

Report No. 40130-STP

Democratic Republic of São Tomé and Príncipe Country Integrated Fiduciary Assessment

(In Four Volumes) Volume IV: Country Financial Accountability Assessment
and Evaluation of Ongoing Reforms

June 2007

Poverty Reduction and
Economic Management 3
Africa Region

QK Procurement (AFTPC)
QK Financial Management (AFTFM)
Africa Region



Document of the World Bank

Currency Equivalents
Currency Unit = Dobra
US\$1 = Db 13,140 (as of April 15, 2007)

Fiscal Year
January 1 - December 31

Abbreviations and Acronyms

AFD	Administrative and Financial Director / Director de Administração e Finanças
BCSTP	São Tomé and Príncipe Central Bank/ Banco Central de São Tomé e Príncipe
BL	Budget Law
CD	Customs Directorate / Direcção das Alfândegas
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CNP	National Petroleum Account / Conta Nacional do Petróleo
COFOG	Classification Of Functions Of Government
CUT	Treasury Single Account / Conta Única do Tesouro
DB	Budget Directorate / Direcção do Orçamento
DTP	Directorate of Treasury and Patrimony/ Direcção do Tesouro e Património
EU	European Union
GFS	Government Financial Statistics
GPAS	General Public Accounting Standards
GSB/OGE	General State Budget / Orçamento Geral do Estado
HIPC	Heavily Indebted Poor Country
IDA	International Development Association
IGF	General Inspectorate of Finance / Inspeção-Geral de Finanças
IMF	International Monetary Fund
INTOSAI	International Organization of supreme audit institutions.
MoF	Ministry of Finance
NA	National Assembly/ Assembleia Nacional
NPRS	National Poverty Reduction Strategy
PATRCG	Governance Capacity Building Technical Assistance Credit
PCE	Accounting Plan of the Government/ Plano de Contas do Estado
PD	Planning Directorate / Direcção do Planeamento
PEFA	Public Financial Management Performance Measurement Framework
PER	Public Expenditure Review
PIP	Public Investment Program / Programa de Investimentos Públicos
PLC	Draft Organic Law / Projecto de Lei Quadro
RGCP	General Regulation for Public Accounting. Budget procedures manuals and accounting standards
SAFE	Government financial management system
STP	Republic of Sao Tomé and Principe / República de São Tomé e Príncipe
TD	Tax Directorate / Direcção dos Impostos
TDC	Accounting Tribunal / Tribunal das Contas
TOFE	Government's Financial Flow of Funds Table / Tabela de Operações Financeiras do Estado
UNDP	United Nations Development Program

**São Tomé and Príncipe
Country Financial Accountability Assessment**

Table of Contents

ABBREVIATIONS AND ACRONYMS	I
PREFACE	IV
EXECUTIVE SUMMARY	VI
CHAPTER I : CFAA	1
1. LEGAL AND REGULATORY FRAMEWORK	1
2. PREPARATION OF THE BUDGET LAW	2
Presentation of the Budget Document	4
The Design of the Fiscal Revenue Framework	4
The Fiscal Expenditure Framework	5
Budget Nomenclature	8
Publication of the Budget Document	9
3. BUDGET EXECUTION	10
Provision of Budget Allocations to Line Ministries	10
Revenue Mobilization Process	10
Expenditure Execution Process	12
Accounting management	15
Budget and Accounts Reporting	16
The Information System	17
4. CONTROLS	19
Administrative Controls (Internal)	19
Judicial Control	20
Legislative Control	21
5. DECENTRALISATION	23
6. PUBLIC ENTERPRISE MANAGEMENT	24
General Description of The Public Enterprise Management System	24
General Recommendation	24
Specific Examples of the Public Enterprise Management System	25
7. COMBATING CORRUPTION	29
The Absence of an Institutional Nature in the Fight Against Corruption	29
Analysis of the Current Environment Affecting the Fight Against Corruption	29
Main Recommendation on Combating Corruption	30
8. HUMAN RESOURCES	31
The Persistent Human Resource Problem	31
Main Recommendation for Human Resource Capacity Building	31
CHAPTER II : EVALUTATION OF ONGOING REFORMS AS OF JUNE 2006	32
1. LE CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE DANS LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES	32

Le Projet de Revision de la Loi Cadre	32
Les Actes Reglementaires d’application de la Future Loi Cadre	34
2. LA PREPARATION DE LA LOI DE FINANCES DANS LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES	36
Procédure et Calendrier Proposés	36
La Présentation Proposee du Document Budgétaire	37
Le Cadrage Propose des Recettes Budgétaires	38
Le Cadrage Propose des Dépenses Budgétaires	39
La Nomenclature Budgétaire	40
La Publication du Document Budgétaire	41
3. L’EXECUTION DU BUDGET DANS LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES	42
La Mise a Disposition des Crédits aux Ministères Sectoriels	42
La Procédure d’Exécution des Recettes.	42
Les Procédures d’Exécution des Dépenses	43
La Gestion Comptable	44
Le Reporting Budgétaire et Comptable	47
Le Système d’Information	48
4. LES CONTROLES DANS LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES	50
Les Contrôles Administratifs (Internes)	50

List of Annexes

Annex 1: Le Programme de Modernisation des Finances Publiques de Sao Tomé.....	53
Annex 2 : La Composante “Réforme des Finances Publiques” du PATRCG	56
Annex 3: La Référence pour Sao Tomé et Principe -- La Réforme de Gestion des Finances Publiques d’Angola.....	57
Annex 4: Le Contenu Détaillé du Projet de Loi Cadre des Finances Publiques de Sao Tomé.....	58
Annex 5: République de Sao Tome et Principe Indicateurs de haut niveau sur la performance de la gestion des finances publiques, PEFA.	62

List of Chart

Chart 1: Actual calendar for the preparation of the 2006 Budget Law	3
---	---

List of Tables

Table 1: Evaluation of Current Public Finance Management Risks	x
Table 2: Summary Matrix of Main Recommendations.....	xvii
Table 3: Execution Rate of Tax Revenues.....	4
Table 4: Execution Rate of Non-tax Revenues.....	5
Table 5: Execution Rate of Total Revenues.....	5
Table 6: Execution Rate of Total Expenditures	6
Table 7: Initial Estimates in Budget Laws by category of expenditures, <i>in billions of Dobras</i>	7
Table 8: Changes in Fiscal Revenues, 2002-2004	10
Table 9: Controls Conducted by the General Inspectorate of Finance, 2004 – 2005.....	19

PREFACE

The main objective of this assessment of public finance management in Sao Tome and Principe, known as the Country Financial Accountability Assessment (CFAA), is to examine financial management mechanisms in the public sector and to assess the related fiduciary risks, without seeking to provide assurances for eventual proper use of the public resources allocated.¹

The current CFAA was undertaken in June 2006 and falls within a special context in Sao Tome. In early 2005, the authorities launched a public finance management reform, based on the Angola model. At the request of the authorities, this document contains three volumes: Volume I contains the actual CFAA and provides an analysis of current financial management (plus PEFA indicators). Volume II provides technical evaluation of the ongoing public finance reform as of June 2006. The third volume presents the annexes.

The importance of this exercise lies in the fact that it is taking place at an opportune moment for Sao Tome authorities who requested it, but also in the fact that the CFAA adheres, notably, to the recommendations stemming from previous diagnoses, which had been jointly conducted by the World Bank and the International Monetary Fund, and which focused on public finance management within the context of the HIPC Initiative (December 2003)² as well as on other observations made by other donors.³

The mission concluded the CFAA analysis with an assessment of the PEFA indicators, based on available and measurable information in June 2006. This tool will prove particularly useful for the authorities as it will constitute a baseline against which it will be possible to measure, in the coming years, the benefits of the public finance reform being designed and adopted. PEFA indicators do not lead to any recommendations, nor do they try to assess the future impact of this public financial management reform. Besides, these indicators do not deal with fiscal policy in terms of the adequacy of various expenditures. There is thus convergence and complementarity between the use of PEFA indicators, and the analysis which can result from the CFAA diagnosis as such. Rather, the former informs the latter. In contrast, it is in comparing a subsequent PEFA exercise with the table in this document that any development can be noted, and then analyzed.

The CFAA draws on the technical aspects of the themes examined, stemming from all documents provided by the authorities and from visits to the services. It is underpinned by a dialogue which was established before and during the design of the document. Therefore, the CFAA will also serve as the basis of dialogue with the authorities, when the time comes, to take stock of achievements and identify actions for actual monitoring of the implementation of its action plan, through the ongoing reform. All services and stakeholders involved in public finance management in Sao Tome (Ministry of Finance, Ministry of Plan, Administrative and Financial Directors (AFDs), the Accounting Tribunal, the National Assembly) should participate in this dialogue. This document will have an even greater impact as it accompanies the implementation of a public finance reform, to which the authorities are committed; therefore, it is also a tool for improving some aspects of this reform, notably in Volume II.

¹ The analysis of the final use of funds allocated is conducted specifically within a Public Expenditure Review, another World Bank Instrument.

² HIPC Mission, Cauneau and Catalan, December 2003

³ Tollini Mission Report, IMF, March 2005, and MCC/USAID Report, July 2005.

The CFAA focused on (i) legal framework, (ii) budget preparation; (iii) budget execution, (iv) internal and external control of public finances, (v) the information system, (vi) human resources and (vii) public enterprises financial management.

Risk assessment is one of the focal points of this study. Risks encountered in implementing the public finance reform involve both the Sao Tome government (budget formulation, preparation, execution, and tracking) and Development Partners in their roles as financiers of development and poverty reduction operations. Consequently, the assessment seeks to ensure:

- i. That all government activities are included in the budget;
- ii. That public resources are spent in accordance with the objectives set out in the budget law, or used in the public interest;
- iii. That information related to the execution of the budget law is timely, useful, reliable and comprehensive.

The risks identified underscore the possibility that the reform may not avoid errors, omissions and/or embezzlements in the future. Therefore, it is important for all partners to give the government the support needed to implement an action plan that translates the recommendations of this report into actions.

The CFAA was conducted by agreement between the Government, the African Development Bank, the World Bank, and the French Cooperation. The CFAA was closely coordinated with Country Procurement Assessment and the Public Expenditure Review and addresses the government's concern that the ongoing reform improves its financial management and creates the conditions necessary for more efficient use of its resources, especially those allocated to poverty reduction.

The CFAA team worked closely with partners who participated in this exercise, and was responsible for the exercise and for drafting the final report. This CFAA was led by Alain Catalan (WB Senior Financial Management Specialist) and the team comprised Messrs. Abdoulaye Coulibaly (African Development Bank), Nestor Coffi and Robert Cauneau (World Bank), and Yves Guérin (French Cooperation). In the field, the team also benefited from the comments and guidance of the United Nations Development Program (UNDP). Quality control was provided through internal World Bank meetings, and by Messrs. Moustapha Ndiaye (LAC), Eric Nelson, (AFTP4) and Keiko Kubota (AFTP3). This CFAA also benefited from the support of Messrs. Leif Jensen and Emile Finateu (World Bank, AFTFM).

The CFAA team expresses its gratitude to the Vice-Prime Minister and Minister of Finance of Sao Tome and her administration for their availability and continuous support during this exercise, as well as for the high quality of organization and coordination of meetings prepared by the advisers, Agapito Dias and Zeferino Dos Santos Ceita. The mission met successively with the public finance reform committee, officials at Treasury, Budget, Taxation, General inspection of Finance (IGF), the four public enterprises: ENASA (Airport), ENAPORT (Port), EMAE (Energy), CORREIOS (Postal service) Planning, Customs, the Central Bank, the MoF information technology chief, as well as the AFDs in the Ministries of Finance, Trade, Education, Infrastructure, and the Coordinator of Governance Capacity Building Technical Assistance Credit (PATRCG). The mission also met with Accounting Tribunal authorities and with the public finance technical team at the National Assembly.

The team is also grateful to all donors present in Sao Tome who shared their comments with them during the CFAA process, and particularly with the Development Partners that participated directly in the exercise by providing funding for experts, notably France and the African Development bank (AfDB).

EXECUTIVE SUMMARY

A. Main Findings of the CFAA (Chapter I) - as of June 2006.

1. The main findings are based on an analysis of the situation of the public finance management as of June 2006 (Vol. 1). A review of the ongoing PFM reform as of June 2006 is presented in annex (volume 2 in French) of this document. Descriptive documents are also presented in annex (volume 3 in French). Although the CFAA is not a PEFA exercise, a table of proposed PEFA indicators is provided in the Annex. Table 2 notes, when possible, the link between the main recommendations of the CFAA and related PEFA indicators.
2. **The legal and regulatory framework.** Public finance management in STP is governed by Framework Law 1/86 of 1986. This law establishes the management rules and defines the current system based on budget preparation and execution, but does not meet international standards, especially with respect to the application of accounting regulations.
3. The 1986 law has not helped eliminate the many weaknesses in the budget schedule; it is not conducive to an ad hoc budget formulation based on, among other things, by a real macroeconomic framework, does not reinforce the budget execution process, particularly in terms of control, and has not prevented the undermining of a coherent operation of the public finance management system.
4. The next organic law will have to reform the entire public finance management system, not only in its institutional and organizational aspects, but also with regard to the expected outcomes in terms of transparency and efficiency in the use of public resources.
5. **In the current budget preparation system,** the draft budget is formulated in a dual process, even though it is presented in the form of a single document: on the one hand, the recurrent budget, and on the other hand, the public investment program (PIP or investment budget). It would be advisable to come up with a budget that is unified in its preparation and presentation, by involving the Directorates of Planning and Budget, and by allowing an effective link between the PIP and the annual budget. Budget classifications are not in line with international standards, in particular, regarding functional classification and the codification of poverty reduction expenditures. The staff involved in the process is poorly motivated and the involvement of ministries is limited. There is little consistency with the PRSP and the multi-year aspect is not taken into account; the budget does not include all flows. Although in the current system the 1986 Framework Law establishes a clear and detailed schedule, it seems, however, that the National Assembly is not able to conduct a real review of the draft budget; furthermore, the budget preparation process has accumulated significant delays in many fiscal years. In the government's budget document, fiscal balance is an accounting balance and not a real balance; finally, the budget document is not comprehensive.
6. The process of designing the tax revenue and expenditure estimates is conducted by the Budget Directorate (BD). Currently, tax revenue assessment is not reliable and forecast predictability is reduced. The design of the current expenditures framework is limited by budget constraints, whereas investment expenditure is predicated on foreign financing opportunities.
7. By and large, the expenditure execution rate is low and its evaluation is difficult for lack of information, especially with regard to foreign-financed expenditures. The budget authorization

limits are not respected. The link between the ending fiscal year and the beginning fiscal year is not ensured and no supplemental budget is voted.

8. Current risks pertain to: (i) the lack of predictability stemming from the absence of a medium term macroeconomic framework, and (ii) the difficulty controlling the wage bill, which could be worsened by the use of two databases of active civil servants.

9. **In the area of budget execution**, the current system, based on monthly appropriations, is seriously disconnected from the resource mobilization schedule. The main risk is that the officers authorizing payments do not have the predictability required to efficiently execute their budget.

10. Though perfectible, the information system of the Customs Directorate is satisfactory, and this Directorate applies international standards in an informal way. However, there is a significant need for continuing education, and internal control is virtually nonexistent. With respect to tax administration, the information system is inadequate and the amount of outstanding taxes is unknown. The tax system is essentially declarative and delinquent payers are hardly sanctioned.

11. The current expenditure and capital expenditure procedures are cumbersome and frequently circumvented. The risk is that the practice of paying for services before they are provided may remain in force. The technical process of payroll management seems to be under control in the current practice, but it will be necessary to draft a relevant manual

12. The current information on the execution of foreign-financed operations is incomplete. The most important thing is to set up an information gathering system involving not only the government, but also the development partners. The risk is that the execution of foreign-financed investments may be poorly instead of hardly monitored, seriously undermining public finance management?

13. **The current system of accounting execution and management.** Law No. 1 of 1986 remains the text of reference governing public finance in STP. The current Treasury and Patrimony Directorate is limited to two divisions: the Treasury Division and the Patrimony Division.

14. The Treasury division only exercises payment functions, consisting in authorizing expenditures liquidated and ordered by the Budget Directorate, solely responsible for issuing payment orders. Once approved, payment orders are transmitted on a daily basis to the central bank (BCSTP), the State's Cashier, depending on available cash flow. There is no fixed policy governing Treasury management.

15. The Patrimony Division is responsible for monitoring purchases and sales of state assets. Any acquisition worth more than 25 million Dobras (about 21,000 US dollars) is subject to procurement. Once prepared by the spending ministry, the file is submitted for verification to the Patrimony Division, which, issues and monitors the call for tenders.

16. The current accounting system is obsolete, as indicated in previous evaluations. Present government accounting consists in recording, on a daily basis, expenditures and revenues undertaken by the Central Bank; no Treasury balance is prepared. It is impossible to monitor the amounts outstanding and payable based on accounting rules. Balance-sheet accounting is not conducted. Given that there is no accountant bookkeeping, no Treasury balance is established and there is no report from one fiscal year to the next.

17. **The Information system.** In the absence of regulation defining the mandate of each directorate, and of a manual with a clear definition of procedures, or of qualified computer specialists, the systems being implemented were developed by replicating techniques used in manual monitoring of information, without little attempt to ensure consistency and without any global vision of the information system. Computers are not set up as a network; in particular, there is no link between the Budget and Treasury Directorates. A copy of the data input in the Budget Directorate's database is saved in one of the databases of the Treasury Directorate, but this copy is not utilized. Budget Directorate and Treasury Directorate staff has to use diskettes to transfer data from several computers in order to capture the overall status of budget implementation.

Controls

18. Internal control is particularly weak, sometimes nonexistent.

19. With regard to judicial controls, there is an Accounting Tribunal (Tribunal das Contas), which regularly and widely disseminates its activity reports, and which is itself audited every year.

20. However, there is a strong need for consistency between the internal and external control functions, especially as regards the exact distribution of control tasks and prerogatives and the ex ante intervention of the Accounting Tribunal on contracts, or even on the terms and conditions of the review of accounts for previous and future years. The risk is a redundancy of controls resulting in a serious lack of efficiency in procedures and in public expenditure.

21. The National Assembly must set up a permanent training program for members of Parliament in budget monitoring and control.

Decentralization

22. The principle of decentralizing budget implementation in favor of sectoral ministries is a given, but it seems difficult at this stage to appreciate the efficiency of capacity building, the role and mission of sectoral Administrative Financial Directors as well as the level of implementation. As for administrative divisions, districts are, in theory, decentralized entities with an independent budget managed by local elected officials; however, they are closely dependent on the State. Finally, the specific organization of the administration in the island of Principe is complex and inefficient.

23. The risk is that there could be poor distribution of operational and investment responsibilities among the different levels of government, but also in accounting for the use of resources, knowing that the objectives of the regional administration of Principe could be different than national objectives.

24. With respect to management of major public enterprises, the authorities identified crucial needs for improving the management of public enterprises that are included by the current public finance reform process. The main CFAA mission examined the management procedures of ENASA (airport), ENAPORT (port), EMAE (water and electricity), and CORREIOS (postal services) and their relationship to the State. The discrepancy between the statute of the enterprises and the public finance management practices reflect shortcomings in the role of the State in relation to these enterprises. The relationship between the State and public enterprises suffers from the fact that the latter's profits are fully transferred to the State's accounts; in addition, no subsidy is provided to these enterprises to support their investment programs since

2002. The resulting financial situation is rather precarious and significantly undermines their development; the major risk in the current management of public enterprises is the persistence of their precarious financial situation, and even the total interruption of their activities in the short or medium-term (see chapter three of the Public Expenditure Review for further details on the performance and fiscal impact of state owned enterprises).

25. The **fight against corruption**. STP has undertaken an informal discussion about the fight against corruption, especially within political parties. A presidential decree, dated May 15, 2006, ratified the United Nations Convention against Corruption of December 9, 2003. The legal framework is not set up to the fight against corruption. STP does not have any anti-corruption law in its legal instruments; however, the judicial system (the Accounting Tribunal) is set up and can receive and process any file concerning financial fraud of all types, including personal profiteering from any operation relating to public funds. There is no national entity to fight corruption, and within the ongoing reform of public finance; there is no provision for such a structure.

26. In practice, there can be no real debate on the institutionalization of the fight against corruption in STP. Indeed, fundamental prerequisites are lacking in the country's institutional setup and are therefore incompatible with a true policy to fight any financial fraud. As a matter of fact, a major prerequisite has to be addressed: a law must be passed on the forbid involvement of members of Parliament with private enterprises that are likely to be government suppliers, and holding any position within the public administration, especially at a senior level.

27. The risk of mixing government's interests and personal interests of institutional representatives is high in the current system.

Human Resources

28. The low level of human resource skills is to a large extent the cause of the dysfunctions exposed in Volumes 1 and 2 of this report. Weaknesses were noted throughout the budget process. Indeed, they appear in the preparation, execution and monitoring of the budget. The priority action to be implemented is a long cycle of general training in public finance over several months. This training, which would comprise a major practical component, should be taught by officials and public servants who are active in various directorates of the Ministry of Finance.

29. The CFAA assessed the risks encountered on the basis of the current situation that is without reforms. These risks concern Sao Tome government authorities (budget formulation, preparation, execution, and monitoring) as well as Development Partners, in their role as financiers of development and poverty reduction activities.

Table 1: Evaluation of Current Public Finance Management Risks⁴

Component	Risk level	Comments
Budget expenditure forecast	High	The estimates of expenditures are largely dependent on availability of foreign financing.
Budget revenue forecast	High	The evaluation of tax receipts is not reliable and the predictability of forecasts is limited
Commitment, liquidation and ordering of budget expenditures (administrative phase of expenditure chain)	Very high	The procedure for this expenditure phase and the controls put in place are too vague and confusing; internal controls are not operational and are likely to become more and more redundant. The control on the effectiveness of expenditures faces the risk that public authorities may not obtain value for their money. There is conflict of interest with regard to the approval of public contracts.
Execution of budget expenditures payment (accounting phase of expenditure chain)	High	The high financial risk in this phase is systemic. The requisite controls to reduce this risk are not in place; implementation decrees are non-existent; the staff is not trained; harmonization with the central bank is not done through a computer network.
Execution of personnel expenditures	High	The execution of personnel expenditures can be affected by the lack of coordination between the two existing rosters of government employees.
Execution of budget revenue	Moderate	Though perfectible, the Customs Directorate's information system is satisfactory, and the Customs Directorate applies international standards in an informal way. However, there is a significant need for continuous training, and internal control is virtually non-existent. For tax administration, the information system is inadequate and the amount of outstanding taxes to be collected is not known. The tax system is essentially declarative and violators are hardly sanctioned. The DGI has no adequate operating budget.
Budget expenditures waiver procedures	Very high	Excessive use of these procedures (early payment advances) may in the long run create a major financial risk because current texts on the responsibilities of expenditure actors are still incomplete and very vague.
Public accounting	High	At this stage, the single-entry accounting system does not allow full monitoring of the government's financial operations. General public accounting regulations are not in line with international

⁴ As on June 11th, 2006.

