed that the normal budgetary control is established over the expenditure of the extraordinary budget. This is again a matter in the first hand for the Congolese Government to decide. As a UN expert, I would, however, strongly advise UNOC to insist on such a procedure which seems to have been intended in the earlier negotiations with the Congolese Government. This would in my opinion be the best contribution UNOC could give to the establishment of a sound budgetary practice in the Congo.

Bureau du Chef des
Opérations civiles
ONUC

Commission des fonds
de contrepartie du
Titre I

Doc. BEC.2.

NOTE POUR LE CHEF DES OPERATIONS CIVILES - ONUC

DE: G. Cederwall, Ordonnateur des Finances publiques et Chef du
Groupe financier ONUC

OBJET: Etablissement d'un Budget Extraordinaire et utilisation des fonds
de contrepartie - Principes et Procédures

DATE: 30 April 1963

1. Ayant étudié les procédures proposées pour l'emploi des fonds de contrepartie dans les documents Op. Civ. 2, 3 et 4 du "Titre I - Comité de contrepartie", je me vois dans l'obligation de vous faire part de mes craintes, généralement partagées à l'intérieur du Ministère des Finances.

2. Je désire plaider en faveur de l'introduction de procédures budgétaires normales dans l'utilisation des fonds de contrepartie mis à la disposition du Gouvernement congolais.

3. A cet égard, les procédures budgétaires normales impliquent trois étapes:

- (a) préparation et adoption d'un budget
- (b) contrôle de l'exécution du budget en ce qui concerne:
 - (i) l'autorisation des engagements
 - (ii) l'autorisation des paiements
- (c) contrôle des comptes a posteriori.

Etablissement d'un budget extraordinaire

4. Le désir de voir s'établir un budget extraordinaire dérive surtout du fait que l'influence des finances publiques sur l'économie du pays en général est certainement l'effet combiné des dépenses ordinaires et des dépenses de capital. Un début de redressement financier a été esquissé par l'établissement du budget ordinaire qui a été soumis au Parlement. L'effet d'une réduction du déficit du budget en cours - si jamais une telle réduction est

réalisable - pourra aisément être annulé par une forte augmentation des dépenses de capital. C'est tout particulièrement le cas du Congo d'aujourd'hui où, selon toute probabilité, l'effet multiplicatif des investissements est plutôt élevé.

5. Cela n'équivaut pas à dire que toute utilisation de fonds de contrepartie doit être évitée. Quelques investissements doivent être considérés comme ayant priorité dans le redressement économique et le développement du pays. Toutefois, il est certainement nécessaire d'opérer une sélection sévère des programmes et de faire un choix sur l'importance et la nature des investissements à inclure dans le budget extraordinaire. Sans projet d'ensemble, une telle évaluation n'est pas possible. Cela constitue réellement un argument classique pour l'établissement d'un budget dans quelque domaine que ce soit. Sa nécessité est certainement plus grande en ce qui concerne les dépenses de capital dans le Congo d'aujourd'hui que dans la plupart des autres cas. Une procédure échelonnée qui consisterait à débattre un projet après l'autre doit pour cette raison être évitée.

6. Il est également nécessaire de trouver un équilibre entre les dépenses du budget ordinaire et celles du budget extraordinaire. Il y a de nombreux liens. Par exemple, il n'est pas aisé de porter un jugement équitable si des projets de construction de routes sont inclus dans le budget ordinaire ou dans quelque programme d'investissement spécial, si l'un est discuté sans connaissance de l'autre. Un autre exemple: quelques sections de l'Administration semblent maintenir sur leur liste de paiements un nombre excessif d'employés, dans le but de résorber le chômage. Si des projets de travaux publics pouvaient être établis sur une grande échelle, l'on pourrait débarrasser ces sections de l'Administration de l'effectif en excédent et contribuer par là à une efficacité accrue de l'Administration et à un assainissement des conditions de travail des services en question.

7. Pour ces raisons, nous proposons que les investissements à effectuer dans l'année en cours par utilisation des fonds de contrepartie ou d'autres ressources disponibles soient inscrits au budget extraordinaire qui doit être établi par le Ministère des Finances, en coopération avec tous autres Ministères intéressés ainsi qu'avec le Bureau de Coordination Economique.

8. Cela n'est pas contraire à la procédure prévue par la Commission pour l'utilisation des fonds de contrepartie. Cela ne ferait qu'aider les délégués congolais à cette commission. Jusqu'à l'élaboration d'un budget extraordinaire, nous suggérons que le Bureau de Coordination Economique maintienne les contacts avec le Ministère des Finances et s'assure que le Ministère a été consulté sur tout programme concret qui lui est soumis.

Autorisation des engagements

9. Même en ce qui concerne les dépenses prévues au budget - ordinaire ou extraordinaire - un contrôle spécial des engagements est établi ou devrait l'être. Ceci doit permettre au Ministère des Finances de suivre de près l'exécution du budget, dans le but de se tenir au courant des opérations et, le cas échéant, de censurer les dépenses superflues. Ce contrôle ne comporte pas

seulement une vérification de l'inscription de la dépense au budget ou du fait que la limite indiquée n'a pas été dépassée, mais il constitue aussi un deuxième examen de la commodité et de la nécessité de la dépense. Le Gouvernement a, dans ce contexte, employé un langage très clair dans l'exposé des motifs pour le budget ordinaire 1963:

" il est à remarquer que l'inscription des crédits au budget ordinaire de 1963 n'implique aucunement que les dépenses effectives s'élèveront au niveau prévu. En effet, le Gouvernement mettra tout en oeuvre pour contrôler d'une manière rigoureuse l'exécution du budget ordinaire et réduire impitoyablement les dépenses irrégulières ou inopportunes."

10. Il n'y a aucune raison de ne pas appliquer ce contrôle aux dépenses extraordinaires aussi bien qu'aux ordinaires. En vue de l'examen de tous les programmes d'investissement à l'intention de la Commission pour l'utilisation des fonds de contrepartie, l'on peut assumer que les renseignements nécessaires sont plus faciles à obtenir et que le contrôle des programmes d'investissements présente moins de difficultés. L'on ne pourrait toutefois pas se dispenser de ce contrôle.

11. Au contraire, ici de même, les arguments pour l'élaboration d'un budget sont applicables et les relations entre dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires à considérer sont les mêmes. Finalement, un tel contrôle constitue une base nécessaire pour le contrôle des paiements.

Contrôle des paiements

12. Malgré le plus strict contrôle des engagements, un contrôle également strict des paiements est requis. Cela est même encore plus important. Le contrôle de ce genre de dépenses gouvernementales doit être efficace; il doit être centralisé. Une condition de base d'une administration fiscale effective et fonctionnant parfaitement est un seul trésorier. Il ne doit y avoir aucun détenteur de fonds publics qui ne soit soumis à l'autorité souveraine du Ministère des Finances.

13. Il s'agit là, en tant que question de contrôle pure et simple, d'un fait plutôt évident et généralement accepté. Un contrôle efficace, opéré d'une autre manière, peut en effet difficilement être envisagé. Il est intolérable d'accepter des conditions selon lesquelles telles dépenses sont réglées par une source et telles autres par une autre source, à moins que l'ensemble ne soit centralisé.

14. Dans la plupart des accords ou conventions ayant trait à l'utilisation des fonds de contrepartie, on assume que tous les prélèvements sont opérés sur la demande du Directeur de la Trésorerie (quelle que soit la signification exacte de ce titre). Cela implique donc - à moins que cette clause ne soit considérée comme une pure formalité - que les services du Ministère des Finances ont la possibilité d'exercer un contrôle réel. Aucune provision ne semble exister à cet effet et aucun contrôle n'a jusqu'à présent été exercé

(quelques clauses, par exemple celles figurant dans le Formulaire d'accord de projet dans Ops Civ. 4 pourraient être interprétées comme impliquant le contraire).

Apurement des comptes

15. De même, une doctrine généralement acceptée stipule que toutes les agences gouvernementales devraient être soumises à un système de vérification uniforme que devrait exercer la Direction de la Comptabilité du Ministère des Finances du Gouvernement Central.

16. Ici encore, il n'est plus nécessaire d'insister sur le fait qu'une vérification centralisée de tous les comptes est le seul moyen possible d'éviter que ces mêmes dépenses ne soient inscrites en divers lieux. Il ne peut y avoir d'ordre à moins qu'une telle procédure unifiée ne soit instaurée.

17. Dans ce domaine aussi, aucune clause d'accord ou de procédure ne semble avoir, jusqu'à présent, exclu la procédure requise. Aucune référence explicite n'a d'autre part été faite. Il nous reste à mettre en pratique ces dispositions, avec l'accord de toutes les parties.

Résumé

18. Il est proposé de préparer un budget 1963 extraordinaire, avec inscription des dépenses d'investissements envisagées et de leur financement, provenant principalement des fonds de contrepartie. C'est une question à décider par le Gouvernement congolais qui devra, par la suite, obtenir l'accord de la Commission pour l'utilisation des fonds de contrepartie pour le programme dans son ensemble.

19. Il est proposé en plus que le contrôle budgétaire normal soit établi pour les dépenses extraordinaires du budget. Cela est de nouveau une question dont la décision incombe tout d'abord au Gouvernement Congolais. Comme expert ONUC, je voudrais toutefois conseiller vivement aux Nations Unies au Congo d'insister sur l'établissement et la mise à exécution d'une telle procédure, ce qui a, semble-t-il, déjà été prévu lors de négociations antérieures avec le Gouvernement Congolais. Ce serait, à mon avis, la meilleure contribution que l'ONUC pourrait apporter à l'établissement d'une pratique budgétaire saine au Congo.