Component	Risk level	Comments
		standards and are not compiled in a manual.?
Reporting	Moderate	There are no regular budget monitoring status reports, no monthly accounting balances, and no computerization of the government's financial operations table (TOFE). The lack of discipline in the preparation of management accounts remains real.
Cash management	Moderate	The shortcomings of cash management monitoring by the Treasury do not present any significant risks in this area. However, the absence of accounts reconciliations and the impact of future oil receipts could increase this risk if a real cash management policy is not established.
Public debt management	Average	The shortcomings of public debt monitoring by the Treasury do not present any significant risks in this area.
Public and parastatal enterprises	Very high	The fact that the government does not play its role in the management of public enterprises, the lack of coordination in the management of public sector enterprises, the absence of systematic controls and of efficiency in their management represent a major financial risk in public finance.
Ex ante and ex post controls	Very high	The organization of administrative controls is very weak. The reorganization and the definition of the mandate of the IGF are not consistent with those of the other control institutions; the Accounting Tribunal (i) is judge and jury with regard to public contracts, and (ii) has never issued a ruling on any management account.

B. The Main Findings of the Evaluation of the Ongoing Reform (Chapter II) – as of June 2006.

Background

30. The public finance management framework in Sao Tome and Principe is based on the 1986 Framework Legislation on Public Finance. The main findings of Bank and Fund assessments between November 2003 and March 2005 led Sao Tome authorities to seriously review the public finance management system as it has existed since its inception in 1986 and set out to reform it.

31. The reform contains the key elements needed for sound management of public finances: (i) clear definition of basic budgeting principles, (ii) presentation of successive phases of the budget preparation process, (iii) improvement of budget presentation, (iv) implementation of a modern accounting system, (v) strengthening the internal control function, (vi) implementation of the principle of decentralizing budget execution to line ministries.

32. The efforts of the government in reforming its public finance management system is supported by a World Bank TA credit (Governance Capacity building TA credit) launched in early 2005.

Governance Capacity building TA Credit

The Governance Capacity Building Technical Assistance Credit (GCB-A) of US\$5million has three components: i) support of the Public Finance Management reform, ii) strengthen the Oil Revenue Management and iii) support PRSP implementation.

The public finance component of the credit concentrates on the expenditure side of the budget in agreement with another donor who is to provide support for the reforms needed in revenue side (Tax and Customs Directorate mainly). The project has an integrated view of the reform, including the entire budgetary cycle (budget planning, execution and control). It includes revisions of the legal and institutional frameworks as well as training staff. Consequently, it also supports improvements in the directorates of planning and reform of the antiquated procurement law.

So far, the GCB-TA has supported: i) a new public finance organic law, approved in 2006 that adopts new modern budgetary codes, including for the first time a functional classification ii) the set up of an integrated budget implementation IT system that links the directorate of Budget and the directorate of Treasury in a single budget execution system; and iii) provide assistance on Public Finance Management to the national institutions involved in the supervision of petroleum revenues. For the remaining of the life of the credit, this component of the project will assist the Government to i) draft a new procurement law, ii) set up an accounting department and draft a public accounting plan, iii) improve the investment budgeting, iv) initiate a Medium Term Expenditure Framework, and v) improve the IT system to produce public accounts, integrate the central bank, and improve its security.

33. In this reform, the authorities have opted for an integrated budget execution and accounting information system (SIGFE) based on a system that is already operational in Angola, with references from Brazil.

34. There is a real political will to reform and a supervisory structure involving a reform committee has been set up. It effectively analyses new measures, based on a schedule and special monitoring. However, ownership of the reform is still superficial at the technical and administrative levels (within the services and within different services). For instance, the IGF project is not discussed with Taxation, nor with the Accounting Tribunal; the Planning Directorate is not involved at all in the reform of budget presentation; and the internal Treasury divisions are not aware of the technical content of the reform.

35. The best Public Finance Management system and standard for Sao Tomé and Príncipe.

- A first option, proposed by the World Bank team⁵, was to align all existing public finance standards and regulations in the context of the West African Economic and Monetary Union (Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest—UEMOA). These directives are based on the old French fiscal system and define a budget nomenclature, public accounting regulations, and a government accounting system. However, a recent Fund study has underscored the difficulties encountered by UEMOA countries in adjusting to established standards.
- It then seemed preferable to the STP government, whose current public finance management system was inherited from Portuguese colonial regulations, to refer to other reform experiences in countries with the same legal structure, such as Angola

⁵ HIPIC Mission , Cauneau and Catalan, December 2003

and Mozambique⁶. Both countries started from the Portuguese colonial model and are now well advanced in the implementation of their respective administrative systems, with computerized components in an integrated budget, treasury and accounting management system. The Sao Tome authorities finally chose the Angolan public finance management system (see Annex 3) and created a reform coordination unit.

36. At this stage of implementation of the reform, the STP government's main difficulty lies in establishing the reform implementation schedule. Indeed, the key phase of the reform is the transfer of the financial management software from Angola to STP. Although the initial transfer agreement has never been questioned by Angola, the transfer itself had not yet occurred at the time of the CFAA mission. The discussions between both countries led to an agreement to be signed in March 2007. The reform is expected to be operational by January 1, 2008. This schedule is yet to (i) be validated in the framework of the technology transfer from Angola, and (ii) the details of implementing the various reform components must be precise enough to ensure that adjustments and complements specific to STP have been well taken into account. At this point, the CFAA cannot assess the realism and the detailed content of the project schedule.

37. Furthermore, unavoidable resistance inherent to the process of change could undermine the launching of the reform. There are still obstacles related to the lack of human, technological, and material resources.

38. The new legal and regulatory framework will be governed by a Draft Budget Framework Law (PLC) which was prepared in early 2006, but has not yet been adopted. The PLC sets forth the basic regulations defining the general budget preparation, execution, and accounting process.

39. However, the legal and regulatory framework, and the PLC in particular, remain a relatively weak link in the reform process, because some measures are not clear or are incomplete, notably the absence of clear allocation of responsibilities in the administrative and accounting phases, a budget schedule that is too succinct and an internal control function that is too vague in the law. No efforts were made to ensure overall consistency in the law. Furthermore, the PLC does not explicitly provide for the different implementation decrees that it is supposed to induce. Even if the Reform Committee is working on different laws relating to the Administrative Financial Directors the IGF and the Directorate of Public Accounting, the PLC should clearly make provision for them, define the expectations; in particular, it is essential that a regulatory instrument be passed to create the General Public Accounting Standards.

40. With respect to budget preparation, the PLC defines the stages of the budget preparation process; public finance reform will be based on an information system that should help accelerate the process. The contents of the draft budget are fully described in the PLC. Multi-year operations will, henceforth, be taken into account, and the limited nature of budget authorizations is explicitly stipulated in the PLC. Nonetheless, the notion of carrying forward the outcomes of the preceding fiscal year is not included in the draft law; the proposed regulation only makes provision for deadlines for some stages and is not sufficiently strict in terms of respecting deadlines. The main risk of the reform lies in the fact that the government budget could continue to be implemented with delays of several months every year. Finally, the requirement for a comprehensive report that includes external financing is not stipulated, hence the risk of less transparency.

^{6 6} Cf Tollini Report, IMF, March 2005

41. The draft public finance budget framework law clearly presents the notions of program and sub-program, but the budget nomenclature project is incomplete with respect to a functional classification in line with international standards. The reform of the nomenclature is done in an isolated manner by the Budget Directorate. As a result, there is the risk of no collaboration with the Administrative Financial Directors in designing a new budget nomenclature, which would result in an incomplete and poorly accepted document. Also, the lack of involvement of the Planning Directorate is likely to perpetuate the prevailing situation, thus preventing a really unified budget. Finally, the future information system should help improve data conservation. The SAFE project effectively includes, among others, the management of tax and customs revenues.

In the Area of Budget Execution

Revenues :

42. None of the National Directorates that are involved in the collection of government revenues was involved in the design of the reform, and the draft budget framework law contains few regulations on the collection of government revenues. Consequently, the major risk that emerges, from the perspective of the reform being prepared, is the fact that ownership of the reforms by the financial agencies will be more difficult, notably because of the uncertainty that exists between future IGF responsibilities and current Tax Administration responsibilities with respect to tax control. Such a situation is a source of conflict and thus of blockages on the part of the civil servants concerned.

Expenditures :

43. The draft framework law makes little provision for expenditure procedures; in particular, it does not specify whether services or supplies should be provided before payment, and it does not address the reverse procedure. The risk is that the practice of paying for services before they are provided persists, even when the new regulation will be implemented.

44. The draft framework law only provides for one category of exceptional procedure, the advance payment regime, but its failure to be precise about the conditions under which advance payments can be made may result in the abuse of this procedure.

45. The draft framework law does not address aspects related to payroll management. It will therefore be necessary to draft legislation defining the modalities in this area. The same goes for the execution of foreign financed operations. The risk is that the execution of foreign financed investments may not be adequately monitored, seriously harming the management of public finances.

46. In the area of accounts execution and management, the PLC defines the organization, the jurisdiction, the objective and the specific regulations governing the Treasury. It provides for the creation of the Directorate of Public Accounting by defining its jurisdiction, responsibilities and special regulations, specifying that the Directorate of Public Accounting is responsible for (i) formulating and proposing accounting standards, (ii) formulating and updating the code of legal requirements in accounting practice, (iii) executing the budget (iv) preparing periodic reports to be presented to the National Assembly, and (v) preparing general government accounting.

47. In addition, the PLC creates and organizes the Directorate of Patrimony by enacting its organization and jurisdiction, defines what falls under government patrimony, and the specific principles and regulations governing it.

48. The PLC establishes the principles and regulations that are specific to government accounting, notably that the government prepare, at the end of each fiscal year, tables that show budget balance as well as those that show budget execution and the results of the exercise. These tables must accurately reflect all operations to allow economic and financial analysis.

49. The PLC is a large-scale project wanted and initiated by the government; it consists of an accounting system in line with international standards, underpinned by a government code of legal requirements in accounting practice, a strengthened internal control system, and a computer system that allows the execution of operations in a unique and comprehensive way. Sao Tome's code of legal requirements in accounting practice, as planned under the reform, is based on the current code in force in Angola and will help standardize the mode of recording operations according to the double-entry accounting system. This code of legal requirements in accounting practice will allow accurate and rigorous tracking of budget execution by fiscal year, especially outstanding balances and amounts to be collected.

50. Unfortunately, the draft framework law is incomplete, particularly with respect to: (i) the limitations for government revenues and expenditures, (ii) the responsibilities of different operators in the public expenditure chain (credit administrators and public accountants), and (iii) the introduction of an accounting implementation instrument, such as the RGCP.

51. With respect to the accounting execution phase, no preparatory work has started in the services, nor has been shared with the Central Bank, which serves as the government's cashier. In this area more than in others, the mission did not note any ownership of the modalities for implementing the different reform actions; there was rather a wait-and-see attitude, auguring some adjustment difficulties in the future. The current risk in accounting reform is that efficiency may be considerably mitigated because of the lack of clarity in the distribution of responsibilities.

52. With respect to the information system, the information technology implemented under the reform will underpin the management of all budget operations. Such information technology is already operational in Angola, which serves as a reference for Sao Tome and Principe. The application will consist of a single database shared by the Budget and Treasury Directorates, public accounting, and line ministries. Each service will have controlled access to this database, depending on its responsibilities. The use of a single database will allow the tracking of government operations in real time, will avoid repeated entry of the same information by different services, and will ensure greater security in the processing of the information; the whole system will run on a network linking all stakeholders in the government's budget process.

53. However, the perception of the expected outcome of the future information technology tool is erroneous. Indeed, most of the people interviewed believe this tool will solve all problems, whereas the reform must necessarily comprise, first and foremost, the revision of laws and of the organization and must include an important staff training component.

54. Furthermore, the technical timing of the implementation of the information technology component is still vague, and must be clarified, notably on the basis of the convention that will be signed with the Republic of Angola. The postponement of a general implementation of SAFE to January 1, 2008, seems realistic.

Controls

55. The proposed reforms need to be consistent: (i) the IGF's draft organic law⁷ is confusing on ex-ante and ex-post controls, and on the jurisdiction for tax control of private enterprises; (ii) the current reform laws do not propose changes to the ex-ante intervention of the Accounting Tribunal on contracts, nor on the modalities for reviewing the management accounts of the previous and future years.

56. The risk is a redundancy of controls, which will result in a serious lack of efficiency in operations and in public spending.

57. The National Assembly should put in place a continuing training program to train members of parliament in budget tracking and control.

58. The table below defines, in the current situation, and on the basis of the ongoing reform, the main recommendations that constitute an action plan aimed at strengthening and accompanying the implementation of government reform—both actions already listed in reform documents and those not yet identified at this stage.

⁷ As on June 2006

Table 2: Summary Matrix of Main Recommendations

MAIN PROBLEMS	PRIORITY RECOMMENDATIONS and related PEFA indicators	Responsibility	Technical Assistance Need			Time frame		
			Weak	Average	High	Urgent	Priority	Medium Term
<p>1. Legal Framework <i>In its current form, the Draft Framework Law does not lead to a comprehensive and clear presentation of sound public finance management rules</i></p> <p><i>The implementation decrees on public accounting, internal control, and decentralization are not prepared</i></p> <p><i>The users' manuals for services are nonexistent</i></p>	<p>1. The PLC should be closely examined, and corrections or additions made before December 31, 2006, to be discussed and validated in early 2007</p> <p>2. Produce and approve the implementation decrees on public accounting (code of legal requirements in accounting practice; and supporting documentation</p> <p>3. internal control: clarify IGF missions primarily on ex-post control. (2007); PEFA: Pi 21</p> <p>4. Approve a law establishing the modalities for management of the wage bill by the BD (2008). PEFA: Pi 18</p> <p>5. Produce and approve users' manuals for budget preparation and execution, as well as accounting manuals (2007 and 1st quarter of 2008)</p>	MPF			X	X	X	
<p>2. Budget preparation <i>In the reform process, budget preparation could still lack predictability and comprehensiveness, and may be worsened by the recurrent problem of delays in the preparation and voting stage.</i></p>	<p>1. In the draft framework law, must (i) include the whole budget preparation cycle, (ii) begin the cycle with the establishment of the macro-economic framework in April and the budget circular in May; (iii) extend the deadline for budget conferences and shorten the deadline for validation by the Cabinet; (iv) reduce the coverage and the conditions for resorting to the 12th provisional and only authorize it in exceptional situations.</p> <p>2. Implement during the preparation of the 2009 and 2010 budgets.</p> <p>3. Draft a regulatory instrument and a manual of procedures clarifying the method for assessing revenues, to improve evaluation and transparency (to be implemented in 2008 for the 2009 budget. PEFA: Pi 14, Pi 15</p> <p>4. Finalize the project, including the functional classification, in line with COFOG standards. PEFA: Pi 5,</p>	MPF		X	X	X	X	X

MAIN PROBLEMS	PRIORITY RECOMMENDATIONS and related PEFA indicators	Responsibility	Technical Assistance Need			Time frame		
			Weak	Average	High	Urgent 2007	Priority 2008	Medium Term Years 2009-2010
	<p>5. Put in place a medium-term macro-economic framework. PEFA: Pi 12</p> <p>6. For more clarity and efficiency, involve the Budget Dir. and Plan Dir. to ensure that the ministries only have one interlocutor.</p> <p>7. Merge the planned Public Service Directorate database and the Budget Dir. database of civil servants. PEFA: Pi 18</p> <p>8. Enforce the discipline of an annual vote on timely manner PEFA: Pi 11</p>		X			X		X
<p>3.1. Budget and accounting execution under the reform ...</p>	<p>1. Strengthen the draft framework law on (i) quarterly appropriations, and (ii) conditions for using the advance cash procedure PEFA Pi 16</p> <p>2. Improve the National Directorate of Taxation's information system. Adopt a Customs code of ethics</p> <p>3. Respect the phasing of the normal expenditure process, notably by making payments after the provision of goods or services.</p> <p>4. Strengthen information on foreign-financed operations. PEFA: D1 to D 3</p> <p>5. Accounting regulations should be included in a RGCP; PEFA: Pi 22</p> <p>6. Adopt a manual of accounting procedures;</p> <p>7. Create a cash management committee; PEFA: Pi 16, Pi 17</p> <p>8. Provide a Treasury balance, and budget execution tables; PEFA: Pi 24, Pi 25</p> <p>9. Computerize the Government's Table of Financial Operations.</p>	MPP	X	X	X	X	X	X
<p>3.2. The information system <i>The information system is only in the design stage; it has not yet been</i></p>	<p>1. Speed up the pace of meetings with Angola to conclude, as soon as possible, the preparation/signing of the convention between the two countries.</p>	GVT	X			X		

MAIN PROBLEMS	PRIORITY RECOMMENDATIONS and related PEFA indicators	Responsibility	Technical Assistance Need			Time frame		
			Weak	Average	High	Urgent	Priority	Medium Term
<i>transferred from Angola, let alone adapted to Sao Tome or operational.</i>	<p>2. Hire, as soon as possible, a consultant independent of the CST, who has already conducted a networking study in another country, or even implemented or monitored such a network.</p> <p>3. Reorganize and refocus the information system's implementation schedule on a realistic basis.</p>	MPF	X			X		
<p>4. Controls <i>Internal controls could be more efficient in the reform; external controls do not "complete" the budget cycle</i></p>	<p>1. Improve the IGF efficiency and the ratio between the number of inspectors and the reports produced. PEFA: P120, P1 21</p> <p>2. Put in place, at the IGF and at Accounting Tribunal, a training program in control techniques and a controls procedures manual to improve the quality of reports. PEFA: P1 26</p> <p>3. Clarify, in the ongoing reform, the responsibilities for ex-ante controls of revenues and expenditures, including with respect to Accounting tribunal for public works contracts. PEFA: P1 26</p> <p>4. Establish, in consultation with the MPF and the Parliament, a work program that will make it possible to catch up on the delay in reviewing general government accounts. (through a modality for reviewing previous accounts <i>in one go</i>) . PEFA: P1 27, P1 28</p> <p>5. Establish a continuing education plan for parliamentarians and National Assembly staff on the methods for preparing, drafting, and monitoring budget execution and for analyzing the budget and the government's general account . PEFA: P1 27, P1 28</p> <p>6. Enhance the function for the internal control of revenues and expenditures</p> <p>7. Enforce the discipline of an annual budget vote on a timely manner. PEFA: P1 27</p>	MPF	X			X		
<p>5. Decentralization <i>Decentralization may lead to poor</i></p>	<p>1. Establish a capacity building program for sectoral ministries</p> <p>2. Simplify the administrative organization of Principe</p>	MPF			X			X

MAIN PROBLEMS	PRIORITY RECOMMENDATIONS and related PEFA indicators	Responsibility	Technical Assistance Need			Time frame			
			Weak	Average	High	Urgent	Priorit y	Medium Term Years	
<i>distribution of recurrent and investment charges among the different levels of authority</i>			X				2007	2008	2009-2010
6. Fight against Corruption <i>The fight against corruption is not institutionalized</i>	Legislation should be passed to forbid participation of members of parliament and private enterprises that are likely contractors and to hold public administrative function at a senior management level.	GVT	X					X	
7. Human Resources	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establish and implement a training plan focused primarily on public finance management training over several months. 2. Implement a mechanism to encourage the return of young expatriate graduates. 3. Strengthen the control capacity of the National Assembly and the Accounting Tribunal 	GVT	X					X	X
			X					X	X

CHAPTER I : CFAA - AS OF JUNE 2006

1. LEGAL AND REGULATORY FRAMEWORK

1.1 The recommendations made since 2003 by the Bank and the Fund have focused on the need to review the legal and regulatory framework of public finance in Sao Tome and Principe.

Legal and Regulatory Framework

1.2 Public finance management in Sao Tome and Principe is based on Framework Law No. 1/86 of 1986. This law defines management rules and governs the current system based on budget preparation and execution, but does not meet international standards, notably with respect to accounting practices.

1.3 There are a number of specific laws that govern the different services in charge of the budget process; these services have expressed the need to review the foundations of budget elaboration and execution process.

Assessment of the current framework

1.4 **The 1986 Law did not eliminate the numerous weaknesses in the budget process in Sao Tome and Principe.** It does not encourage adherence to the budget formulation schedule, nor ad hoc budget formulation underpinned notably by a real macro-economic framework, does not strengthen the budget execution process, notably in terms of control, and did not prevent the deterioration of the public finance management system.

1.5 There is no implementation guideline, in terms of accounts management, such as a General Regulation for Public Accounting. Budget procedures manuals and accounting standards, notably in relation to the collection of supporting documents, are absolutely necessary for real efficiency in the expenditure cycle.

1.6 There is no clear law on the administrative and financial directors (ADFs), defining their role and jurisdiction within the ministries, by stipulating, for example, that they are responsible for supervising and coordinating spending within the ministry, in line with the budget allocated and in accordance with financial programming and accounting standards.

1.7 In their current form, the laws perpetuate the risk of impunity and the lack of transparency vis-à-vis the population.

Recommendations

- The recommendations from previous assessments should be incorporated into a new law reforming the entire public finance management system.
- The General Regulation for Public Accounting. Budget procedures manuals and accounting standards (RGCP), or an equivalent instrument, should be prepared.

2. PREPARATION OF THE BUDGET LAW

2.1 Budget management in Sao Tome and Principe covers the period from January 1 to December 31. Budget preparation is launched halfway through the previous year and relies on central government structures. It also obtains technical support from some Development partners.

Budget preparation procedure and schedule

2.2 **The preparation of the draft budget is a dual process covering, on the one hand, the recurrent budget and, on the other hand, the investment budget.** The Ministry of Planning and Finance (MoF) is solely in charge of the budget preparation process, and two directorates are involved: the Budget Directorate (BD) prepares the recurrent budget, is responsible for arbitration, and compiles the draft budget; while the Planning Directorate (PD) prepares the investment budget. The information technology tools of these two directorates are not compatible. Furthermore, these entities do not use the same budget nomenclature and, although there is only one final budget document, there is no real consistency between recurrent expenditures and capital spending. Debt data is provided by the Debt Division, which was created recently.

2.3 **The involvement of other Ministries in the process is limited and consistency with the PRSP is weak.** Recently, a joint BD and PD budget circular was launched; it sets expenditure ceilings for line ministries, as well as deadlines for submitting their budget proposals. Despite the existence of a ceiling, the proposals submitted are generally very high and, consequently, of questionable quality, as line ministry Administrative Financial Directors (AFDs) are aware that they will obtain much less. Indeed, budget proposals are usually cut by at least half of the amount requested. In general, there is no clear consistency between planned expenditure and the strategies set out in the PRSP. This is due in part to the absence of directives in this regard from the Planning Directorate.

2.4 **The staff involved in the process is poorly motivated.** The lack of coordination between the Budget Directorate and the Planning Directorate, as well as the limited involvement of line ministries, result in a **significant demotivation of staff**. The budget preparation exercise is seen as administrative work and not as the design of an economic tool to serve the nation. It also seems that, because of the low skill level, staff has great difficulty working simultaneously on the execution of the current budget and on the preparation of the next budget.

2.5 **The multi-year dimension is not taken into account and the budget does not include all flows.** There is no medium-term macro-economic framework and, as will be discussed in further detail in the next section, there are a significant amount of extra-budgetary operations, both in terms of revenues and expenditures.

2.6 **The legislation in force presents a clear and detailed calendar, which is not adhered to.** The budget calendar is defined by the public finance organic law of 1986 (Art. 18 and subsequent). The main phases are as follows: presentation of draft sector-based budget proposals to the MoF (June 30, 2006), presentation of draft budget to the Council of Ministers (August 15), tabling of draft budget to the National Assembly (November 1), and finally, voting on the draft budget by the National Assembly (prospective deadline: November 30).

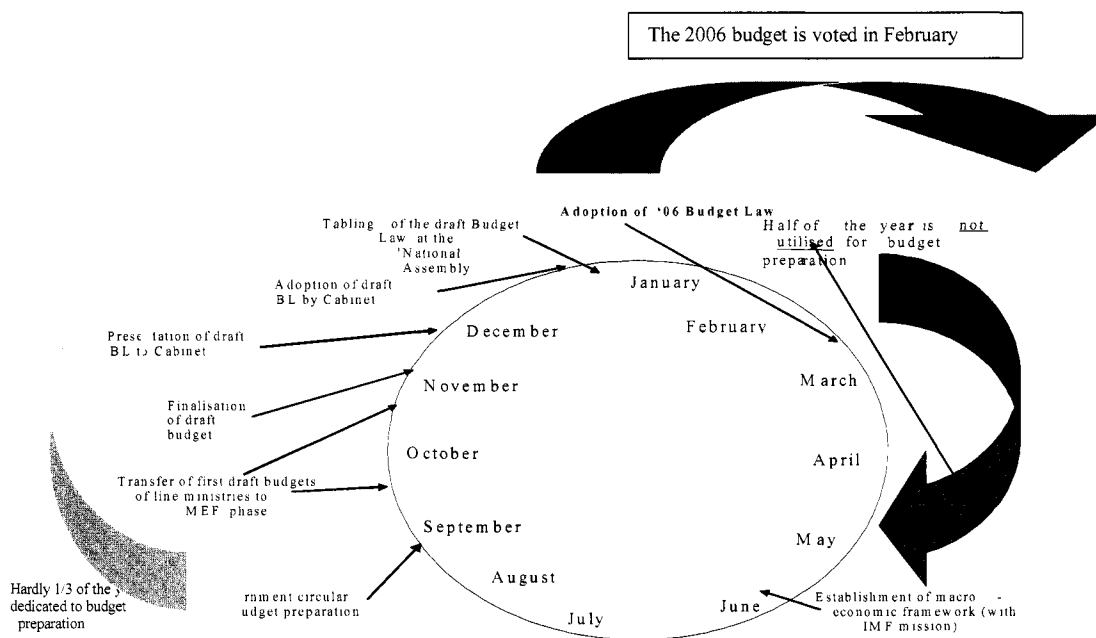
2.7 **The National Assembly is not in a position to conduct a real review of the draft budget.** First of all, it is given very little time for this review. Furthermore, the draft budget that is

presented to the Finance Committee of the National Assembly does not include the status of implementation of the budget for the current fiscal year. As well, this high-level body does not have deputies with expertise in budget preparation, and the Accounting tribunal does not provide any assistance at this stage. In theory, the National Assembly may propose substantive modifications to the draft budget. However, as these proposals must be approved by the government to be implemented, one may consider that it practically has no room to maneuver.

2.8 For several years, there have been significant delays in the budget preparation process. Thus, the effective calendar for the preparation of the 2006 budget was as follows: (i) the macro-economic framework was prepared in May 2005, during an IMF mission; (ii) the budget preparation circular was issued on August 18, 2005; on that basis, the line ministries budget proposals were presented to the MoF as of September 2005; (iii) tax receipts data was provided in September, while revenue agencies consider that they can do so as of April; (iv) after the data was keyed into the computer, the budget proposal was presented to the Council of Ministers around October 2005, and (iv) the Council presented it to the National Assembly in December; (v) finally, the latter voted on the 2006 budget in February 2006.

2.9 As Diagram 1 shows, although the macro-economic framework for the 2006 budget was prepared in May 2005, nothing was done for more than half of 2005 (orange arrow) to prepare the budget, and actual budget preparation work (green arrow) only started in August 2005, with the publication of the budget preparation circular. This resulted in a concentration of preparatory phases during the last third of the year, limiting the interest in budget conferences and letting the parliamentary review period extend (red arrow) deep into the fiscal year concerned.

Chart 1: Actual Calendar for the Preparation of the 2006 Budget Law



PRESENTATION OF THE BUDGET DOCUMENT

2.10 **The budget is presented as a single document** that contains both recurrent and investment expenditures, the latter stemming from the Public Investment Program (PIP) for the corresponding annual section. It includes central government and district operations, and contains government transfers. It presents budget estimates by type, by major institution and by ministry. Staffing positions are described for each ministry. The budget presents changes in revenues and expenditures over the five preceding fiscal years and includes a summary table of the estimates for the coming fiscal year, giving a snapshot of the overall situation, notably financing needs.

2.11 **Budget equilibrium is an accounting equilibrium, and does not present the actual budget situation.** The budget is presented as balanced in accounting terms, since the financing need is covered by external (loans and especially grants) as well as internal resources, notably by accumulation of arrears. One of the main reasons is the difficulty to fully finance investments included in the annual budget. Indeed, more than 80 percent of them are financed with external resources. Furthermore, the assessment of financing is uncertain because foreign financed spending is presented in full only for loans. In fact, a significant part of grants is not included.

2.12 **The budget document is not comprehensive.** The comprehensiveness of the budget document is limited by the fact that a significant amount of revenue is retained by the administrations which collect them, whereas these amounts should be paid into the Treasury. The main reason given is related to the difficulties that these administrations experience in obtaining the appropriations needed for recurrent expenditures. They therefore keep these revenues to cover their own current expenses. As well, as stated in the preceding paragraph, a certain number of expenses financed by grants are not included.

Risks

2.13 The main risk lies in the fact that owing to incomplete knowledge of the government's operations, understanding budget financing needs remains an exercise in approximation.

Recommendations

- Draft and implement a law (General Public Accounting Standards) on public accounting standards, which will allow the establishment of conditions for fulfilling the major budgetary principles defined in the draft public finance framework law.

THE DESIGN OF THE FISCAL REVENUE FRAMEWORK

2.14 The BD is responsible for designing the fiscal revenue framework. In fact, this Directorate sets the calendar for the production of estimates by the revenue agencies (Taxation and Customs). Although fiscal revenue forecasts are established on the basis of the output for the three preceding fiscal years, and although revenue agencies are questioned on assumptions of unforeseen events, it is this directorate that decides on the amount to include in the budget.

2.15 The execution rate of fiscal revenues for the previous years is as follows:

Table 3: Execution Rate of Tax Revenues

Execution Rate of Tax Revenues	2002	2003	2004	2005
	109.3%	111.3%	112.5%	100.8%

2.16 The execution rate of tax revenues was much higher than projected, from 2002 to 2004. The rate was very close to the projection for 2005.

Table 4: Execution Rate of Non-tax Revenues

Execution Rate of Non Tax Revenues	2002	2003	2004	2005
	91.8%	119.7%	69.0%	79.5%

2.17 The execution rate of non-tax revenues varies significantly. It is worth noting that the weight of non-tax revenues is low since it represents only 15 percent of current revenues in 2005.

Table 5: Execution Rate of Total Revenues

Execution Rate of Non Total Revenues	2002	2003	2004	2005
	106%	112.8%	99.0%	99.3%

It is worth noting that, except for 2003, the execution rates are close to projections.

2.18 **The process for assessing tax revenues is not reliable.** The participation of revenue agency employees in the assessment of expected tax revenues is very limited. Neither the Tax Directorate (TD) nor the BD has the capacity to analyze data. No analysis is currently done. The Director of Customs would like to have two employees specialize in the analysis of statistical data available in the SYDONIA computer system. With respect to the Tax Directorate, the situation is worsened by the fact that it does not have consolidated data of past output. For all these reasons, the amounts budgeted are set at the level of the BD.

2.19 **The transparency of the estimates is weak.** As presented, the revenues estimates included in the draft budget law are not transparent from the perspective of either their spontaneous development (volume/wealth effect, etc.) or the action of the government (rate/price/tax base change effect, etc.). An explanation of this issue would help improve transparency of government action and allow parliamentarians to better understand and analyze the choices underlying the preparation of the draft budget law presented to them. It doesn't seem that there is actually any action aimed at emphasizing one tax or another. The VAT has not yet been introduced, but its adoption could be envisaged only on a long term.

Recommendations

- Draft a regulatory instrument and a manual of procedures to explain how revenues are assessed, to improve assessment and transparency.

THE FISCAL EXPENDITURE FRAMEWORK

2.20 As described in the preceding section, the recurrent expenditure budget is prepared by BD, while the capital expenditure budget is prepared by the PD, without any real coordination. There is no Macro-Economic Medium-Term Expenditure Framework, and expenditure programming is simply a renewal exercise, rather than the search for a vision for subsequent years. Thus, there is no consistency between short term and long-term expenditures.

The Recurrent Expenditures Framework

2.21 As stated above, current expenditures estimates are prepared by AFDs in line ministries. They are supposed to respect the ceiling established in the budget circular; however, since the ministries expect significant cuts, they make much more substantial requests. The budgets

approved are, in contrast, much lower than these requests. Sometimes, the ceilings are even lowered when the government does not have sufficient resources overall. The budgets adopted are, in fact, often aligned with budget appropriations from the previous fiscal year, and the relevance of assessment studies is much reduced.

The Capital Expenditures Framework

2.22 The design of the investment expenditures framework is subject to the availability of external financing. Investment spending is planned on the basis of a gliding 3-year Public Investment Program, under the responsibility of the PD. This document itself is based on the PRSP. It is prepared in collaboration with the structures responsible for projects, the various ministries as well as the Development Partners.

2.23 The PD is responsible for analyzing projects prepared by the different ministries during the design of the draft budget. To do this, it uses specific software, with which it is fully satisfied, but which is not compatible with the software used by the BD. This incompatibility prevents the reconciliation of recurrent expenditures with investment expenditures, since the nomenclatures used are not compatible.

The Payroll Expenditure Framework

2.24 With respect to payroll, the BD establishes an annual recruitment program for each ministry, although it is clear that recruitments are handled by the AFDs in each ministry while the administrative management of staff is the responsibility of the Public Service Directorate within the Ministry of Public Administration. This program constitutes an expenditure ceiling. The use of this program is made possible by the existence of a status of budget units in each ministry. Finally, the Public Service Directorate is now conducting a census of civil servants (about 6,000) by submitting a questionnaire to each of them, with the intention of developing a single database which will be as comprehensive as possible, and which will also be used by the BD.

The Expenditure Execution Rate

2.25 The expenditure execution rate is weak overall. Table 6 below presents the total execution rates by major category. With respect to personnel expenditures, it appears that, except for 2002, salary payments largely exceeded budget appropriations. The other operational expenditures also surpassed appropriations, especially in 2002 and 2004. In contrast, the execution of investments was very weak. Except in 2003, the execution rate for investments financed on domestic resources reflects the lack of domestic resources as well the poor absorptive capacity of technical ministries. As for investments financed on external resources, the poor rate is due not only to poor absorptive capacity, but also to the difficulty in finding financing.

Table 6: Execution Rate of Total Expenditures

	2002	2003	2004	2005
Execution Rate of Total Expenditures	80.0%	84.9%	97.3%	72.7%
- Payroll	90.5%	109.4%	111.8%	104.7%
- Recurrent Expenditure	122.5%	102.4%	117.0%	105.0%
- Investments	62.7%	75.4%	66.6%	47.5%
- Internal resources	79.7%	192.9%	53.5%	55.4%
- External resources	59.3%	55.8%	75.6%	45.7%
- Public Debt	--%	61.0%	123.0%	88.0%

The Relative Weight of the Different Categories of Expenditure

2.26 The following table shows, from year to year, significant imbalances in recurrent expenditures estimates, notably in personnel expenditures and transfers. The relative weight of recurrent expenditures in relation to the total budget is on the rise. Investment expenditures budgeted also vary significantly from one year to another.

Table 7: Initial Estimates in Budget Laws by category of expenditures, in billions of Dobras

Type of Expenditure	2003	2003	2004	2004	2005	2005
	Amount	in %	Amount	in %	Amount	in %
Personnel	50.0	11.0	67.9	12.1	103.3	14.6
Procurement of goods and services	36.4	8.0	50.6	9.0	58.3	8.6
Transfer	13.4	3.0	14.0	2.5	92.6	13.5
Other recurrent expenditures	18.9	4.2	29.0	5.2	27.7	4.1
S/Total ordered exp.	118.7	26.2	161.5	28.8	281.9	40.8
Investments:						
- Domestic resources	50.2	11.1	161.5	28.8	78.3	11.0
- External resources	284.3	62.7	236.9	42.4	339.3	49.0
TOTAL	453.2	100.0	559.9	100.0	689.5	100.0

2.27 **The assessment of expenditure execution is hampered by lack of information.** Foreign-financed expenditures are included in the budget when they are loans. They are only partially reflected when they are grants. Very little information is provided on the corresponding expenditure. Data on operations financed by bilateral cooperation are the least well-known, except for donors who have bank accounts in Sao Tome and Principe. Overall, highly fragmented information on the execution of donor-financed expenditures is known much later than the other budget execution expenditures.

2.28 **Budget authorization limits are not respected.** In general, the benefit of budget estimates is largely reduced by the fact that execution departs significantly from budget authorizations. This is the case, notably for all recurrent expenditures, whose estimates are most often established by simple renewal from one year to the next.

2.29 **The link between the fiscal year that is ending and the one that is starting is not assured.** The outcome of the preceding fiscal year—surplus or deficit—is not reflected in the budget. This absence of carry-over is comparable to the fact that the budget does not allow multi-year monitoring of operations. Indeed, for current or investment operations, uncommitted expenses at the end of a fiscal year are not carried over to the next year. This situation does not allow budget managers to properly manage their spending, notably as some of this spending, mainly related to investments, must be executed over several years. The direct consequence of this situation is that some investment operations are abandoned at the end of a fiscal year of as a result of insufficient budget allocations.

2.30 **No supplemental budget is voted.** Although this is stipulated by the legislation in force, to take into account changes in the macro-economic framework as well as contingencies arising in the management of a fiscal year, no supplementary budget has ever been voted. This situation has undesirable consequences, as the necessary adjustments during a fiscal year are done by the BD by simply increasing the initial budget authorizations, without the corresponding financing,

which should be ensured by reducing surplus items or by increasing resources. The budget thus ends up unbalanced overall, and its management inevitably leads to a closing deficit.

Risks

2.31 Risks relate to (i) a lack of predictability created by the absence of a medium-term macro-economic framework, as well as (ii) the difficulty to control the wage bill, which could be worsened by the maintenance of two databases of active civil servants.

Recommendations

- Put in place a medium-term macro-economic framework.
- Associate the BD and the PD to ensure that, in the interest of clarity and efficiency, the ministries only have a unique interlocutor.
- Ensure that the Civil Service Directorate's future database of public servants and that of the BD are merged into one single database.
- Integrate in draft legislation the concept of incorporating in the budget the outcome from the previous fiscal year, as well as the conditions for its financing.
- Integrate in draft legislation the requirement for comprehensive reports on budget execution.

BUDGET NOMENCLATURE

2.32 **The government's budget nomenclature is incomplete.** It only comprises administrative and economic classifications (by type), and does not include functional classifications comparable to those defined by international bodies (COFOG). Efforts were made to introduce such a classification in the 2004 and 2005 budgets, but remain largely insufficient. In the current system, the functional classification of expenditures is deduced from the ministry to which it is attached, which is inadequate. In fact, a ministry may cover several functions. Similarly, a function may involve several ministries. Furthermore, the nomenclature does not allow the monitoring of expenditures by type of financing, by program or by project. Neither does it contain program classifications, which would allow the linking of planned expenditures and expected outcomes.

2.33 **The nomenclature used in the Public Investment Program (PIP) by the Planning Directorate is different** from the classification used in the annual budget document. It is therefore impossible to establish the link between investment spending from the PIP and current expenditures recorded in the annual execution budget.

Risks

2.34 The lack of collaboration with AFDs in preparing a new budget nomenclature may result in an incomplete and poorly-accepted tool. Similarly, the lack of involvement of the Planning Directorate may perpetuate the current situation, which prevents the preparation of a truly unified budget.

Recommendations

- Finalize the budget nomenclature project by closely involving the ADFs in the ministries as well as the Planning Directorate.
- Adopt the functional United Nations COFOG classification and integrate program classification.

PUBLICATION OF THE BUDGET DOCUMENT

2.35 **The proceedings of the budget debate in the National Assembly as well as the budgetary document itself are made public.** Discussions preceding the vote of the budget by the National Assembly are broadcast on radio stations and some debates are televised. The Finance Committee of the National Assembly keeps the records of discussions held during sessions, and prepares a report which is published on the Internet. When the budget is voted, the public is informed and the contents disseminated in local newspapers as well as on the radio.

Recommendation

- Clearly indicate, in the implementation decrees, the types of media to be used to disseminate information on the preparation and the contents of the budget.

3. BUDGET EXECUTION

PROVISION OF BUDGET ALLOCATIONS TO LINE MINISTRIES

3.1 The current system is based on a monthly provision of resources, with a major discrepancy from the resource mobilization calendar. The current budget law provides that “Expenditures slated in the general government budget are authorized on the basis of monthly limits, except for equipment expenditures that are in line with quarterly authorization rules.” The mission noted that this is adhered to in practice, but made it clear that the notion of twelve planned allocations for recurrent expenditures is not predicated on the assumption of a late adoption of the budget, but would apply even if the budget were adopted before the beginning of the fiscal year. This timing is not optimal, because it does not allow the establishment of a link with available financial resources, whose appreciation and mobilization follow a much less repetitive logic. As a result, budget execution is based on daily resources available, without real financial planning.

Risks

3.2 The main risk is that authorizing officers do not have the predictability that would allow them to execute the budget efficiently.

Recommendations

- Envisage resource provision arrangements that are compatible with financial programming. Quarterly provision of resources seems to meet this need.

REVENUE MOBILIZATION PROCESS

3.3 Tax revenues are mobilized by three directorates: the Taxation Directorate, the Customs Directorate, and the National Treasury Directorate. The table below shows that in 2003, there was a reduction in the ratio of tax revenues to the GDP, followed by a significant rise in 2004, reflecting the fact that efforts have been made in this area.

Table 8: Changes in Fiscal Revenues, 2002-2004

(In billions of Dobras)

Category	2002	2003	2004
Tax revenues	95	87	131
Non-tax revenues	18	25	62
Total revenues	113	112	193
GDP	835.3	929.3	1069.3
Tax revenues/GDP	13.5%	12.0%	18.0%

The Customs Directorate (CD)

3.4 **Though perfectible, the information system of the Customs Directorate is satisfactory.** The computer software used is SYDONIA. This system is installed as a network in the port of Sao Tome’s customs office. The Principe revenue office is not equipped. It seems to provide satisfactory service, despite a few weaknesses. For example, it does not allow detailed control of containers. In addition, the functioning of the services suffers from a lack of manuals of procedures, since the employees fired in 1998 left with their work documents. However, this

information system should be improved with the installation of a more recent version (Sydonia ++), within the framework of a foreign-financed operation.

3.5 There is a significant need for continuous training. CD staff comprises about 40 people in Sao Tome, including 7 senior staff, and 2 people in Principe. Only the director was trained in a customs school overseas. The Directorate neither has a customs school, nor a structure for continuous training. Managers were trained by Portuguese cooperation, but only at the time they were recruited. Officers and technicians also received on the job training, at the time they assumed service. It should be noted that there is no professional code of ethics setting professional rules of conduct for customs personnel.

3.6 The resources available to the inspection section responsible for documents and merchandise controls are inadequate. This section operates both at the port and at the airport in Sao Tome. It ensures compliance with legal standards and revenue controls. Each inspector is responsible for verifying declarations at the clearance phase and then merchandise at the removal phase. The collection of customs duties is made easier by the impossibility to use the credit removal procedure. In principle, merchandise can only be removed if the dues have been paid. Enforcement of this rule is facilitated by the fact that there is only one exit point at the port. However, inspection services usually lack resources, both in terms of personnel and operating funds.

3.7 The Customs Directorate applies international standards in an informal manner. In fact, although the government has not signed the convention with the World Trade Organization (WTO), the transaction value of merchandise stipulated by this institution is well used. Non-membership results from a failure to pay the requisite dues to the World Customs Organization (WCO).

The Taxation Directorate (TD)

3.8 The information system is inadequate. First of all, the services have many computers that are under-utilized, which have just been connected to the Internet. The communication system is sub-optimal because there is no network link between the two building the directorate uses.

3.9 The taxation system is essentially declarative, and delinquent taxpayers are not pursued. A fairly good software is used to monitor returns. Tax status is easy to establish. There was a system for managing taxes, but it was abandoned because of the volume of archiving that it entailed. As a result, savings were made in the editing of registers and thus, of paper. But the lack of management accounting of taxes owed does not allow optimal collection. Indeed, it is difficult to identify delinquent taxpayers, and taxpayers who have not paid their taxes within the 60-day deadline are rarely bothered by collectors of the directorate. Furthermore, the taxpayers database is incomplete. Thus, only taxpayers who own businesses can be identified for income tax purposes.

3.10 The amount of outstanding taxes to be collected is unknown. Indeed, to the extent that most taxes are collected on a declarative basis, except for payroll taxes, which are withheld at the source, the amounts owing are difficult to assess. These amounts are only estimates. Collections are rarely undertaken and are very weak. Tax audits are planned, but not well targeted.

3.11 The TD does not have an adequate operating budget. Indeed, since the creation of the ADFs, the operating budgets of directorates has been replaced by a common fund, which they

have no control over. To meet their operating costs, TD employees directly use part of the revenues collected from disputed cases. These operations, both in revenues and expenditures, are therefore extra budgetary. Thus, the lack of operational allocations has a direct impact on tax collection rates. This situation is worsened by the fact that officers do not have procedures manuals.

Risks

3.12 The predictability in revenue collection suffers that they don't have the skill to figure out how to assess taxes properly (how many more businesses and how much more taxes are due to the government).

Recommendations

- Allocate sufficient resources to revenue agencies to enable them to operate adequately.
- Improve the information system within the Taxation Directorate, to improve knowledge of taxpayers and of outstanding amounts to be collected.
- Involve managers of revenue agencies in the preparation of public finance reform.

EXPENDITURE EXECUTION PROCESS

Normal Process

3.13 The expenditure process involves: (i) ministries, which issue spending proposals through their ADFs; (ii) the BD, which authorizes recurrent expenditures, and the Planning Directorate, which authorizes investment spending; (iii) the Treasury and Patrimony Directorate, which carries out a number of ex-ante controls and which authorizes expenditure payments; and (iv) the Central Bank, which makes payments.

3.14 The procedure for current operating expenditures is cumbersome. It involves the following stages:

1. Request for pro-forma invoices from one or more suppliers or service providers by the AFD of the line ministries;
2. Expenditure proposal developed by the DAF and submitted to the BD in support of the pro-forma invoice;
3. Spending authorization given to the BD by the Prime Minister if the expenditure is higher than 2 million Dobras and by the Cabinet if it is higher than 5 million, For these operations,
 - a. budget allocations must be sufficient,
 - b. conformity with market prices is verified, and
 - c. the budget imputation is checked;
4. Once the service has been provided, transmission of the bill by the supplier or service provider;
5. Verification of the expenditure done by the BD. Control of the service provided;

6. Transmission by the BD to the Treasury Directorate of a payment order, along with supporting documents justifying the expenditure.
7. The division responsible for expenditures verifies the resources available, the exact budget imputation, and the supporting documents. If there is no rejection, the payment request sent to the Central Bank. The supporting documentation is then returned to the BD for archiving. The Division enters the data in a database similar to the one used by the BD.
8. Payment (once execution report is sent directly by the works commission).

3.15 **This procedure is often bypassed in current practice.** Indeed, 50 percent of expenditure payment requests are initiated when delivery or supply have not been completed. This practice results from the providers' lack of confidence in the government's creditworthiness. Providers therefore stay informed about the status of their files and only supply their goods or services when they are almost certain that they will be paid quickly.

3.16 Compared with recurrent expenditures procedure, the investment expenditure process requires also the involvement of additional actors. These include:

- The Patrimony Directorate of the Treasury Directorate, which supports ADFs at the stage where the expenditure proposal is deposited, then at the bids preparation stage.
- The HIPC Commission, which monitors expenditures made with this type of financing;
- The Planning Directorate, which authorizes the use of budget allocations;
- The bid opening committee, in the case of a public contract. Its role is to verify that competition rules are properly applied and that prices are not too different from market prices. However, the prices for the government are in general higher than market prices, because of the extremely slow procedure.
- The Accounting Tribunal (tribunal das Contas), which intervenes beforehand to control all contracts.
- The Public Works Executing Agency, which intervenes during procurement and during contract execution;
- Ultimately, the Ministry of Infrastructure, if this is justified by the technical nature of the expenditure.

The consequence is a slow investment execution procedure

Recommendation

- Ensure that the stages of the normal expenditure process are respected, by authorizing payments only after verification that the goods or services have been supplied.
- Streamline the expenditure process and come back on normal expenditure procedure.

Exceptional Procedures

3.17 **The law in force as of June 2006 does not provide any exceptional procedures**, but its Article 29 stipulates that “collection of amounts that are not budget revenues is done in the form of cash transactions, as a transfer to the entity to which it is allocated”. The list of amounts in this category is not defined, and it seems that the use of this procedure corresponds to extra-budgetary operations in ministries, which collect revenues in exchange for services provided, then use them themselves to cover their own expenditures. These operations are not good practice as they are not budgeted, they are not audited and they distort budget revenues and expenditures. They should be phased in the on-going reform process.

Recommendations

- Clarify the conditions under which advance payments procedure and the exceptional procedures can be used.

Payroll Management

3.18 **The technical process for managing payroll seems to be well-mastered.** Personnel expenditures management is based on the concept of budget items. Public service payroll expenditures are made on the basis of a collective payment order issued by the expenditure unit of the BD. This division uses special payroll management software, which contains a personnel database. Payment itself is done in part by “payers”, officers in sectoral ministries responsible for making these payments in cash, under the responsibility of the Treasury Directorate. Other payments are done through wire transfers from the Central Bank.

3.19 The main risk lies in the fact the BD database is different from the one used in the Public Service Directorate. The two databases must merge into one single database.

Recommendations

- Adopt legislation establishing the modalities for payroll management by the BD.
- Unify the two databases by end 2008 to provide an up to date tool for the government to manage its payroll.

Foreign-Financed Expenditures

3.20 **Information on the execution of foreign financed operations is incomplete.** The execution of operations financed by multilateral donors is available within a satisfactory time. In contrast, information on bilateral cooperation varies in quality, and some development partners don't provide information on timely manner, but with some delays. The UNDP, for its part, conducts an annual inventory of technical assistance operations. The integration of operations related to the execution of foreign financed investments in public accounting records is done by the Planning Directorate.

Risks

3.21 The lack of full knowledge on the execution of investments financed with external resources is it makes sectoral investment programs more difficult to manage and may seriously hamper the management of public finances.

Recommendations

- Improve knowledge of foreign-financed operations, notably those related to bilateral cooperation.

ACCOUNTING MANAGEMENT

3.22 Law No. 1/86 on financial administration is the basic legislation that governed public finance in Sao Tome and Principe as of June 2006. The Directorate of the Treasury and Patrimony only comprises two divisions: the Treasury and the Patrimony, lacking an accounting division.

3.23 **The Treasury Division only plays the role of payer**, which consists in authorizing expenditures verified and submitted for payment by the Budget Directorate, the sole payment authorizing office. The Treasury Division is responsible for approving the payment of securities (validation of budget chapters, resource availability, budget imputation, services provided, etc.). After approval, the payment securities are kept by the Director of the Treasury and Patrimony, who is responsible for authorizing daily payments based on available cash, by transmitting them to the Central Bank, acting as the Government's Cashier.⁸ There is no fixed policy for cash management; this is simply done on a daily basis.

3.24 **The Treasury Division also comprises a debt management service** made up of two officers; debt is managed using Excel spreadsheets. A special software for managing external debt (70 loan contracts amounting to about US\$324 million) is being implemented in the service and set up as network in the Minister's Office, the Treasury Directorate, and in the Central Bank (CS-DRMS 2000 + system, version 2.1.). This software will only handle all loan management operations and will not be interfaced with the expenditure chain management software. The calculation of the maturities will still be the responsibility of the Budget Directorate and will follow the normal expenditure process.

3.25 **The Patrimony Division is responsible for monitoring the sale and purchase of government goods.** The rules governing property management, set out in Law No. 48871 of 1969 and Law No. 341 of 1972 for acquisitions, and in Law 3708 for the sale of goods, are old and date back to the colonial period. Any acquisition in an amount higher than 25 million Dobras (about US\$ 21,000) is subject to procurement. After preparation by the spending ministry, the file is sent for validation by the Division of Patrimony which, after acceptance, issues and monitors the call for bids.

Evaluation of the Current System

3.26 **The current accounting system is obsolete, and recent assessments** (HIPC-AAP, 2003; IMF, 2005) highlighted its weaknesses. The government's accounting is limited to the daily recording of expenditures and revenues by the Central Bank, but no summary statement of expenditures and revenues is produced by the Treasury, and no Treasury balance is produced. In the absence of a double-entry accounting system it makes not possible to know the government's true financial position.

⁸ In the majority of countries in the sub-region, this role is played by the Treasury

3.27 ***It is impossible to monitor, from an accounting perspective, outstanding amounts to be collected and paid.*** The current accountant procedure for authorized expenditures and revenues to be collected does not allow the monitoring of the outstanding amounts to be disbursed or to be collected, by the Treasury Division. The daily recordings of revenues by the Central Bank are not subject to any consistency control among revenue authorities: Treasury, Taxation, Customs and Budget Directorates.

3.28 Treasury Balance sheet accounting is not done. The government cannot know with certainty the composition of its movable and immovable assets, its stock of goods and consumption materials, the status of its medium and long term debt, domestic or foreign; and it is not possible to establish any kind of link between owned goods and general accounting.

3.29 **Since no accounting is done, no Treasury balance is established, there is no report from one fiscal year to another,** and consequently, the Treasury can only provide to the authorities information in terms of payments/incomings and disbursements.

Recommendations

- **Develop a regulation on Public Accounting Process following the SAFE Organic Law.** It must apply the provisions of the framework law by defining the fundamental principles of public accounting applicable to all organizations governed by this regime and by establishing budget execution rules for those who are involved in the budget process and whose mandate, prerogatives, obligations and responsibilities must be defined; as such, it is meant to be a reference instrument to be complemented by other implementation decrees as needed.
- **Draft manuals** of procedures and organize training seminars for the Treasury directorate.
- **Create a cash management committee.** It is necessary to implement a program based on a monthly cash flow estimates comprising priorities that should be pursued and respected by a Treasury commission that meets weekly under the responsibility of the Director of the Treasury.
- Draft the regulatory framework, notably a standard list of supporting documents, with a view to: (i) clarify exchanges between line ministries and the Ministry of Finance by creating a common framework of reference for the execution of the government's budget; (ii) harmonize public expenditures payment rules by establishing homogenous procedures identified for the control of spending operations; and (iii) design a management instrument that can accelerate the presentation and control of payment orders for government expenditures.
- Strengthen internal control and train MoPF and line ministry staff on internal control procedures.

BUDGET AND ACCOUNTS REPORTING

Description

3.30 Information on budget execution operations is generated by information systems in different administrations: the Budget Directorate, the Patrimony and Treasury Directorate. These systems are not integrated, making it difficult to obtain comprehensive information on short

notice. Within the same Directorate, multiple and non-homogenous software are often used. For example, the units within the Patrimony and Treasury Directorate use three different applications to monitor the recording of expenditures and edit reports. Data transfer is done on paper, which entails considerable work and undermines data reliability. Thus, it is difficult to reconcile entries from the Budget Directorate and those from the Treasury Directorate. The differences can be significant and to identify them can take a long time.

3.31 Monthly budget execution statements, which only present expenditures by type, are prepared by DTP from several sources, notably administrative accounts kept by the Budget Directorate, monthly accounting data from the Treasury, and extra-budgetary data. These statements present budget estimates and payment orders by ministry. They are produced at most two weeks after the end of the period. It should be noted that ministries do not prepare any report on the execution of expenditures in their departments. In fact, all transactions are done by the MoPF, which is responsible for reporting on the overall budget. The National Assembly receives information as in the draft law of the new budget there is usually a summary of the budget execution from the previous year. The National Assembly does not receive timely manner execution report on the budget law. No Treasury balance is provided.

Evaluation

3.32 The budget execution reports provided by MoPF are not consistent and do not help the government in making decision on the budget execution; nor allow monitoring that covers all accounting and budgetary positions.

Recommendations

- Produce a monthly cash balance.
- Establish budget execution reports based on budget classifications.
- Computerize the production of the government's flow of funds table.
- Incorporate in 2006 draft organic law of Finance, the notion of carrying over the budget outcome of the previous fiscal year, and in case of deficit, determine the conditions for financing it.

THE INFORMATION SYSTEM

3.33 In the absence of regulation defining the responsibilities of each directorate and of manuals clearly defining procedures, and in the absence of qualified information technology staff, the systems currently implemented were developed by replicating the manual techniques for monitoring information, without any attempt at consistency and without a global view of the information system. Pending the implementation of the new tool, computers are not in a network; in particular, the Budget and Treasury Directorates are not interrelated. The information entered into the database of the Budget Directorate is copied in one of the databases of the Treasury Directorate, but this copy is not used. The expenditure "items" are entered at least three times in Treasury computers: (i) when they are received from the Budget Directorate; (ii) when they are sent to the Central Bank for payment; and (iii) when they are returned from the Central Bank after payment. The Budget and Treasury Directorates must transfer data on diskettes from various computers to have a global picture of budget execution.

Recommendations

- Sign convention with Angola to acquire and set up the integrated information system for the budget system.
- Contact, as soon as possible, a consultant, independent from the national telecoms company (CST), with experience in conducting a network implementation study, implementing networks, or even monitoring network implementation in another country.
- Reorganize and refocus the schedule for implementing the information system on a realistic basis of what can be achieved.

4. CONTROLS

4.1 The execution of budget expenditures is subject to three sets of controls: administrative, judicial, and parliamentary. Under the reform, administrative control is the internal administrative control conducted primarily by the General Inspectorate of Finance (IGF). External control is done by the Accounting Tribunal (Tribunal das Contas TDC) and by the National Assembly.

ADMINISTRATIVE CONTROLS (INTERNAL)

- **The Creation of An Internal Control System Within the Treasury**

4.2 Public finance reform has integrated the creation of an internal control system, aimed at monitoring the proper use of public resources, the reliability of accounting operations, the strict application of accounting rules and methods, as well as adherence to procedures. This internal control was the missing link in the 1986 system.

- **Internal control within the Directorate of Customs is almost non-existent.**

4.3 In fact, there is a unit responsible for control, but it only has one inspector. Its rare interventions are sometimes backed up by the Director herself, without any relation to the IGF, which is supposed to supervise its actions. It should be noted that the Customs Directorate was consulted during the preparation of draft legislation defining the jurisdiction of the IGF, and it forwarded its opinion. A review of these texts reveals that, as the IGF does not have its own customs inspectors, it will continue to have difficulties understanding customs issues. There is therefore no risk of duplication with respect to the controls exercised by the customs directorate. In contrast, the IGF could effectively exercise controls over the operation of the service.

- **Controls exercised by the General Inspectorate of Finance**

4.4 The General Inspectorate of Finance (IGF) is the internal audit structure of the Ministry of Finance, responsible for controlling the use of public funds. Its status is governed by the 1983 law decree. The IGF has a total of 10 inspectors, 4 with higher education and 6 with professional training in accounting. The material resources available to the IGF are very inadequate. The IGF prepares an annual work program, but is often obliged to depart from it to conduct ad hoc controls requested by the MoF. This work program is established in an inappropriate manner and needs prior approval by the Minister of Planning and Finance. For 2004 and 2005, the missions conducted were distributed as follows:

Table 9: Controls Conducted by the General Inspectorate of Finance, 2004 – 2005

Areas of verification	2005	2004
Public administrations	4	6
Public enterprises	4	2
Others (hotels and private enterprises)*	1	3
Total	9	11

* Tax control

JUDICIAL CONTROL

4.5 The regulatory framework for judicial control is governed by Organic Law No. 15 of October 27, 2003 creating the Accounting Tribunal (TDC) and defining its jurisdiction. This law makes reference to the laws on the operation of the TDC which are still in the draft stage.

4.6 The president of the Accounting Tribunal is appointed by the President of the Republic from proposals submitted by the Cabinet. In theory, the TDC has an established authority, but it should be noted that in practice, this authority is not fully exercised, notably in terms of recommendations formulated to the Government on necessary public finance reforms. The TDC plans to recruit more staff in coming years, especially at the higher level.

4.7 The TDC exercises three types of control: (i) ex-ante control, (ii) concomitant control (control/audit of the management of government bodies); and (iii) successive verification or ex-post control. Through its ex-ante control authority, the TDC verifies actions, contracts, or other instruments that generate expenditure or that represent or can entail direct or indirect financial responsibilities for the government. Public contracts of an amount higher than 250 million Dobras need TDC approval.

4.8 TDC resources come from the government budget, but primarily from revenues derived from fees paid by economic operators during audits (ex-ante) of their contracts: 3 percent on public contracts higher than 250 millions Dobras.

Evaluation

Strengths:

- Regular preparation of activity reports.
- Wide dissemination of activity reports, presented to Parliament, to the President of the Republic, and to the media.
- Annual audit of Accounting Tribunal accounts by a private accounting firm.

Weaknesses:

- TDC interventions are limited primarily to the ex-ante review of public contracts and, incidentally, to concomitant control, in other words, to management control of government bodies. The ex-ante control function is exercised by the TDC in other countries whose systems are based on the Portuguese model. However, this system, whereby the TDC is “judge and jury”, diminishes its level of independence, but also no longer allows it to cover the risks that an ex-post control conducted by a different entity is supposed to mitigate. It should also be pointed out that this system does not comply with INTOSAI principles, which require the separation of internal audit functions (control of the executive by its own entities, hence primarily ex-ante control) from external audit functions, which should be conducted by a structure that is independent of the executive, “Auditor General or Accounting Tribunal”. Conscious of this reality, the Portugal’s TDC has already chosen to gradually reduce its intervention in the form of ex-ante control, in favor of increasing ex-post controls, something that Saotomeans authorities may wish to consider.
- Furthermore, the TDC still has not controlled government accounts for the past 15 years, although this is required by organic laws. This function is essential according

to the constitution of Sao Tome & Principe, but also constitutes an indispensable element of executive accountability to the Parliament and the citizens. In fact, this situation results notably from the absence of public accounts production by the MoF, but also certainly from the fact that the TDC mainly allocates its resources to ex-ante control functions and management control.

- With respect to methodological tools, for the time being, the Sao Tome's TDC uses Portugal TDC's manual of procedures in the absence of its own manual.
- Finally, human resources at the TDC are quite limited, particularly in terms of staff with higher education and with special training in the auditing profession, in strategic issues for Sao Tome & Principe, and in oil sector management.

Recommendations

- Use the opportunity provided by the ongoing MoF reform to clarify responsibilities for ex-ante control. Since this responsibility is currently exercised primarily by TDC, it would be advisable to envisage a gradual reduction in this type of control in favor of a structure reporting to the executive, in particular, for the control of public contracts.
- Establish, in collaboration with the MoF and Parliament, a work program that will allow it to catch up on the delay in reviewing general government accounts.
- Envisage an improvement of the institutions: in terms of staff, material resources, methodological means, to improve its performance and address the weaknesses mentioned above.
- Address immediate and important needs in terms of training and methodology (manual of procedures, auditing guide).

LEGISLATIVE CONTROL

4.9 **The National Assembly is made up of parliamentarians who are the product of the electoral process.** The Constitution of STP confers on the National Assembly the authority to exercise political control over the financial and economic activities of the government. The economic and financial committee of the National Assembly reviews the draft budget and makes recommendations for the plenary that must examine and approve the annual budget law. This committee receives reports from the TDC, which is supposed to provide an assessment of the contents and quality of the financial and budgetary information transmitted to Parliament. These provisions are stipulated in the Constitution and in the laws governing the regulations of the National Assembly.

These controls can take the following forms:

- Ex-ante analysis of the general government budget;
- Monitoring of budget execution/budget performance, based on ex-post analysis of general accounts established by the government.

4.10 However, except for budget reviews by Parliament, the other prerogatives relating to the control of government activities are hardly or not exercised because of the government's failure to present its General Accounts.

4.11 In theory, there are regulatory instruments and laws which confer on the National Assembly the authority to invite the government to undertake changes and reforms of laws and regulations. However, this authority is hardly ever exercised.

Evaluation

The smooth operation of the National Assembly is undermined by the following weaknesses:

- Many parliamentarians have a limited knowledge of public finances.
- The lack of human resources, notably parliamentary assistants, to better understand public finance management tools (budget laws, government accounts, and other subsequent legislation).
- The weakness, or even the lack of tools such as computer equipment.
- The weakness of periodic training for parliamentarians and their assistants.

Recommendations

- Address the absence of review of the government's general accounts for the past 15 years. The National Assembly should play a pivotal role by proposing a flexible and non-partisan solution to reduce the delay (for example, a method for reviewing previous accounts *all at once*) and thus be in a position to start on a new basis.
- Strengthen cooperation between Parliament and the Accounting Tribunal (TDC) in relation to information exchange on budget execution by the government.
- Establish a continuous training plan for parliamentarians and National Assembly staff on how to prepare, formulate, and monitor budget execution and analysis of the budget and the general government accounts.
- Enforce the discipline of an annual budget vote within the regulatory time.
- Maintain, or even increase, its internal expertise, in particular by perpetuating the existence of fiscal and policy analysis units.

5. DECENTRALISATION

5.1 The Sao Tome & Principe archipelago is made up of two main islands: the island of Sao Tome, which represents 9/10th of the territory (about 859 km²), where some 160,000 inhabitants live in the major cities; Sao Tome, the capital (50,000 inhabitants, including the agglomeration, or 1/3 of the total population according to the 2001 census) or other smaller towns (Trinidad, Guadalupe, Neves, Santana, et.) and Principe Island, located north of Sao Tome, with an area of 136 km² for a population of 8,000 inhabitants, of which 1,500 live in Santo Antonio, the main city.

5.2 **Districts have very little financial resources.** The island of Sao Tome is divided into six districts: Agua Grande, Mé Zóxi, Lembá, Lobata, Canto Galo and Caué. Each district has its own administrative services placed under the supervision of a district council elected by universal suffrage. The president, elected among the members of the district council, manages the government and local technical services. The only resources in these districts are government subsidies and a few local taxes (business taxes, taxes on cemeteries). Their employees are paid from the government's budget, and the Ministries of health, education, and infrastructure have local offices. Thus, it is difficult to know whether the districts are decentralized or deconcentrated entities.

5.3 **The island of Principe is an autonomous region** (article 116 of the Constitution), with special status; it has its own regional government and a regional assembly with full powers except for national defense, the army and foreign policy.

5.4 **The administrative organization of the Island of Principe is complex and inefficient.** Financial administration of the island of Sao Tome is a Directorate, and that of the island of Principe, which is recognized as a regional entity, is a delegation of the Sao Tome directorate. However, the actual organization is different from what is set out in the legislation. Indeed, because human resources in Principe are very limited, there is in reality only one administrative entity encompassing the three new general directorates: Customs, Taxation, and Treasury. Furthermore, Principe has the status of a regional entity with its own budget, and financial administration also falls under the authority of the regional administration. Thus, this organization, which has 11 administrative officers reporting to 4 authorities, is very complex and hardly efficient. This causes great difficulty in allocating operational and investment responsibilities among these authorities and in accounting for the use of resources, given that the objectives of the regional entity may run counter to national objectives.

Recommendations

- Streamline the administrative organization of Principe.

6. PUBLIC ENTERPRISE MANAGEMENT

6.1 Public enterprise management is not related the ongoing public finance reform. However, the authorities wanted to use this phase of the reform to start a reflection on the management of public enterprises, and requested an accurate assessment of the main enterprises.

6.2 This report on the situation of STP public enterprises (state owned enterprises – SOEs) stems from the review of four (4) SOEs: ENASA (Airport), EMAE (Water and Energy), ENAPORT (Port) , CORREIOS,(Postal Services) as well as ENCO (Fuel) which is mix owned . (51% owned by the State), the main supplier of oil products.

GENERAL DESCRIPTION OF THE PUBLIC ENTERPRISE MANAGEMENT SYSTEM

6.3 On the regulatory front, Sao Tome & Principe is not a member of the Organization for the Harmonization of Business Law in Africa (OHADA). However, the existence of a regulatory framework is reflected, at the level of each enterprise, into its founding decree defining its status.

6.4 The statutes of parastatal enterprises confers them autonomy in administrative and financial management, but all decisions are subject to approval by the technical ministry to which they report. With respect to governance, each enterprise has governance bodies in line with the regulatory frameworks. In practice, this translates into administrators who are responsible for management and who report to the government. In theory, management has administrative and financial autonomy, but in fact every decision is under permanent control of the government through the technical and financial supervisory ministries.

6.5 Apart from the existing internal audit mechanisms within each enterprise, the government regularly exercises external controls conducted by the General Inspectorate of Finance (IGF), with particular emphasis on tax audits.

6.6 On the financial front, relations between the government and its enterprises are limited to the payment of dividends and taxes to the Treasury. The government does not grant operating subsidies to compensate for losses stemming from regulatory policies or rate freezes. The government does not make any large investments either. Thus, without external financing, public enterprises are not in a position to invest in the maintenance and development required to effectively spur growth. Only EMAE recently received financial support from local commercial banks to support its ongoing restructuring program.

GENERAL RECOMMENDATION

- Corporatize these enterprises to limit government interfere in enterprise management, bringing them fully in line with commercial practices.
- Explore management options. Two such options may be:
 - Foreign investment and possibility of public-private partnership.
 - Consider adopting performance contracts (or retainer contracts) between the government and these enterprises, instead of the current omnipresence of the government. However, these contracts will need to be developed with utmost care to simplicity and ease of monitoring results.

SPECIFIC EXAMPLES OF THE PUBLIC ENTERPRISE MANAGEMENT SYSTEM

1. ENASA (Airport):

6.7 ENASA is a public enterprise created in 1987 to manage airport operations and security. It has a board of directors with 3 executive members responsible for management, all appointed by the government for a renewable 3-year term. One tax adviser is appointed, a position held by a paid employee of the enterprise; this employee handles management audits and reports directly to the Ministry of infrastructures. Apart from this internal audit, the new management has just commissioned an external audit to examine management during the last five years⁹.

6.8 The statutes confer management autonomy, but in fact all decisions are subject to the approval of the Ministry of Infrastructures, notably with respect to personnel management (for example, strikes, salary increases, etc.). External audits are limited to IGF audits, a few of which were limited to the regularity of tax returns.

6.9 Annual turnover is estimated at a little less than US\$ 800,000, more than 80 percent of which is absorbed by the wage bill (130 permanent employees). Hence the recurrent deficits, which explain the enterprise's current precarious structural situation. Tax and social debt to the government have accumulated due to lack of cash to settle them, even though taxes are declared. The same is true with respect to the debt to EMAE, which is not paid, creating tensions with this strategic supplier who regularly threatens to interrupt energy supply. Following through with such a threat could jeopardize the operation of airport activities and further weaken the situation of the whole country in relation to external as well as domestic partners.

6.10 Each year, an activity program is presented by management and approved by the ministry, but its implementation is limited owing to lack of adequate financial resources.

6.11 A restructuring plan comprising a social component (partial reduction of staff) and an operational component related to the renovation of work tools (cleaning, maintenance; recuperation of overflight fees) are under discussions but are not yet formalized. In strategic terms, an investment plan for renovating and developing airport facilities is being finalized and will be followed by a campaign to seek financing for its implementation.

2. ENCO (fuel)

6.12 ENCO is a limited liability company with mixed capital resulting from a 1998 privatization. Its purpose is to trade oil products. Fifty-one (51) percent of its capital is held by the government, 40 percent by SONAGOL, and 9 percent by private individuals, including 3 percent for staff. The company owns its headquarters and 3 oil facilities/depots.

6.13 A board of directors of 5 members, including 2 executive administrators, is responsible for management; the General Manager is appointed from proposals made by the government, and the deputy General Manager comes from SONAGOL. The tax council is a committee of 3 members representing each group of shareholders; it is responsible for internal audits and reports directly to the board of directors. A general meeting of shareholders is held each year, during

⁹ The audit mission has not yet started; the ToR and the conditions for selecting the auditor have not yet been published.

which management reports on its activities, listens to the report of the tax council and decides on the distribution of profit and on the orientations of the company by adopting a plan of activities and the budget.

6.14 An external audit is conducted each year to certify the financial statements submitted to shareholders. The IGF conducts frequent audits (on average 2 to 3 per year) and submits its observations and recommendations for implementation to ENCO management. In addition, a quarterly management report is produced and communicated to the company's management structures, and then to the government, in particular the IGF, the Treasury, and the Ministry of Planning and Economy.

6.15 Because of the company's weak financial capacity and its inability to implement its development plan, it is forced to be dependent on its shareholder-supplier, SONAGOL, which actually wields considerable control in this strategic sector of the country's economy.

3. ENAPORT (Port)

6.16 ENAPORT is a public enterprise fully owned by the government; it enjoys administrative and financial autonomy in management; but this arrangement in principle is still theoretical because in practice, all decisions are submitted for prior approval to the supervisory ministry (Ministry of Infrastructures). The company is managed by a board of directors comprising 3 executive administrators, including the GM, all appointed by decision of the supervisory technical minister. A tax council, appointed by the supervisory minister, is responsible for management audits within the company.

6.17 The company employs 115 permanent staff, has an annual average turnover of about US\$1 million, and barely manages to balance its accounts. The profits made by the company are paid in full to the government in the form of dividends to the tune of 80 percent and taxes on the balance.

6.18 Development plans are drafted to replace the faulty production tools and strengthen the service capacity of port facilities. However, due to lack of effective support from the government-shareholder, no financing could be mobilized for implementation.

6.19 On the financial front, claims on the central government stand at US\$ 1 million, the equivalent of one year's turnover, further weakening the financial situation of the company, which cannot compensate with the expenses due to the government (payment of taxes and dividends, etc.).

6.20 On average, the General Inspection of Finances conducts 2 audits per fiscal year, focusing in general on tax returns and the management system. Recommendations are in part implemented by company management for matters within its jurisdiction, but those under the purview of the government are not implemented, owing to lack of decision by the government. The same goes for the conclusions and recommendations of external auditors who intervene each year.

6.21 The government's awareness of strategic issues has remained very low, given the successive changes of supervisory ministers, which has seriously undermined continuity in dialogue with the government to ensure real development of the enterprise. As a result, there is very little motivation of management, and consequently, weak service capacity in port facilities.

4. EMAE (Water and energy)

6.22 EMAE, a public enterprise currently fully held by the government, is responsible for water and electricity production and distribution. As the others SOE, there is no effective autonomy in terms of administrative and financial management, as political interference seem to persist. Thus, for example, the supervisory minister insists on approving the decisions of the board of directors before implementation (see budget 2006).

6.23 A 7-member board of directors manages the company, with a general manager selected on a competitive basis. External audits are conducted by IGF and focus primarily on taxes owed by the company. A recent audit established that the tax debt stood at US\$ 200,000, and will be paid by the company despite disagreements on some aspects of the report.

6.24 Because of structural production and management problems encountered in the past, a restructuring plan was adopted and led to the following developments since its implementation was launched by the new management:

1. Water and electricity rates have remained frozen for the last three (3) years. Thus, the increase in the price of combustibles has helped reduce to zero any margin on electricity production. Since operating costs are only covered with water revenue, the enterprise does not have enough financial resources to fulfill its commitment to maintain operating tools and pay its suppliers. Hence the accumulated debt of some US\$ 1.5 million to ENCO—its main supplier of combustibles—and the accumulation of tax debt to the government.
2. The ongoing restructuring has allowed the implementation of a new system of computerized operations: automated counting of consumption, coupled with a prepaid billing system and effective application of new commercial and financial procedures limiting the free consumption that a certain category of consumers enjoyed in the past.
3. This restructuring is supported by a development plan financed by commercial bank loans to the tune of US\$ 1.4 million; this involves increasing electricity production capacity by 27 MW through construction of 3 hydro-electricity plants.
4. The current management consolidation has helped improve company cash flow thanks to the significant increase in turnover and to the systematic recovery of claims; this has helped start the clearing of arrears to strategic creditors such as ENCO and the government and to respect the deadlines for repaying bank loans.

5. CORREIOS (postal services)

6.25 CORREIOS is a public company fully owned by the government; it enjoys administrative and financial management autonomy. The company is managed by a board of directors comprising 3 executive administrators; the board manages the company under the authority of a chief executive officer. The whole management team is appointed by the Minister of Infrastructures. The company does not have tax auditors to perform management audit functions, nor external auditors. Only IGF conducts audits covering all aspects of management, including the regularity of the tax situation. Audit conclusions and recommendations are exchanged with the supervisory ministry, and then implemented.

6.26 Based on the non-audited financial statements for fiscal year 2005, it appears that the company has a turnover in the order of US\$ 250,000, employs some 50 permanent staff, and

makes profit of about US\$20.000. These profits are paid in full to the government in the form of dividends and taxes.

6.27 Each year, an activity plan is adopted by the board and submitted to the Ministry of Infrastructure for the approval and to the Ministry of Finance for information. A strategic development plan (2002-20050) exists but has not been implemented to date because of lack of financing. However, management estimates that this strategic plan is still up to date; it seeks to (i) rehabilitate work tools, (ii) propose a new technological offer due to the obsolescence of the current means of operation and the competition from other actors in the sector, despite the existence of a theoretical monopoly enjoyed by the company. However, the financing of this strategic development plan remains uncertain given the inadequacy of funds and the weak capacity for mobilizing external financing.

7. COMBATING CORRUPTION

7.1 In anticipation of future resources from the petroleum sector, and based on the necessary modernization of public finance management, Sao Tome & Principe has started a reflection on the fight against corruption, notably within political parties. This reflection is not yet formalized, but one may say that the fact of knowing that legislation is called for in this area may already be considered a first step towards strengthening transparency in the management of public funds.

THE ABSENCE OF AN INSTITUTIONAL NATURE IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

7.2 A presidential decree, dated May 15, 2006, ratified the United Nations Convention Against Corruption on December 9, 2003. The main objectives of the Convention are to: (i) prepare and strengthen anti-corruption measures; (ii) promote and coordinate international assistance in this area. The Convention calls for the adoption of a legal and regulatory framework to fight corruption.

7.3 The legal framework is not set up to fight against corruption. There is no anti-corruption law in Sao Tome & Principe's legal package.

7.4 However, the legal system is organized and can receive and process any claims related to any type of financial fraud, including personal profiteering in an action related to public funds.

- The Accounting Tribunal reviews and hears any instance of conflict of interest, and even conducts inspection missions within the services, including within the Budget Directorate and the Treasury Directorate.
- In its current phase of reflection on strengthening administrative control, the IGF hopes to play a key role in the sound management of public finance, notably in the context of its draft framework decree establishing its main responsibilities in ex-ante as well as in ex-post control within the expenditure cycle.

7.5 In addition, a law requires that political leaders in a number of decision making positions declare their assets when they assume service.

7.6 There is not national anti-corruption body, and in the context of the current public finance reform, no such institution is planned.

ANALYSIS OF THE CURRENT ENVIRONMENT AFFECTING THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN PUBLIC FINANCE

7.7 At this time, there can be no real debate on the institutionalization of the fight against corruption in Sao Tome and Principe. Indeed, key pre-requisite conditions are absent in the country's institutional life, a situation which is incompatible with a real policy to fight any type of financial fraud. In particular, although the National Assembly is the entity that should establish the legal principles for this fight, it is hampered by the current statutory situation.

- Some members of parliament (MP) are engaged in private activities and continue to pursue them after assuming office, since their income as MPs are largely inadequate for

them to stop their private business. In fact, an MP may also head a company and win a public contract.

- There are perhaps too many MPs (55 for a population that is slightly less than 200,000 inhabitants); in particular, the country's political life is based on the public service, and almost all National Assembly deputies are also senior government officials, i.e. civil servants. If the cyclical rotation of government teams, related to legislative elections, is taken into account, one is forced to acknowledge that both groups are in turn controllers and controlled. In this context, there is no obvious will to formalize the fight against corruption, either through an anti-corruption law or through the establishment of a national body dedicated to this issue.
- In the same spirit, the law on the declaration of personal assets by political leaders is hardly respected. The interaction between controllers and controlled is still too strong.
- It also seems that there may be collusion between the political class and the courts. In this case, it seems difficult to create a real system of sanctions geared to sound management of public finance.

MAIN RECOMMENDATION ON COMBATING CORRUPTION

7.8 The debate on combating corruption cannot take place within the current highly politicized system in the Republic of Sao Tome and Principe. **In fact, one major pre-condition must be fulfilled:**

- Legislation should be passed on the involvement of members of parliament, with private enterprises that may be government suppliers, as well as their ineligibility for any other public service function, notably at senior levels.
- Make a follow up of previous decisions of the Accounting Tribunal.
- Create on a long term a National Anti-corruption Committee/Observatory, similar to those in existence in other countries in the sub-region.

8. HUMAN RESOURCES

THE PERSISTENT HUMAN RESOURCE PROBLEM

8.1 The low level of human resource qualifications, largely explain the dysfunctions revealed in Volumes I and II of this report. These problems exist in all public finance management services or stakeholders. Weaknesses were noted throughout the budget process. They exist in budget preparation, execution, and control.

8.2 Several aspects of human resource deficiencies were noted:

- Managers, who are most often very competent, belong to a unique structure, often young, but responsible for almost all tasks related to organization, and implementation.
- There are few or no deputies who can replace the unit head with the same level of efficiency.
- There may be a shortage of officers, who perform repetitive and sometimes redundant tasks duplicated by other services, with no clear sense of the overall budgetary process.
- A number of young graduates abroad do not return to work for their country because there is practically no economic incentive for them to do so.

As a result, a unit only reflects the activities of a very limited number of people.

8.3 Finally all staff responsible for public finance management, including managers have the erroneous impression that information technology reform and the ensuing modernization will “solve all problems” as soon as it is implemented.

MAIN RECOMMENDATION FOR HUMAN RESOURCE CAPACITY BUILDING

8.4 The measure that stands out as a priority is a cycle of general training in public finance management, over several months. This training, which would include a significant practical aspect, should be provided first to managers and civil servants working in the different directorates of the Ministry of Finance.

8.5 This training should constitute the knowledge base underpinning computer training on budget preparation and execution software, accounting software, personnel software.

Recommendations:

- Establish and implement a training plan in public finance management over several months.
- Create incentives to encourage the return of young expatriate graduates.

CHAPTER II : EVALUTATION OF ONGOING REFORMS AS OF JUNE 2006

1. LE CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE DANS LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES

1.1 Les recommandations formulées depuis 2003 par la Banque et Fonds avaient porté sur la nécessité de revoir le cadre légal et réglementaire des finances publiques de Sao Tomé.

1.2 En effet, une fois le choix fait du système de gestion de finances publiques à « importer » d'Angola, il est prédominant que ledit système soit adapté à Sao Tomé, et surtout que les textes saotoméens soient adaptés en fonction des choix retenus. C'est sur la base de l'actuelle loi cadre portant sur la gestion des finances publiques, en date de 1986, que les autorités ont entamé un processus de révision, dans le cadre de la préparation d'un nouveau projet de loi cadre. Un comité en charge de la coordination de la réforme a été mis en place depuis le début de 2006. La validation des textes légaux et réglementaires liés à la réforme est l'une de ses premières tâches.

1.3 A l'appui de cette nouvelle loi cadre, un certain nombre de textes, du cadre légal ou du cadre réglementaire doivent être pris. Il s'agit des textes d'application traitant de l'organisation et des attributions des acteurs de la gestion budgétaire et comptable. Ces textes porteront (i) sur la fonction d'élaboration budgétaire et d'exécution de la phase administrative de la dépense, (ii) sur la comptabilité, notamment portant a) création d'une direction de la comptabilité publique à coté de la direction du Trésor et du patrimoine et b) une comptabilité du patrimoine ; (iii) sur le contrôle interne, notamment dans le circuit de la dépense. Ces différents textes devront donner lieu à la production des différents manuels sur chacune de ces fonctions.

LE PROJET DE REVISION DE LA LOI CADRE

Le Contenu et Le Calendrier de Préparation du Document

1.4 S'appuyant sur les recommandations antérieures, le projet de loi des finances publiques – projet de loi cadre (PLC)- **exprime les règles basiques définissant la procédure d'élaboration, d'exécution et de comptabilisation du Budget Général de l'État**; il définit les nomenclatures budgétaires de recettes et dépenses sur un standard international, ainsi que le régime et la méthode adoptée pour l'exécution et la comptabilisation des actes et les faits administratifs exécutés pendant l'exercice financier ; le PLC introduit notamment le plan comptable en partie double, ainsi que la notion et les principes d'une comptabilité patrimoniale ; il définit les règles de contrôle interne, rattaché au pouvoir exécutif, et les attribution du contrôle externe ; il définit la notion de responsabilité de l'Etat et de ses agents ; ; le PLC organise le reporting budgétaire et comptable, et définit des dates de sa propre mise en œuvre par le Gouvernement. *(Une description détaillée du PLC est produite en annexe 4).*

1.5 Le projet de loi cadre a été élaboré début 2006 par les consultants en charge de l'appui technique de la mise en œuvre de cette réforme. Il doit encore être discuté et validé par les autorités.

Evaluation du projet de loi cadre.

1.6 L'exposé d'intention de la part des autorités est de faire succéder à la loi cadre 01/86 un texte nouveau qui « marquera une révision totale de fond ». Ce nouveau texte doit définir le

SAFE et son fonctionnement pour une gestion saine et efficace des finances publiques, et conforme aux normes internationales.

1.7 Dans l'esprit, ce texte marque effectivement un changement certain dans la gestion des finances de l'Etat. Une (i) meilleure transparence par des classifications budgétaires conformes à une vision moderne et unifiée des finances, (ii) un plan comptable en partie double et un suivi budgétaire et comptable -qui ne laisse pas de place aux incertitudes du passé récent-, (iii) un contrôle qu'on souhaite affirmer comme une valeur indispensable, y compris (iv) une responsabilisation de l'Etat et de ses agents, sont autant de points qui doivent aboutir à une future gestion saine des finances de Sao Tomé.

1.8 Néanmoins, le PLC reste un maillon assez faible du dispositif de la réforme, car il est assez peu clair sur bon nombre d'aspects de fonds, et très incomplet, voir parfois ne répondant pas aux recommandations antérieures. Il demeure donc un facteur de risque dès sa mise en œuvre. Notamment,

- Le PLC est très peu clair sur la répartition des responsabilités au sein des phases administratives et comptables : il devrait être plus précis, tout en restant simple, dans la description du « qui fait quoi » en termes d'engagement de la dépense et d'ordre de paiement.
- La partie sur l'élaboration du budget gagnerait en clarté si (i) un calendrier complet était défini et si (ii) une répartition des tâches était proposée entre les services du Plan et ceux du Budget. Cette absence de répartition a comme conséquence que les deux administrations concernées sont loin de « travailler ensemble » pour la préparation de la LdF 2007.
- Dans le domaine de l'exécution budgétaire et comptable, le texte pourrait entraîner des confusions d'attributions en termes de libérations des crédits, et plus généralement en termes de programmation des crédits.
- Même les attributions de la future fonction de direction de la comptabilité publique, pourtant bien précises, ne permettent pas d'envisager sereinement sa relation avec le Trésor public. Si c'est à la direction de la comptabilité publique de tenir la comptabilité et de suivre le compte général de l'Etat, qu'est ce qu'il reste au Trésor ? La direction de la comptabilité publique devrait avoir des fonctions séparées des fonctions de gestion à proprement parlé, notamment elle devrait plutôt traiter de toutes les questions relatives à la réglementation comptable et à son respect.
- Dans le domaine du reporting, la balance du trésor doit être impérativement mensuelle, et les entités indépendantes devraient avoir une date limite en N+1 pour déposer leurs états définitifs.
- La fonction du contrôle interne est non seulement très imprécise dans le texte, mais contradictoire notamment lorsqu'elle fait référence aux principes d'indépendance de l'audit. Par définition, le contrôle est un outil à la disposition du pouvoir exécutif, par exemple du MEF, pour permettre à celui-ci de corriger ses erreurs suffisamment tôt dans la chaîne de la dépense et d'améliorer la qualité interne de gestion. Il y manque une véritable définition du contrôle interne, qu'il soit a priori ou a posteriori dans la chaîne de la dépense et, une fois de plus, il y manque le « qui fait quoi ».

- Seule l'attribution relative à l'avis formulé par le Tribunal des comptes est évoquée dans le texte, alors que les règles actuelles de visa des marchés publics par le Tribunal des comptes ne sont pas cohérentes avec les règles d'indépendance du contrôle juridictionnel des finances publiques.

1.9 Le PLC est marqué par l'absence totale de disposition portant notamment (i) sur les sanctions et peines qui peuvent être appliquées en cas de fraude ou d'erreur ayant entraîné des préjudices, ni ne font référence à des textes qui les définissent ainsi que (ii) sur la forme et les délais de présentation et diffusion des informations budgétaires et comptables à la société ; le texte n'indique pas non plus si l'Assemblée communiquera ce type d'information à la population et de quelle manière.

1.10 En l'état, le PLC pérennise le risque d'impunité et de manque de transparence vis-à-vis de la population.

1.11 Enfin, l'une des graves défaillances du PLC est qu'il ne prévoit pas explicitement les différents textes d'application qu'il est censé induire. Même si le Comité de la réforme travaille sur différents textes portant sur les DAFs, l'IGF, la Direction de la Comptabilité Publique, le PLC devrait les prévoir explicitement, en définir les attendus ; notamment, il est totalement nécessaire qu'un texte réglementaire soit pris, portant Règlement Général de la Comptabilité Publique.

Recommandations

- Le PLC doit faire l'objet d'un examen attentif et de corrections ou compléments avant le 31 décembre 2006, pour être discuté et validé début 2007 au plus tard, et doit répondre clairement aux recommandations faites depuis 2004,

LES ACTES REGLEMENTAIRES D'APPLICATION DE LA FUTURE LOI CADRE

Le Contenu et le Calendrier de Préparation des Documents

1.12 L'organigramme institutionnel du budget, son manuel de procédure et le manuel d'élaboration des lois de finances et le projet de loi de finance 2007 sont prévus d'être élaborés et présentés au comité de la réforme, puis devront être validés en conseil des ministres.

1.13 Le texte portant création du plan comptable et des opérations de comptabilisations de l'Etat a été élaboré et présenté au comité de la réforme en janvier 2006, mais n'est pas encore validé en conseil des ministres. Il en est de même pour la direction du Trésor et du Patrimoine, incluant son nouvel organigramme, ainsi que pour la direction de la Comptabilité Publique (création.).

1.14 Le texte sur le contrôle interne a été élaboré par l'Inspection générale des Finances validé par le comité de la réforme et est sur le bureau du conseil des ministres depuis l'été 2006. Le projet de décret-loi propre à l'IGF (au stade d'examen et d'approbation par le gouvernement) confère à cette Inspection la responsabilité en tant que structure centrale de contrôle interne, d'exercer le contrôle dans les domaines budgétaire, économique, financier et patrimonial, en s'assurant de la légalité, de la régularité, ainsi que de l'économie et de l'efficacité. L'IGF doit (i) réaliser des audits, inspections, évaluations, enquêtes, recherches, examens des entités publiques et privées relevant de son champ d'investigation; (ii) formuler, dans le contexte de ses audits et autres travaux qu'elle réalise, des recommandations afin d'améliorer l'organisation, le

fonctionnement et de la gestion des entités contrôlées et (iii) donner un avis sur les comptes des entreprises publiques.

1.15 Le texte sur la déconcentration et le renforcement des compétences en finances publiques des DAFs a été rédigé ; il a été présenté au Comité de réforme.

Évaluation.

1.16 Aucun projet de texte d'application n'est encore validé. De plus, il n'y a aucun texte d'application, en termes de gestion comptable, à commencer par un règlement Général de Comptabilité publique. L'absence de manuels des procédures budgétaires, puis des procédures comptables, notamment le recueil des pièces justificatives sont absolument nécessaires pour une véritable efficacité de circuit de la dépense.

1.17 Le projet de loi organique de l'IGF est confus, notamment quant au champ d'intervention et aux attributions de l'IGF. A la lecture du projet de décret, l'IGF effectuera tant du contrôle a priori, que du contrôle à posteriori, ainsi qu'elle aura une compétence de contrôle fiscal des entreprises privées. Or, il est généralement admis que les fonctions de contrôle à priori et celles à posteriori ne peuvent pas être assurées par une même entité, ceci afin d'éviter que ladite institution ne soit juge et partie. Il ressort également que les responsabilités respectives de la direction des impôts et de celles de l'IGF dans le contrôle fiscal des entreprises privées ne sont pas clarifiées.

1.18 Le projet de texte sur les Dafs définit le rôle et le champ d'action des directeurs administratifs et financiers au sein des Ministères en stipulant notamment qu'ils sont chargés de superviser et coordonner les dépenses du Ministère en fonction des budgets alloués et en respectant les programmations financières et les règles comptables.

Recommandations

1.19 Les principaux textes d'applications doivent être validés avant la mise en œuvre de la réforme (au plus tard courant 2007).

- Le RGCP, ou un texte équivalent doit être produit
- Un véritable contrôle interne doit être organisé, avec répartitions des responsabilités et manuels de procédures à la clé.
- Le texte sur l'IGF doit être revu, et faire l'objet d'un consensus entre tous les acteurs de la gestion des finances publiques
- Le texte sur les DAFs doit être approuvé en Conseil des Ministres avant la mise en œuvre de la réforme, pour permettre la nomination effective des personnels dans les différents Ministères, et leur formation.

2. LA PREPARATION DE LA LOI DE FINANCES DANS LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES

2.1 Le PLC doit corriger les aspects négatifs qui ont été constaté par les évaluations qui ont conduit à cette réforme. Ces constatations avaient porté sur le fait que (i) le projet de budget est élaboré d'une manière duale : d'une part le budget des opérations courantes, d'autre part celui des opérations d'investissement ; (ii) l'implication des ministères dans la procédure est peu développée et la cohérence avec le DSRP est faible ; (iii) Les personnels impliqués dans le processus sont peu motivés ; (iv) la dimension pluriannuelle n'est pas prise en compte et le budget n'englobe pas tous les flux ; (v) le calendrier d'élaboration et validation du projet de la loi de finances n'est jamais respecté, et (vi) l'Assemblée Nationale n'est pas en mesure d'effectuer une véritable étude du projet de budget.

2.2 Le chapitre porte sur les modalités d'élaboration de la Loi de finances telles que proposées par le PLC.

PROCEDURE ET CALENDRIER PROPOSES

Evaluation

Les Forces

2.3 **La future loi cadre fixe les étapes de la procédure.** Le projet de loi cadre des finances publiques stipule (article 25) que le Gouvernement soumet le projet de budget à l'Assemblée nationale au plus tard le 30 septembre de l'année précédente. L'Assemblée nationale examinera le projet et le votera au plus tard le 15 décembre de l'année précédente (article 26).

2.4 **Le futur système d'information devrait permettre d'accélérer le processus.** Les autorités ont indiqué que l'outil informatique au cœur de la réforme à venir devrait permettre un raccourcissement de certains délais, notamment ceux impartis à la compilation manuelle des avant-projets sectoriels, grâce à une saisie accélérée des données de prévisions budgétaires dans la future base de données unique.

Les Faiblesses

2.5 **La future réglementation ne prévoit de date limite que pour certaines phases :**

- Elle ne fixe pas de date, idéalement tôt dans l'année, pour le début de la procédure de préparation du budget, notamment la date d'établissement du cadre macro-économique et celle de communication de la circulaire relative à l'élaboration du budget. De plus, la pratique qui consiste à attendre que soit produite la circulaire sur l'élaboration du budget pour entreprendre la première action raccourcit le délai de préparation.
- La longueur excessive du délai imparti au Conseil des ministres pour valider le projet de budget n'est pas remise en cause par le projet de texte de la réforme, alors que si le dialogue entre le MEF et les ministères sectoriels dans le cadre des conférences budgétaires était effectif, le délai d'examen et d'approbation du projet de budget par le conseil des ministres pourrait être réduit à deux semaines, comme dans beaucoup de pays de la sous-région.

2.6 Elle n'est pas suffisamment contraignante quant au respect des délais :

- L'article 27 du projet de loi cadre prévoit, en cas d'absence de vote du budget au 31 décembre de l'exercice précédent, la possibilité de recours aux douzièmes provisoires. Dans la pratique, cette mesure, qui permet le paiement de dépenses courantes sur la base des dépenses de l'exercice précédent, est autorisée par un décret du Président de la République dès le début du mois de janvier. Mais le texte ne fixe pas les conditions du recours à cette procédure, et son utilisation risque ainsi de banaliser le non-respect du calendrier budgétaire.
- L'instabilité gouvernementale constitue un argument souvent évoquée pour justifier le retard dans le processus d'élaboration du budget de l'année suivante. Or, le projet de loi cadre est silencieux sur ce point. Le principe du respect du calendrier devrait pourtant prédominer, quitte à ce que ce calendrier, en démarrant suffisamment tôt dans l'année précédente, permette à une nouvelle équipe d'introduire les changements budgétaires qui reflètent la politique à venir de l'Etat.

2.7 *Le principal risque réside dans le fait que le budget de l'Etat continue à entrer en vigueur avec plusieurs mois de retard.*

Recommandations

- Compléter le projet de loi cadre afin qu'il englobe la totalité du cycle de préparation budgétaire et le faire démarrer par l'établissement du cadre macro-économique en avril et la lettre circulaire en mai N pour le budget N+1.
- Allonger le délai dévolu aux conférences budgétaires et réduire en conséquence celui réservé à la validation du Conseil des ministres.
- Réduire le champ d'application et les conditions du recours aux 12èmes provisoires et ne les autoriser que pour des situations exceptionnelles (exemple : cas de guerre ou de catastrophe naturelle).
- Même en cas d'élections, faire préparer le budget de l'exercice N+1 par les techniciens du MEF; le fait de respecter un processus démarré suffisamment tôt dans l'année, permettrait aux décideurs d'une nouvelle équipe gouvernementale de disposer du temps nécessaire pour procéder à de nouvelles orientations.
- Former les services impliqués dans la préparation budgétaire, afin de leur permettre de procéder aux différentes phases dans les délais fixés.

LA PRESENTATION PROPOSEE DU DOCUMENT BUDGETAIRE

Description et Evaluation

Les Forces

2.8 **Le projet de loi-cadre énonce clairement les grands principes budgétaires.** Dans son article 13, il présente le principe de l'unité budgétaire, confirmant ainsi que le document budgétaire doit être un document unifié contenant aussi bien les opérations de fonctionnement que celles d'investissement. Il énonce également le principe de l'universalité, qui dispose que toutes les recettes et toutes les dépenses, qui par nature font partie intégrante de la sphère publique nationale doivent être inscrites dans le budget de l'Etat. Il stipule également que les

sommes doivent être inscrites dans le budget pour leur montant brut, sans compensation entre les recettes et les dépenses. Cela signifie donc que l'ensemble des dépenses financées sur ressources extérieures devrait être inscrit au budget. Il en est de même pour les recettes perçues et conservées par certains ministères. Ce projet de texte énonce également le principe de l'équilibre, qui signifie que l'ensemble des dépenses doit être couvert par des recettes.

2.9 Le contenu du projet de budget est décrit de manière exhaustive. Dans son article 24, le projet de texte énonce les éléments devant être intégrés dans le projet de budget et permettant la justification de la politique budgétaire retenue. Il s'agit notamment des tableaux de prévision des recettes courantes et de capital, des tableaux de plafonds autorisés de dépenses courantes et d'investissement et les éléments nécessaires à la justification de la politique budgétaire : plan économique et social, tableau de l'exécution de l'année en cours, fondement de la prévision des recettes fiscales et limites de la dépense, tableau de financement global précisant l'origine des ressources, transferts au profit des organismes publics. Le projet de budget doit enfin être accompagné des projets de budgets de tous les organismes publics autonomes.

Les Faiblesses

2.10 Le cadre fixé par le projet de texte est imprécis. S'il énonce bien les grands principes devant permettre une présentation claire et exhaustive du budget, le projet de loi-cadre reste sur beaucoup de points très imprécis. Il n'évoque pas les moyens qui devront être mis en œuvre pour parvenir au respect de ces principes. Il reste notamment silencieux quant aux conditions de respect de l'obligation de dépôt dans la compatibilité publique et donc dans les caisses du Trésor de l'ensemble des recettes de l'Etat, de manière à assurer une plus grande exhaustivité du budget.

2.11 Le principal risque réside dans le fait que, en raison d'une connaissance seulement partielle des opérations de l'Etat, l'appréciation du besoin de financement du budget demeure un exercice très approximatif.

Recommandations

- Rédiger et mettre en œuvre un texte (Règlement Général sur la Comptabilité Publique) sur les règles de la comptabilité publique qui permettra de fixer les conditions du respect des grands principes budgétaires définis dans le projet de loi-cadre sur les finances publiques.

LE CADRAGE PROPOSE DES RECETTES BUDGETAIRES

Evaluation de la prévision des recettes budgétaires

Les Forces

2.12 Le futur système d'information devrait permettre d'améliorer la conservation des données. Le projet SAFE englobe effectivement, entre autres, la gestion des recettes d'impôts et de douanes.

Les Faiblesses

2.13 Le processus de cadrage des recettes budgétaires n'est pas formalisé. Le projet de loi-cadre n'évoque les aspects relatifs au cadrage des recettes budgétaires que dans son article 3 qui traite des objectifs du SAFE : « Établir et harmoniser les règles et les procédures de programmation, d'exécution, de contrôle et d'évaluation des ressources publiques ».

2.14 *Il existe un risque réel de sous-évaluation des recettes budgétaires par rapport au potentiel existant.*

Recommandations

- Rédiger un texte réglementaire et un manuel de procédures explicitant le mode d'évaluation des recettes, afin de permettre une meilleure évaluation et une meilleure lisibilité.
- Développer la base fiscale par la recherche de gisements nouveaux (TVA, etc.)

LE CADRAGE PROPOSE DES DEPENSES BUDGETAIRES

Description et Evaluation de la prévision des dépenses budgétaires

Les Forces

2.15 **Les opérations à caractère pluriannuel seront désormais prises en compte.** Dans son article 17, puis dans les articles 19 et 21, le projet de texte prévoit le principe de la pluri-annualité de certaines opérations liées à des engagements contractuels ou aux opérations se regroupant dans le cadre de programmes.

2.16 **Le caractère limitatif des autorisations budgétaires est explicitement stipulé.** « Pour un exercice donné, les dotations budgétaires constituent la limite maxima à utiliser pour la réalisation de dépenses publiques ».

2.17 **La possibilité pour l'Assemblée Nationale de modifier le budget initial (loi de finances rectificative) est prévue.** Dans l'alinéa 1 de l'article 34, le projet de texte précise en effet que « Les modifications des limites fixées dans le Budget de l'État sont effectuées par une loi sur proposition du Gouvernement ».

Les Faiblesses

2.18 **La notion de reprise du résultat de l'exercice précédent n'est pas contenue dans le projet de texte.** Ainsi, les conditions de l'emploi d'un éventuel excédent de l'exercice précédent, ou bien, cas beaucoup plus fréquent, les conditions du financement du déficit de l'exercice précédent, ne sont pas précisées. Le tableau de financement du budget de l'Etat ne contient donc que les éléments de l'exercice qui commence et, de ce fait, il est incomplet.

2.19 **L'obligation de rapports exhaustifs n'est pas stipulée.** Si le projet de loi cadre prévoit bien que le service en charge de la comptabilité publique doit, entre autres charges, émettre des rapports d'information périodique et que le compte général de l'Etat de fin d'exercice doit contenir le rapport du gouvernement sur les résultats de la gestion budgétaire, il est totalement silencieux sur la notion d'exhaustivité, et donc sur le fait que ces rapports doivent contenir, entre autres, l'information sur l'exécution des opérations sur financement extérieur.

2.20 *Les risques se rapportent (i) au manque de visibilité que crée l'absence de cadre macro-économique à moyen terme, ainsi que (ii) à la difficulté de maîtrise de la masse salariale, qui pourrait être aggravée par le maintien de deux bases de données des fonctionnaires en activité.*

Recommandations

- Mettre en place un cadre macro-économique à moyen terme.
- Associer la DGB et la DGP afin que, pour plus de clarté et d'efficacité, les ministères n'aient plus qu'un seul interlocuteur.
- S'assurer que la future base de données des fonctionnaires de la Direction de la Fonction Publique et celle de la DGB seront fusionnées en une base de données unique.
- Intégrer dans les projets de textes la notion de reprise du résultat reporté de l'exercice précédent dans le budget, ainsi que les conditions de son financement.
- Intégrer dans les projets de textes l'obligation d'exhaustivité des rapports sur l'exécution du budget.

LA NOMENCLATURE BUDGETAIRE

Description et Evaluation de la Nomenclature Budgétaire dans le Cadre de la Réforme

Les Forces

2.21 Le projet de loi-cadre sur les finances publiques présente clairement les caractéristiques minimales de la nomenclature budgétaire. En effet, il développe la notion de programmes et de sous-programmes, prévoyant ainsi que la nouvelle nomenclature budgétaire devra prendre en compte ces notions. Et surtout, dans son article 23, le texte stipule que la nomenclature doit permettre de classer les opérations, aussi bien de capital que de fonctionnement courant, d'une part selon les critères économique, géographique et par source de financement pour les recettes et, d'autre part, organique, territorial, économique, fonctionnel et par source de financement pour les dépenses.

2.22 Un projet de nomenclature budgétaire a été initié par la direction du budget, sur la base des classifications programmatique et économique, en cohérence avec la future nomenclature comptable. Il est prévu qu'elle sera utilisée pour la préparation et l'exécution du budget de 2007.

Les Faiblesses

2.23 La réforme de la nomenclature est réalisée de manière isolée par la DGB. Les DAFs des ministères sectoriels n'ont pas été associés aux travaux et, bien qu'une première mouture du projet soit élaborée, ils n'en ont pas encore été destinataires. Il en est de même de la Direction du Plan, dont la collaboration est pourtant essentielle, dans l'objectif de parvenir à un budget cohérent entre opérations d'investissement et de fonctionnement.

2.24 Le projet de nomenclature budgétaire est incomplet. En effet, bien que le projet de loi-cadre soit exhaustif et clair sur les caractéristiques de la future classification, il ne semble pas que le projet de nomenclature comprenne une classification fonctionnelle conforme aux normes internationales.

2.25 *L'absence de collaboration avec les DAFs dans le travail de conception d'une nouvelle nomenclature budgétaire risque d'aboutir à un outil incomplet et mal accepté. De même,*

l'absence d'implication de la direction du Plan risque d'entraîner la persistance de la situation qui prévaut actuellement et qui empêche d'aboutir à un budget réellement unifié.

Recommandations

- Finaliser le projet de nomenclature budgétaire en associant étroitement les DAFs des ministères ainsi que la Direction du Plan.
- Adopter la classification fonctionnelle COFOG des Nations Unies.
- Intégrer une classification des programmes.

LA PUBLICATION DU DOCUMENT BUDGETAIRE

Evaluation du Dispositif de Publication du Document Budgétaire dans Le Cadre de la Réforme

Les Forces

2.26 Le projet de loi-cadre est explicite sur le thème de la publication des informations budgétaires, puisqu'il stipule, parmi les principes listés dans son article 13 : « Principe de publicité, conformément auquel la Loi de Finances, les tableaux de recettes et les tableaux de dépenses, ainsi que les autres informations économiques et financières jugées pertinentes, doivent être publiés dans le Bulletin de la République ».

Les Faiblesses

2.27 Il reste cependant silencieux sur la nature des supports de publication. Si le principe est énoncé, il n'est pas précisé comment les données relatives au budget doivent être portées à la connaissance du public.

2.28 Le principal risque réside dans le fait que, en l'absence de précision sur la nature des supports à utiliser pour la diffusion des documents budgétaires, la pratique actuelle, qui semble satisfaisante, soit progressivement abandonnée.

Recommandations

- Faire préciser dans les textes d'applications la nature des supports médiatiques à utiliser pour la diffusion des informations relatives à la préparation et au contenu du budget.

3. L'EXECUTION DU BUDGET DANS LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES

3.1 Le chapitre porte sur les modalités d'exécution telles que proposées par le PLC.

LA MISE A DISPOSITION DES CREDITS AUX MINISTERES SECTORIELS

Evaluation du dispositif de publication de mise à disposition des crédits

Les Forces/Les Faiblesses

3.2 Le projet de loi-cadre sur la gestion des finances publiques ne fixe pas de règle pour la mise à disposition des crédits budgétaires. Un complément de réglementation sera donc nécessaire afin que les ministres, actuellement simples gestionnaires de crédits, mais dans un proche avenir totalement responsables de l'exécution de leur budget, puissent disposer d'une visibilité suffisante dans la programmation de leurs dépenses.

3.3 *Le principal risque est que les ordonnateurs ne disposent pas de la visibilité qui leur permettrait une exécution efficace de leur budget.*

Recommandations

- Compléter le projet de loi-cadre par des dispositions sur la mise à disposition des crédits qui soit compatible avec la programmation financière. Une mise à disposition trimestrielle des crédits semble répondre à ce besoin.

LA PROCEDURE D'EXECUTION DES RECETTES.

Description et Evaluation de la Procédure d'Exécution des Recettes

Les Forces/Les Faiblesses

3.4 Aucune des trois directions générales qui interviennent dans le recouvrement des recettes de l'Etat n'a été associée à la conception de la réforme. Cette situation pourra générer des conséquences graves. En effet, dans la mesure où la DGI n'a pas été sollicitée pour l'étude du projet de loi organique de l'IGF, cette institution de contrôle a souhaité intégrer à la liste de ses futures attributions celle qui consiste à effectuer des contrôles fiscaux. La technicité de ce type d'intervention n'autorise pourtant pas une autre solution que celle qui consiste à en confier la pratique qu'à la seule DGI.

3.5 Le projet de loi-cadre contient peu de règles sur le recouvrement des recettes de l'Etat. Il présente les trois phases de la procédure : a) procédure administrative de vérification de l'existence du fait générateur de l'obligation correspondante, b) liquidation, c'est-à-dire calcul de la somme due et identification du redevable et c) recouvrement, action qui consiste à encaisser la recette qui sera inscrite dans les comptes du Trésor Public. En outre, l'article 33 pose expressément le principe selon lequel les recettes liquidées mais non recouvrées au cours de l'exercice de liquidation deviennent une créance de l'Etat à la fin de l'exercice. Il en découle que ces sommes doivent faire l'objet d'actions de poursuites de la part des agents des directions

concernées. Ainsi, ce projet de texte, qui ne constitue certes qu'un cadre général, est très peu explicite quant à la procédure du recouvrement des recettes de l'Etat.

3.6 *Le principal risque qui émerge, du point de vue de la réforme en cours de préparation, se rapporte au fait que les régies financières ont été jusqu'à ce jour écartées des études préalables et que l'appropriation de la réforme en sera rendue plus difficile.*

Recommandations

- Octroyer aux régies financières les moyens suffisants pour faire face à leurs missions.
- Intéresser financièrement les agents chargés du recouvrement des sommes dues à l'Etat.
- Mettre en place un code d'éthique au sein de la Direction Générale des Douanes.
- Améliorer le système d'information de la Direction Générale des Impôts, en vue d'une meilleure connaissance des contribuables ainsi que des sommes restant à recouvrer.
- Associer les cadres des régies financières à la préparation de la réforme des finances publiques.

LES PROCEDURES D'EXECUTION DES DEPENSES

Description et Evaluation de la Procédure Normale d'Exécution des Dépenses

Les Forces/Les Faiblesses

3.7 **Le projet de loi-cadre fournit peu d'éléments sur la procédure normale de la dépense.** En effet, dans son article 30, le projet de loi-cadre stipule bien que la procédure de la dépense contient trois phases : l'engagement, la liquidation et le paiement. Il ne précise pas toutefois si les prestations ou fournitures doivent être réalisées avant le paiement de la dépense, et n'apporte donc pas de réponse à la pratique de la procédure inversée évoquée plus haut.

3.8 *L'un des principaux risques réside dans le fait que, même lorsque la nouvelle réglementation sera entrée en vigueur, la pratique du paiement de prestations avant leur réalisation perdure.*

Recommandations

- Faire respecter le phasage de la procédure normale de la dépense, notamment en n'autorisant les paiements qu'après la vérification que le service ou la prestation ont été fournis.

Les Procédures Exceptionnelles

Les Forces/Les Faiblesses

3.9 **Le projet de loi-cadre prévoit une seule catégorie de procédure exceptionnelle, la régie d'avances.** Il stipule dans l'article 30 que « Il peut être autorisé de réaliser des dépenses sous la procédure de régie d'avances, afin d'effectuer des dépenses de faible montant et pour lesquelles le suivi de la procédure normale n'est pas exigé ». Le texte reste cependant silencieux

quant à la nature des sommes en cause, quant au montant limite en-deçà duquel la procédure est utilisable et quant à la qualité de l'agent chargé d'effectuer la dépense.

3.10 *Le manque de précision du projet de loi-cadre sur les conditions d'utilisation des caisses d'avances risque de conduire à une utilisation abusive de cette procédure.*

Recommandations

- Compléter le projet de loi-cadre en précisant les conditions d'utilisation de la procédure des caisses d'avances.

La Gestion de la Solde

Les Forces/Les Faiblesses

3.11 Le projet de loi-cadre est silencieux sur les aspects relatifs à la gestion de la solde. Il sera donc nécessaire de rédiger un texte précisant les modalités dans ce domaine.

3.12 *Le principal risque réside dans le fait que la DGB et la Direction de la Fonction Publique utilisent deux bases de données des fonctionnaires différentes.*

Recommandations

- Prendre un texte fixant les modalités de la gestion de la solde par la DGB.

Les Dépenses Financées sur les Ressources Extérieures

Les Forces/Les Faiblesses

3.13 Le projet de loi-cadre est silencieux sur les aspects relatifs aux dépenses sur ressources extérieures. Il sera donc nécessaire de rédiger un texte précisant les modalités dans ce domaine.

3.14 *L'absence de connaissance complète sur l'exécution des investissements financés par des ressources extérieures nuit à la visibilité des ministres et risque de contraindre fortement le pilotage des finances publiques.*

Recommandations

- Améliorer la connaissance des opérations sur financement extérieur, notamment celles relatives à la coopération bilatérale.

LA GESTION COMPTABLE

Description

3.15 Le PLC définit l'organisation, les compétences, l'objet et les règles spécifiques dévolus au Trésor Public. Il prévoit la création de la Direction de la Comptabilité Publique en définissant ses compétences, attributions et règles spécifiques en spécifiant notamment que la Direction de la Comptabilité Publique est chargée (i) d'élaborer et proposer les normes, procédures techniques, rapports, méthodologie tendant à l'harmonisation et l'uniformisation de la comptabilité, (ii) d'élaborer et mettre à jour le plan comptable, (iii) d'exécuter le budget de l'Etat (v) d'élaborer les

rapports périodiques à présenter à l'Assemblée Nationale et (vi) d'élaborer la comptabilité générale de l'Etat .

3.16 Le PLC crée et organise en outre la Direction du Patrimoine de l'Etat en édictant son organisation, ses compétences, définit ce qui relève du patrimoine de l'Etat, et les principes et les règles spécifiques qui le régissent. Le texte organise la gestion des biens de l'Etat, ventes, acquisitions, amortissements, l'élaboration de documents établissant des inventaires physiques à rapprocher de la comptabilité générale de l'Etat, la rédaction des notes et instructions réglementaires relatives à la gestion de ce patrimoine.

3.17 Le PLC pose les principes et les règles spécifiques à la comptabilité de l'Etat, notamment que le gouvernement élabore, à la fin de chaque exercice les tableaux faisant ressortir l'équilibre budgétaire ainsi ceux faisant apparaître l'exécution du budget et les résultats de l'exercice. Ceux-ci doivent refléter avec exactitude toutes les opérations afin de permettre une analyse économique et financière.

Évaluation de Gestion Comptable du PLC.

Les Forces :

3.18 Le PLC marque une réforme d'envergure voulue et initiée par le gouvernement ; il y a une réelle volonté de renforcer le rôle et les attributions des administrations financières par la refonte et la création de trois directions : Trésor Public, Comptabilité Publique, Patrimoine ; ce qui facilitera la répartition des tâches et des responsabilités dans ces trois domaines, sans risque de confusion, ou de désintéressement pour l'une de ces fonctions.

3.19 L'adoption d'un plan comptable d'Etat et la tenue d'une comptabilité en partie double sont des éléments clés de cette réforme, qui amènent les institutions de finances publiques de Sao Tomé au niveau des standards internationaux. ;

3.20 La création d'un système de contrôle interne ayant pour objet de surveiller la correcte utilisation des ressources publiques, la fiabilité des opérations comptables, l'application stricte des règles et des méthodes comptables ainsi que le respect des procédures représente le maillon manquant du système de 1986. (cf chapitre 4 sur les contrôles)

Les Faiblesses:

3.21 Le projet de loi cadre est incomplet notamment en ce qui concerne (i) la prescription des recettes et des dépenses de l'Etat, (ii) la responsabilité des différents intervenants dans la chaîne de la dépense publique (administrateurs de crédits et comptables publics) et (iii) il ne fait pas état des rapports administratifs entre Sao Tomé et l'île de Principe.

3.22 A défaut de rédaction et d'adoption avant la mise en œuvre de la réforme de l'ensemble des textes, législatifs, réglementaires, de la rédaction de manuels d'utilisateurs, d'instructions et de notes de service décrivant avec la plus grande clarté et la plus grande rigueur les mécanismes qu'implique la réforme, de formation des agents il serait à craindre que cette réforme n'atteigne pas le seuil requis d'efficacité, voir alourdir et ralentir les procédures.

Recommandations

- Produire un RGCP, qui doit se substituer à l'ancienne réglementation. Il devra mettre

en application les dispositions de la loi cadre en définissant les principes fondamentaux de comptabilité publique applicables à l'ensemble des organismes soumis à ce régime et en arrêtant les règles d'exécution des budgets par les divers intervenants au processus budgétaire, dont il précise les attributions, les prérogatives, les obligations et les responsabilités ; il a de ce fait vocation à constituer un texte de référence qui sera, selon les besoins, complété par d'autres textes d'application ;

- **Rédiger des manuels** de procédures et organiser des séminaires de formations au personnel ;
- **Créer un comité de gestion de trésorerie.** Il convient de mettre en œuvre une programmation basée sur un plan prévisionnel mensuel de trésorerie contenant des priorités qui devraient être exploitées et respectées par une commission de trésorerie se réunissant hebdomadairement sous la responsabilité de la Directrice du Trésor ;

Le Plan Comptable dans le Cadre de la Réforme en Cours

Tableau 2. Classification comptable retenue :

<p>1. ACTIF 1,1 Circulant 1,2 Réalisable à moyen et long terme 1,3 Immobilisé</p> <p>3. DÉPENSES 3,1 Dépenses Courantes 3,2 Dépenses de Capital</p> <p>5. PERTE de l'EXERCICE 5,1 Résultat Budgétaire 5,2 Résultat Extra-Budgétaire</p> <p>7.COMPTES D'ORDRE (Actif) 7,1 Exécution Budgétaire Recettes 7,2 Fixation Budgétaire de la Dépense 7,3 Exécution de la Programmation Financière 7,4 Exécution des Dépenses 7,5 Exécution de Contrats 7,9 Autres comptes d'Ordre d' Actif</p>	<p>2. PASSIF 2,1 Circulant 2,2 Exigible à moyen et long terme 2,3 Patrimoine (Profonds Propres)</p> <p>4. RECETTES 4,1 Recettes Courantes 4,2 Recettes de Capital</p> <p>6. EXCEDENT de l'EXERCICE 6,1 Résultat Budgétaire 6,2 Résultat Extra-Budgétaire</p> <p>8. COMPTES D'ORDRE (Passif) 8,1 Prévision Budgétaire de Recettes 8,2 Exécution Budgétaire de la dépense 8,3 Exécution de la Programmation Financière 8,4 Exécution des Dépenses 8,5 Droits et Obligations constatées 8,9 Autres Comptes d'Ordre du Passif</p>
---	--

Les Forces :

3.23 Le plan comptable de Sao Tomé tel que prévu par la réforme s'inspire de l'actuel plan comptable appliqué en Angola. L'adoption d'un plan comptable de l'état adapté aux normes et exigences de Sao Tomé, dans le cadre de la réforme en cours normalisera la façon d'enregistrer les opérations selon les principes de la comptabilité tenue en partie double. Ce plan comptable permettra de suivre avec précision et rigueur et par exercice l'exécution du budget de l'Etat, notamment de suivre les restes à payer et les restes à recouvrer. En outre, il permettra aux autorités politiques saotoméennes de disposer de rapports périodiques et de tableaux de synthèses

indispensables à la prise rapide de décisions et à la gestion d'un Etat moderne, tout en facilitant les différents contrôles : contrôles internes, de la Chambre des Comptes, de l'IGF et du Parlement. La classification retenue à sept niveaux venant en complément de la nomenclature budgétaire doit permettre de disposer d'une information comptable précise et rigoureuse.

Les Faiblesses

3.24 Dans sa présentation théorique, il n'y aurait pas de faiblesse dans ce plan comptable ; néanmoins, son implémentation doit s'appuyer sur une adaptation aux opérations de Sao Tomé. L'absence d'examen portant sur cette adaptation reste la seule faiblesse. En effet, la simple transposition du plan comptable angolais à Sao Tomé, la non association à la rédaction de ce plan comptable et à la rédaction d'un manuel de procédures, des différents acteurs (DAF, Trésor, Impôts, Douanes) et des différents services de contrôles (IGF, Chambre des Comptes) risquerait de ne pas couvrir tous les aspects budgétaires, financiers et patrimoniaux de l'Etat.

Recommandations sur le Nouveau Plan Comptable

- Rédiger le cadre réglementaire, notamment une nomenclature des pièces justificatives dans le but (i) de clarifier les échanges entre d'une part les Ministres sectoriels et d'autre part le Ministère des Finances en créant un cadre commun de référence pour l'exécution du budget de l'Etat, (ii) d'harmoniser les règles de paiement des dépenses publiques en arrêtant des procédures homogènes et identifiées pour le contrôle des opérations de dépense et (iii) constituer ainsi un instrument de gestion propre à accélérer la présentation et le contrôle des dossiers d'ordonnancement des dépenses de l'Etat
- Former le personnel du MEF et des ministères dépensiers et mettre en place les services chargés des contrôles internes qui devront en outre être chargés de la formation.

LE REPORTING BUDGETAIRE ET COMPTABLE

Description

3.25 Dans le projet de loi cadre il est prévu la prise en compte des opérations à caractère pluriannuel (articles 17, 19 et 21),

3.26 Ce projet pose les principes et les règles spécifiques à la comptabilité de l'Etat, notamment l'élaboration, à la fin de chaque exercice des tableaux faisant ressortir l'équilibre budgétaire ainsi ceux faisant apparaître l'exécution du budget et les résultats de l'exercice, en précisant qu'ils doivent refléter avec exactitude toutes les opérations afin de permettre une analyse économique et financière.

Evaluation

3.27 La notion de reprise du résultat de l'exercice précédent n'est pas contenue dans le projet de texte. Il en résulte que les conditions d'emploi d'un éventuel excédent de l'exercice précédent, ou que les conditions du financement du déficit de l'exercice précédent, ne sont pas précisées.

3.28 La production d'états de suivi budgétaire sera assurée par le système informatique, mais aucun texte n'en prévoit les modalités de production.

Recommandations

- Inclure la notion de reprise du résultat de l'exercice précédent dans le projet de texte
- Etablir impérativement une balance du trésor mensuelle
- Etablir des états de suivi budgétaire, sur la base des classifications budgétaires
- Automatiser la production du TOFE.
- Intégrer dans les projets de textes la notion de reprise du résultat reporté de l'exercice précédent en ce qui concerne le budget, et déterminer en cas de déficit les conditions de son financement.

LE SYSTEME D'INFORMATION

3.29 En l'absence de réglementation fixant les attributions de chacune des directions et de manuels définissant clairement les procédures, qu'en l'absence de personnels qualifiés en informatique, les systèmes actuellement mis en œuvre ont été développés en répliquant les techniques de suivi manuel des informations, sans véritable recherche de cohérence et sans vision globale du système d'information. Jusqu'à la mise en place du nouvel outil informatique, l'outil informatique n'est pas en réseau, notamment les directions du budget et du trésor ne sont pas reliées entre elles. Les saisies effectuées dans la base de données de la direction du budget fait l'objet de copies dans l'une des bases de données de la direction du trésor mais cette copie n'est pas utilisée. Les « Titres » des dépenses sont saisis au moins à trois reprises dans les ordinateurs du trésor, (i) à leur réception de la direction du budget, (ii) à l'occasion de leur envoi à la banque centrale pour paiement et (iii) lorsqu'ils reviennent de la banque centrale après paiement. Les services de la direction du budget et de la direction du Trésor doivent effectuer des transferts sur disquettes provenant de plusieurs ordinateurs pour obtenir la situation globale d'exécution du budget.

Ce que sera le Système Informatique dans la Réforme

3.30 Le système informatique dans la réforme reposera sur la nouvelle réglementation en matière de dépenses publiques. Il tiendra compte de l'ensemble des règles de gestion relatives aux Directions du Budget et du Trésor et de la Comptabilité Publique. Sur l'aspect technique, le principal logiciel de gestion des opérations de l'Etat sera directement transposé de celui fonctionnant en Angola.

3.31 L'application disposera d'une base de données unique partagée entre les directions du budget du trésor, de la comptabilité publique, et les ministères sectoriels. Chaque service aura accès à cette base d'une manière contrôlée en fonction de ses attributions. L'utilisation d'une base de données unique permettra de suivre les opérations de l'Etat en temps réel, d'éviter la saisie répétée des mêmes informations par les divers services et apportera ainsi une plus grande sécurité dans leur manipulation.

Les Délais d'Implémentation du Système Informatique dans la Réforme

3.32 En mars 2006, il a été procédé à l'analyse et approbation du Plan Directeur d'Informatique qui permettra de gérer la politique d'action et assurer l'homogénéité des actions et des moyens à être utilisée dans les systèmes de la fonction des finances publiques ; son programme d'implémentation a également été approuvé en mars 2006.

3.33 A la même époque, le choix du système angolais a été fait ; la structure des techniciens pour le faire fonctionner (profil et nombre) a été définie.

3.34 Les négociations de transfert avec l'Angola prévues de février à août 2006 ont commencé à la mi-juin 2006, où des premières réunions entre les deux pays ont eu lieu, pour définir le contenu formel du transfert du logiciel angolais de gestion des finances publiques. Lors de ces réunions, l'Angola a indiqué qu'une convention définissant les modalités et le timing de ce transfert devait être établie. Le projet de convention a été établi en juillet 2006, et cale la mise en œuvre informatique de telle sorte que SAFE soit opérationnel au 1^{er} janvier 2008.

3.35 Les discussions avec la CST portant sur la mise en réseau n'ont véritablement débuté que vers le 10 juin 2006. (Cf paragraphe suivant)

La Création d'un Réseau Informatique entre Acteurs des Finances Publiques

3.36 Les premières discussions de concertation entre le Comité de la réforme (son président) des finances publiques et la Compagnie Saotoméenne de Télécommunications –CST- (son directeur commercial) à propos du réseau informatique à installer entre les acteurs des finances publiques ont eu lieu le 9 juin 2006.

3.37 La CST a indiqué 3 modes de transmission des données :

- par câble classique
- par fibre optique
- par réseau radio (transmission sans fil)

3.38 La CST a indiqué les avantages et inconvénients des trois systèmes, notamment qu'elle n'était pas favorable au réseau sans fil, car elle ne maîtrisait pas la technologie, et qu'elle estimait ce mode comme peu sûr. La CST a estimé qu'il fallait relier les principaux acteurs par fibre optique, qu'elle désignés comme étant le MEF, la Présidence, le Parlement.

3.39 Du point de vue délais, la CST a indiqué que dès lors qu'elle était payée, elle pouvait travailler « jour et nuit » sans toutefois qu'aucune étude ne permette d'estimer concrètement les délais.

3.40 Il semble assez clair que (i) la CST n'a jamais été contactée assez tôt dans le processus et ne dispose d'aucune étude technique permettant de comparer sérieusement les options, et en déterminer le temps de mise en œuvre ; (ii) la CST ne maîtrise pas du tout les technologies qui deviennent les plus courantes, notamment le réseau sans fil. La raison d'insécurité n'est pas réaliste, car ce type de transmission est de plus en plus répandu. (à titre d'exemple, le principal hôtel de Sao Tomé fournit ce service à ses clients).

Recommandations

- Accélérer le rythme des rencontres avec l'Angola pour aboutir le plus rapidement possible à la définition/signature de la convention liant les deux pays
- Contracter de toute urgence un consultant indépendant de la CST et ayant déjà procédé à une étude de mise en réseau dans un autre pays, voir à sa mise en œuvre ou au suivi de sa mise en œuvre.
- Réorganiser et recadrer les actions détaillées du volet informatique contenues dans le projet de chronogramme de mise en œuvre du système informatique sur la base réaliste de ce qui peut être réalisé.

4. LES CONTROLES DANS LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES

4.1 Le chapitre porte sur les modalités de contrôles budgétaires et comptables telles que proposées par le PLC (contrôle administratif) ou à l'appui de la réforme (contrôle juridictionnel et parlementaire).

4.2 L'exécution des dépenses budgétaires est soumise à un triple contrôle, administratif, juridictionnel et parlementaire. La réforme prévoit que le contrôle administratif est le contrôle interne à l'administration exercé principalement par l'Inspection Générale des Finances (IGF). Le contrôle externe est exercé par le Tribunal des Comptes et par l'Assemblée nationale.

LES CONTROLES ADMINISTRATIFS (INTERNES)

- **La Création d'un Système de Contrôle Interne au Sein du Trésor**

4.3 La réforme des finances publiques a intégré la création d'un système de contrôle interne, ayant pour objet de surveiller la correcte utilisation des ressources publiques, la fiabilité des opérations comptables, l'application stricte des règles et des méthodes comptables ainsi que le respect des procédures. Ce contrôle interne représentait le maillon manquant du système de 1986.

- **Les contrôles exercés par l'Inspection Générale des Finances.**

4.4 Le projet de loi cadre –PLC- prêt à être présenté à l'examen du gouvernement, définissant le cadre légal et réglementaire s'appliquant aux services de finances publiques, appelés SAFE, va dans le sens d'une modification en profondeur des missions et attributions de l'IGF. Cette nouvelle réglementation confère la responsabilité principale du contrôle administratif à l'IGF, qu'il soit à priori ou à posteriori. Elle prévoit également la mise à disposition au niveau des différentes administrations financières de cellules en charge de contrôle interne.

4.5 Le projet de décret-loi propre à l'IGF (au stade d'examen et d'approbation par le gouvernement) confère à cette Inspection la responsabilité en tant que structure centrale de contrôle interne, d'exercer le contrôle dans les domaines budgétaire, économique, financier et patrimonial, en s'assurant de la légalité, de la régularité, ainsi que de l'économie et de l'efficacité. L'IGF doit (i) réaliser des audits, inspections, évaluations, enquêtes, recherches, examens des entités publiques et privées relevant de son champ d'investigation; (ii) formuler, dans le contexte de ses audits et autres travaux qu'elle réalise, des recommandations afin d'améliorer l'organisation, le fonctionnement et de la gestion des entités contrôlées et (iii) donner un avis sur les comptes des entreprises publiques.

4.6 Par ailleurs, en vue d'améliorer le fonctionnement de l'IGF, le projet de décret propose la création d'un Fond Indépendant destinée au financement de l'IGF. Outre la subvention de l'Etat, ce fonds sera alimenté principalement par 50% du produit des amendes appliquées par l'IGF et 25% du produit des amendes appliquées par d'autres entités, résultantes d'infractions détectées par IGF.

Evaluation du futur contrôle Interne

Forces

4.7 Les réformes proposées permettront certainement d'apporter des débuts de réponses aux faiblesses du système de contrôle interne. Deux aspects semblent constituer des réels progrès par rapport au système actuel :

- La création des cellules ou responsables d'audit interne dans les directions et dans les régies financières avec un lien fonctionnel (qui reste à préciser) avec l'IGF.
- Le système d'information intégré d'exécution budgétaire et comptable (SIGFE) inspiré d'un système fonctionnant déjà en Angola, avec des références issues du Brésil devrait inclure des dispositions renforçant le système de contrôle interne (niveau élevé de fiabilité) en incorporant notamment des contrôles automatiques.

Faiblesses

- Le projet de loi organique de l'IGF est confus, notamment quant au champ d'intervention et aux attributions de l'IGF. A la lecture du projet de décret, l'IGF effectuera tant du contrôle a priori, que du contrôle à posteriori, ainsi qu'elle aura une compétence de contrôle fiscal des entreprises privées. Or, il est généralement admis que les fonctions de contrôle à priori et celles à posteriori ne peuvent pas être assurées par une même entité, ceci afin d'éviter que ladite institution ne soit juge et partie. Il ressort également de nos entretiens et de nos analyses que les responsabilités respectives de la direction des impôts et de celles de l'IGF dans le contrôle fiscal des entreprises privées ne sont pas clarifiées.
- Composée de 10 inspecteurs dont seulement quatre de formation supérieure, la mission de l'IGF consiste en effet à auditer l'ensemble des administrations financières ainsi que toutes les entreprises qui bénéficient, à un titre ou à un autre, de financement de l'Etat. L'intervention de ce service est balbutiante, bien qu'il ait effectué un certain nombre d'audits dans des services publics dont quelques-uns ont permis de déceler des faiblesses. Son intervention est contrainte par un manque de moyens matériels et humains. Le nombre de missions réalisées par an (une dizaine) se révèle très faible, et surtout laisse un nombre important d'entités relevant de son champ non contrôlées pendant plusieurs années.
- L'IGF ne dispose pas de manuel de contrôle pour la conduite des missions, même si il semblerait qu'elle utilise celui du Portugal. Par ailleurs, les inspecteurs bénéficient très rarement de formation continue dans le domaine de l'audit et de la comptabilité.
- La portée du contrôle de l'IGF est limitée à la fois par son effectif quantitatif et qualitatif réduit, et le désaveu de son autorité de contrôle par les structures contrôlées.

Recommandations

- Créer une structure de contrôle interne au sein de la Direction Générale des Douanes.
- Revoir le projet de décret de l'IGF afin de (i) clarifier ses missions et attributions, et (ii) orienter ses missions principalement sur le contrôle a posteriori.
- Réorganiser l'IGF pour améliorer son efficacité et le ratio entre le nombre d'inspecteurs et les rapports produits.
- Mettre en place un programme de formation aux techniques de contrôle.
- Développer un manuel des procédures de contrôle afin d'harmoniser et améliorer la qualité des rapports.
- Envisager une assistance technique de longue durée afin de mettre à niveau les inspecteurs.

ANNEXES

Annex 1: Le Programme de Modernisation des Finances Publiques de Sao Tomé

Ce programme résulte de la volonté des autorités de réformer et de moderniser la gestion des finances publiques du pays. Il découle des évaluations réalisées par la Banque mondiale, notamment le rapport HIPC de novembre 2003, ainsi que par d'autres bailleurs de fonds.¹⁰ Les autorités ont choisi d'adopter pour Sao Tomé le programme de modernisation de gestion des finances publiques en vigueur en Angola. C'est d'ailleurs avec l'accord de ce pays, et aussi son appui technique, que l'unité de la réforme de Sao Tomé devrait effectuer ce transfert d'outil et de connaissance. (cf fin de l'annexe) .

La Modernisation du Système de Gestion des Finances Publiques S'appuie sur Quatre Composantes:

- Le cadre légal et réglementaire, notamment le projet d'une nouvelle loi cadre (loi organique) définissant les principes fondamentaux du système de gestion des finances publiques.
- La composante « Organisation et gestion » portant sur la gestion budgétaire, financière et patrimoine de l'Etat, incluant l'aspect comptable et le contrôle interne. Cette composante porte spécifiquement sur la phase d'élaboration du budget, d'exécution du budget, de programmation budgétaire et gestion de trésorerie, et de comptabilisation des opérations de l'Etat.
- La composante « système intégré de gestion informatisée » regroupant les outils de gestion de données, d'intégration des opérations consolidées et un réseau de circulation de l'information.
- La composante des ressources humaines, dont le but est d'assurer la pérennité de la réforme en formant et recyclant les cadres actuels des finances publiques, au MEF ou dans les ministères sectoriels, pour une gestion homogène et actualisée par les personnels des administrations.

Les Objectifs Majeurs De La Réforme Sont

- Renforcement de capacité de la fonction de gestion des finances publiques
- Modernisation et pérennisation des procédures budgétaires
- Renforcement de la gestion de trésorerie et de la gestion de la dette
- Amélioration de la gestion des actifs de l'Etat
- Garantie de transparence dans la gestion des finances publiques
- Réorganisation des procédures de gestions des biens patrimoniaux de l'Etat
- Renforcement de la fonction « Comptabilité de l'Etat »
- Mise en œuvre d'instruments de validation et de contrôle
- Appropriation du cadre réglementaire et des manuels
- Garantie d'un fonctionnement intégré de système de gestion.

¹⁰Il s'agit notamment du Rapport Mission Tollini du FMI, de Mars 2005, et du rapport MCC/USAID de juillet 2005.....

Pour la réalisation de ces principaux objectifs, des activités sont développées, notamment la définition du milieu informatique sur lequel s'appuieront les applications, le réseau et les protocoles de communication des données, la mise en œuvre d'une équipe technique informatique appropriée. Le programme est mis en œuvre grâce à une assistance technique et une coordination technique. [faire référence au petit encadré d'Angela- voir email par Nestor]

Les Fondamentaux de La Réforme de Gestion des Finances Publiques.

- Un système comptable et un système de contrôle interne embrassent en un cercle toutes les opérations d'exécution budgétaire, ainsi que la gestion financière et de patrimoine.
- Sur le cercle ci-dessus, se greffent les phases de planification et d'élaboration budgétaire (dépenses) ainsi que la gestion des recettes, la gestion de la dette, la paye de la fonction publique la gestion patrimoniale.
- La phase d'élaboration du budget est réorganisée par (i) la mise en œuvre de classifications budgétaires aux standards internationaux, et par (ii) une procédure d'élaboration organisant les interventions des acteurs concerné.
- Pour une meilleure régularité dans le temps des dépenses de l'Etat, la programmation budgétaire est financière s'appuie sur (i) une déconcentration de l'exécution du budget par les DAFs des ministères sectoriels, (ii) une gestion et un plan de trésorerie, et (iii) un compte unique du Trésor.
- La procédure de la dépense publique est divisée en phases d'engagement (*note de Cabinet*), de liquidation (*note de liquidation*) et de paiement (Ordre bancaire) pour permettre une rationalisation et une harmonisation des actes de dépenses.
- Un plan comptable en partie double sera mis en œuvre, et permettra de suivre l'ensemble de l'exécution comptable des opérations de l'Etat. Les écritures comptables seront générées automatiquement par le système.
- Une direction de la Comptabilité publique sera créée, au côté de l'actuelle direction du Trésor et du Patrimoine.
- Tous les actes et faits administratifs de finances publiques de la chaîne de la dépenses (engagement, liquidation et paiement) seront enregistrés et traités en temps réel dans le système.

Le Calendrier de La Mise en Œuvre de a Réforme de Gestion des Finances Publiques.

La réforme est prévue pour être opérationnelle au 1^{er} janvier 2007. Ce calendrier a été élaboré par les consultants en charge d'assister le MPF pour la définition et la mise en œuvre de cette réforme. Il fait l'objet d'un chronogramme établi début 2006.

Le dessin de cette réforme a eu lieu en janvier février et mars 2006. L'ensemble de projets de textes ont été préparé par les consultants de mars à mai 2006, de telle sorte qu'ils puissent être validés soit par le parlement pour la loi cadre, soit par le Gouvernement pour les autres textes institutionnels ou les décrets d'application dans la période allant de juin à juillet 2006.

C'est de mars à août 2006 que devait être organisé tous les services, notamment ceux touchant à la gestion comptable. D'août à septembre, les systèmes informatiques gérant la planification, les impôts et la douane devaient être opérationnels.

En mars 2006, le Plan Directeur d'Informatique a été validé. A la même époque, le choix du système angolais a été fait. En revanche, les négociations de transfert avec l'Angola prévues de février à août 2006 n'ont pas commencé avant la mi-juin 2006, où des premières réunions entre les deux pays ont eu lieu, pour définir le contenu formel du transfert du logiciel angolais de gestion des finances publiques. Lors de ces réunions, l'Angola a indiqué qu'une convention définissant les modalités et le timing de ce transfert devait être établie.

De telle sorte qu'à mi juin, **la date d'installation définitive du système SIGFE, initialement fixée à la mi-août, s'avérerait plutôt, au mieux, vers la dernière partie de 2006**, au mieux. Il s'ensuit l'impossibilité manifeste d'avoir le temps réaliste de procéder aux adaptations et tests nécessaires avant décembre 2006 (cette phase était initialement prévue sur 3 mois, de septembre à décembre 2006). De plus, la mise en réseau était prévue en juillet 2006, mais les discussions avec la CST n'ont véritablement débuté que vers le 10 juin 2006.

Annex 2 : La Composante “Réforme des Finances Publiques” du PATRCG

La conception de la réforme dans le cadre du Projet PATRCG a été élaborée sur la base des diagnostics du système de la gestion financière suivis des recommandations élaborés par la BM, et le FMI. Les autorités indiquent que ce dernier a souhaité réaliser un travail de diagnostic plus approfondi, ce qui a retardé environ d'une année le démarrage de la plupart des activités du projet. A ce stade, le projet a permis le recrutement de 3 consultants étrangers et quelques nationaux pour la réalisation et mise en œuvre de la réforme :

- a) Le Consultant-Coordonateur est en charge d'aider le Cabinet du Ministre du Plan et des Finances dans la définition, la réglementation, le développement et la mise en œuvre de la réforme de finances, c'est-à-dire assister dans la définition des directives et dans la conception du nouveau système d'administration financière, ainsi que la coordination technique de sa mise en œuvre. Le consultant devra aussi aider les autorités à organiser le processus de qualification de MPF, de manière à réaliser les changements nécessaires pour l'implantation des réformes; développer un plan comptable basé sur la méthode de départs pliés, qui couvrira, de forme intégrée, tous les aspects budgétaires, financiers et patrimoniaux des actes ou les faits engagés. Élaborer de manuel d'utilisation du plan de comptes. Élaborer des propositions légales qui définissent le système comptable de l'État, leur organisation systématique et leur élargissement les comptes généraux de l'État.
- b) Le Consultant spécialisé dans le Budget a pour tâches de définir les bases pour la fixation des directives budgétaires: réviser et mettre à jour la nomenclature budgétaire en l'ajustant aux normes internationalement acceptées; élaborer le système de codification budgétaire; réviser et optimiser le processus de collecte, d'évaluation et de traitement des propositions budgétaires sectorielles; réviser et améliorer le processus budgétaire du Programme d'Investissements Publics et redéfinir l'interface avec le Plan; identifier l'actuelle situation de développement informatique et définir le projet logique du nouveau système; ;établir les paramètres pour l'élaboration du diplôme légal qui fixe les procédures d'exécution budgétaire et financière annuelle; ajuster l'organigramme et le statut organique de la Direction du Budget les nouvelles procédures de gestion; définir et mettre en œuvre un plan de qualification des divers intervenants dans le processus, spécifier le contenu programmatique; établir les phases d'intégration des fonctions dans le SIGFE (Système Intégré d'Administration Financière de l'État); identifier et élaborer les objectifs et les actions nécessaires au développement des travaux
- c) Le Consultant informaticien doit définir la plate-forme technologique au service su SAFE. Il doit établir la stratégie d'expansion du réseau informatique.

La réforme de finances publiques connaît un retard significatif. Les raisons majeures du retard de la mise en œuvre de la réforme sont le fait d'avoir un retard dans les contacts avec l'Angola, détenteurs officiels du logiciel de gestion de finances SAFE, ainsi que l'absence d'un coordinateur national à temps complet. Comme conséquence de ces retards, le tableau et le plan comptable ainsi que la nouvelle nomenclature budgétaire destiné au Budget Général de l'État qui devaient être en fonctionnement partiel le 31 décembre 2005 ne sont toujours pas opérationnels. La mise en œuvre est reportée à fin 2006. Mais l'année 2006 étant une année d'élections, avec des modifications dans le gouvernement et dans d'autres institutions de l'État, le projet PATRCG n'est pas convaincu de réussir à assurer l'accomplissement du programme et les objectifs pour 2006, et donc la mise en œuvre de SAFE en janvier 2007.

Annex 3: La Référence pour Sao Tomé et Principe -- La Réforme de Gestion des Finances Publiques d'Angola.

En juin 2002, le ministère des Finances d'Angola a approuvé son programme de modernisation de gestion des finances publiques, qui représente une gigantesque avancée vers une gestion plus moderne et transparente. Ce programme est rythmé lors de sa mise en œuvre par l'installation d'un système intégré de gestion des finances publiques de l'Etat –SIGFE en portugais, depuis 2004.

- a) Le programme est composé de trois volets : (i) modernisation de la gestion des finances, (ii) informatisation de cette gestion et (iii) Formation du personnels, et des cadres
- b) L'efficacité de ce projet s'appuie sur (i) un système comptable de l'Etat, (ii) un plan comptable de l'Etat, incluant une comptabilité patrimoniale et (iii) des normes de comptabilité publiques conformes aux standards internationaux de finances publiques.
- c) les principes fondamentaux de ce programme sont au nombre de quatre : (i) la planification des opérations coordonnées et intégrées, (ii) la transparence des informations, (iii) l'aide à la décision pour la meilleure utilisation possible des ressources de l'Etat et (iv) le contrôle et la validation du compte général de l'Etat.
- d) La définition du SIGFE angolais

Le SIGFE est un système de traitement de données sur une plate-forme informatique de dernière génération qui permet de traiter toutes les opérations budgétaires et comptables en temps réel, de manière intégrée, et comptabilisée.

Les qualités du SIGFE sont (i) une base de données unique, une mise en réseau intranet et internet, une sécurisation des données sur trois niveaux, une interface agréable, interactive et intelligente, une consultation en ligne et un traitement journalier des opérations financières.

Annex 4: Le Contenu Détaillé du Projet de Loi Cadre des Finances Publiques de Sao Tomé.¹¹

Le titre 1 du projet de loi cadre [PLC] décrit l'ensemble des fonctions et acteurs de la gestion des finances publiques. Cet ensemble, le « Système d'Administration Financière de l'État », est appelé SAFE. Le SAFE est composé des services du Budget de l'État, du Trésor Public; de la Comptabilité Publique ; du Patrimoine de l'État ; et des entités en charge du Contrôle Interne (art.1).

Le PLC s'applique à toutes les composantes de l'Etat, y compris les organes de souveraineté et les entreprises publiques qui n'auraient pas de cadre légal spécifique (art.2).

Le SAFE établit et harmonise des règles et procédures de programmation, gestion, exécution et contrôle budgétaire et comptable. (art 1 et 3), sur la base des principes de régularité, d'efficacité et de résultats (art 4).

Les services du SAFE dispose uniquement d'une autonomie administrative, au sens où ils peuvent émettre des actes réglementaires (art 5 et 6).

Le SAFE; procède à l'exécution des recettes et des dépenses, et gère le patrimoine de l'Etat, (art 7) ; il est coordonné par le ministre des finances (art 8)

L'exercice de gestion des finances publiques correspond à l'année civile (art 9)

Le titre 2 du PLC est consacré aux fonctions du budget de l'État, regroupées sous le sigle SOE (art 10). Cela comprend toutes les fonctions budgétaires d'élaboration du Budget de l'État; d'évaluation du projet de loi de finances, de mise en œuvre du budget voté, et de programmation des dépenses, en liaison avec le Trésor public ; de révision budgétaire si nécessaire, et de production des différents états d'exécution budgétaire (art 11)

La notion de « budget de l'Etat »est définie dans l'art 12.

Les grands principes budgétaires sont l'annuité, unité, l'universalité, la spécificité, la non compensation, la non consignation, l'équilibre, et la publicité (art 13) le même article prévoit quelques exceptions au principe de non consignation et une exception au principe de spécificité.

Le PLC définit la notion de recette publique et ses modalités budgétaires, ainsi que la notion de dépense publique et ses modalités budgétaires (art 14 et 15).

Les règles budgétaires portant sur les accords internationaux et notamment les dettes qui en résultent sont évoquées aux articles 16 et 17

Le budget fait l'objet de classifications organique, territoriale, économique et fonctionnelle ; les dépenses de l'Etat peuvent être classées par programme et sous programme (art 18). Le budget-programme est défini et son articulation est décrite (art 19), ainsi que la notion de sous-programme (art 20).

Les modalités de préparation du budget et les classifications budgétaires sont décrites (art 21 et 22), sur la base d'un budget de fonctionnement et un budget d'investissement.

Le projet de budget doit correspondre au programme économique et financier du Gouvernement, et doit être accompagné d'un certain nombre de documents l'expliquant (art 23).

¹¹ Version communiquée comme étant la dernière version en cours de traitement (10 juin 2006)

Le projet de budget doit être présenté à l'Assemblée nationale au plus tard le **31 octobre** de l'année N-1 (art 24). Celle-ci devra adopter le budget au plus tard le **30 novembre** N-1¹²; l'approbation du budget conduit à autoriser le Gouvernement à procéder aux recettes, aux dépenses et toute opération liée à la gestion des finances publiques (art 25). Ce même article indique que les députés ne peuvent modifier unilatéralement les dépenses ou les recettes.

Si le budget n'est pas voté à temps, des dispositions temporaires de reconduction du budget précédent sont mises en œuvre, notamment sur le principe de « douzièmes » (art 27)¹³

Le gouvernement doit prendre toute disposition pour mettre en application la loi de finances (art 28).

Le PLC décrit respectivement les principes et les phases de l'exécution des recettes et de l'exécution des dépenses (art 29 et 30) ; notamment, le circuit de la dépense s'exécute en trois phases : l'engagement, la liquidation et le paiement.

Les restes à payer sont définis (art 31) avec une obligation d'être réduits à la fin de l'exercice suivant ; l'annulation de recettes et de dépenses sur exercice courant est due et reportée sur l'exercice suivant lorsqu'elle est exécutée sur l'exercice suivant (art 31)

Les restes à recouvrer sont comptabilisés à l'issue de l'exercice.(art 32). Des fonds spéciaux peuvent être constitués par des recettes directement attachés à des objectifs de dépenses (art 33).

Des modifications au sein du budget sont de la compétence du Gvt soit par virement de crédits, soit par utilisation d'une dotation provisoire ; les virements de crédits entre entités doivent être balancés (art 34).

Le reporting budgétaire est assuré par une communication semestrielle à l'Assemblée dans les 45 jours suivant le semestre considéré (art 35).

Les fonctions de Trésor public (sigle STP) correspondent aux fonctions de recouvrement, de programmation de la dépenses et de gestion de moyens de paiement (art 36) Plus précisément il s'agit de veiller à l'équilibre financier, gérer les actifs financiers et meubles, élaborer la programmation financière ; élaborer les statistiques des Finances, gérer le compte unique du trésor, participer à la formulation de la politique de financement de la dépense publique, gérer la dette publique interne et externe ; et réaliser et gérer les opérations de crédit public (art 37).

Le Trésor public a pour objet l'élaboration de la programmation financière, les déboursements et les paiements relatifs à l'exécution budgétaire et financière (art 38). . Les principes de gestion du Trésor Public sont l'unité de trésorerie, l'équilibre de trésorerie (absence de déficit de trésorerie), exhaustivité du recouvrement des recettes (art 39).

Le compte unique du Trésor est défini (art 40) comme un compte bancaire, pouvant comporter des sous-comptes ; induisant l'interdiction de procéder à l'ouverture de comptes bancaires pour un service particulier de l'Etat. Le Gvt est le seul responsable dans la définition des modalités de gestion du compte unique du trésor (art 40).

La dette Publique comprend les obligations financières supposées en vertu de lois, de contrats et accords et de la réalisation d'opérations de crédit. La dette interne et la dette externe sont définies (art 41).

¹² Ou le 15 décembre selon une autre version du projet de texte.

¹³ Il n'y a pas d'article 26 dans la version présentée comme ultime(10 juin 2006).

Les fonctions de comptabilité publiques (sigle SCP) portent sur la réglementation comptable de finances publiques, tant sur les procédures et méthodologies que la mise à jour du plan comptable, mais aussi sur les registres d'opérations comptable, les états de suivi comptables à destination de l'Assemblée, et l'élaboration du compte général de l'Etat (art 42 et 43).

L'objet de la comptabilité d'Etat et les principes qui la régissent sont clairement exprimés (art 44 et 45), notamment d'immutabilité, de matérialité, de suivi comptable, et de respect du délai comptable ; surtout, le plan comptable est en partie double (art 46). Le régime comptable est sur la base d'une comptabilité de caisse pour ce qui est des recettes et d'engagement pour les dépenses (art 48), le tout sous la monnaie nationale (art 49).

Un état budgétaire, un état comptable-matière et une balance du Trésor seront établies à chaque fin d'exercice (art 50 à 52). Les transferts et virements en comptabilité matière sont régis et répondent à des principes de valeurs bien établis (art 53 et 54).

Le compte général de l'Etat a objet de décrire l'exécution budgétaire et financière, ainsi que présenter le résultat de l'exercice et l'évaluation de la performance des services et institutions de l'Etat (art 55). Il doit être élaboré clairement afin de rendre possible son analyse économique et financière et doit refléter les principes de régularité, de la légalité, et d'efficacité économique et financières dans l'utilisation des fonds publics. Il doit correspondre aux standards internationaux de comptabilité d'Etat (art 56). Il doit décrire les informations complètes portant sur (i) les recettes perçues et dépenses payées par l'Etat, (ii) le financement au déficit budgétaire, (iii) les comptes de tiers, (iv) l'équilibre des mouvements de caisse, (v) les actifs et passifs financiers et patrimoniaux de l'Etat, (vi) les avances et leurs régularisations (art 57).

Les entités indépendantes doivent présenter mensuellement leurs états budgétaires et financiers au MEF (art 58)

Le compte général de l'Etat doit être accompagné d'un certain nombre de rapports d'exécution et de documents dont les balances (art 59).

La date limite de production du compte général d'Etat au Tribunal des Comptes (Cour des comptes) est fixée au 30 avril N+1 ; le Tribunal des comptes doit transmettre son avis à l'Assemblée au plus tard le 31 juillet N+1. L'Assemblée doit examiner le compte général d'Etat dans la session suivante de la réception de l'avis formulé par le tribunal des comptes (art 60).

Les services en charge du suivi patrimonial des actifs de l'Etat (en sigle SPE) (art 61) doivent gérer les biens patrimoniaux de l'Etat, en faire l'inventaire chaque année, harmoniser les valeurs physiques et les valeurs comptables, proposer le cadre réglementaire y afférant, le tout sur la base de principes spécifiques tels que l'inaliénabilité des biens de l'Etat, leur insaisissabilité, des principes de mise en concurrence lors d'achat ou de vente de biens de l'Etat, et d'amortissement comptable (art 62 à 64). Les actes relatifs à la variation du patrimoine sont du domaine de l'Etat (art 65).

Les services qui remplissent les fonctions de contrôle inter -SCI en abrégé- (art 66) sont en charge d'inspections et d'audits des procédures de recouvrement et d'utilisation des ressources publiques, incluant la production et l'harmonisation des normes et les procédures. Ces services doivent vérifier le caractère légal et réglementaire, mais aussi d'efficacité économique des procédures dans l'utilisation des ressources de l'Etat. Ils sont sous la responsabilité du MEF (art 67 et 68), et les principes qui les régissent (notamment d'indépendance) doivent correspondre aux standards internationaux en termes d'audit (art 69).

La responsabilité personnelle des gestionnaires de biens publics s'appuie sur une présentation annuelle des comptes -ou en fin de gestion- (art 70) et leur responsabilité peut être mise en cause dans le domaine

disciplinaire, civil et criminel. Les dommages causés à des tiers ouvrent droits à réparations ; le recouvrement indu ou tout acte frauduleux fait l'objet d'une procédure disciplinaire et/ou criminelle et l'Etat peut se retourner contre tout fonctionnaire ayant engagé sa responsabilité (art 71).

Il appartient au Gouvernement de mettre en œuvre la présente Loi au plus tard le 31 décembre 2006, (révoquant ainsi toute législation précédente) et mettre en œuvre le 1^{er} janvier 2007 les différents aspects de la réforme de gestion des finances publiques (art 72 à 74)

Annex 5: République de Sao Tome et Principe Indicateurs de Haut Niveau sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques, PEFA.

	A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du Budget		
PI-1	Dépenses effectives totales par rapport au budget initialement approuvé	D	Cet indicateur est apprécié en prenant en compte les taux de réalisation des dépenses primaires (hors service de la dette et hors dépenses d'investissement sur financement extérieur) des exercices 2002 à 2004. Les chiffres proviennent du document budgétaire de l'exercice 2005, qui présente un tableau comparatif des dépenses courantes et de capital des trois derniers exercices. Les taux de réalisation observés sont très fluctuants : 71,8% en 2002, 123,3% en 2003 et 97,8% en 2004. Le taux élevé de 2004 est la conséquence d'un taux de réalisation d'investissements sur financement propre de 192%. Ainsi, dans la mesure où, au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives, ont pendant deux des dernières années, enregistré un écart par rapport aux dépenses prévues au budget correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget, la notation D est proposée.
PI-2	Composition des dépenses effectives par rapport au budget initialement approuvé		
PI-3	Recettes effectives totales par rapport au budget initialement approuvé	A	Le taux de réalisation des recettes effectives totales, hors emprunts et dons, a été de : - 112,8% en 2003 - 99% en 2004 - 97,3% en 2005 Cet indicateur peut donc être évalué avec la note A
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D	Le suivi des ordonnancements en instance de paiement se fait de manière extra-comptable, c'est-à-dire avec peu de sécurité. Le montant des sommes engagées et non ordonnancées est, en principe, fourni par la direction du budget d'une manière également peu fiable dans la mesure où les engagements ne sont pas enregistrés. Les sommes ainsi recensées, d'une part au niveau des ordonnancements non payés et d'autre part à celui des engagements non encore ordonnancés constituent le montant des arriérés à un moment donné. Le montant des arriérés apparaissant dans les fichiers du trésor au 31 décembre 2005 s'élève à 2,315 millions. Cependant, le montant des dépenses engagées mais non encore ordonnancées n'a pas été fourni. La situation des arriérés n'est donc pas fiable et la lettre D est proposée.
	B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence		
PI-5	Classification du budget	C	La classification du budget est composée seulement de classifications administrative et économique (par nature). Elle ne comporte pas de classification fonctionnelle comparable à celle qui est définie par les instances internationales (COFOG). Une tentative d'introduction de ce type de classification a été faite dans les budgets de 2004 et 2005, mais cela reste largement insuffisant. La nomenclature ne contient pas, non plus, de classification des programmes.

PI-6	Exhaustivité des informations incluses dans la documentation budgétaire	B	<p>Ainsi, l'établissement et l'exécution du budget sont basés sur une classification administrative et économique, qui, bien que ne s'appuyant pas sur les normes GFS, est susceptible de fournir une documentation cohérente dans le cadre de ces critères d'appréciation. La note C peut donc être proposée.</p> <p>La documentation budgétaire annuelle contient des informations sur (i) le déficit budgétaire, (ii) le financement du déficit, (iii) l'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent présenté sous la même forme que la proposition de budget, (iv) le budget de l'exercice en cours présenté sous la même forme que la proposition de budget et (v) le résumé des données sur le budget.</p> <p>Par contre, les informations sur les domaines suivants sont soit largement insuffisantes, soit totalement absentes : (vi) les hypothèses macro-économiques, (vii) le stock de la dette, (viii) les avoirs financiers et (ix) l'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget.</p> <p>Ainsi, les documents budgétaires répondent à 5 des 9 critères et la lettre B peut-être proposé.</p>
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	C	<p>L'exhaustivité du document budgétaire est limitée par le fait qu'un montant significatif de recettes est conservé par les administrations qui les encaissent, alors que ces sommes devraient être versées dans les caisses du Trésor. La principale raison évoquée est en relation avec la difficulté que connaissent ces administrations pour disposer des crédits nécessaires à leurs dépenses de fonctionnement. Elles conservent donc ces recettes pour effectuer leurs propres dépenses courantes.</p> <p>En ce qui concerne les opérations sur financement extérieur, le budget contient la quasi-totalité des opérations sur emprunts, mais l'information sur les opérations financées par dons n'est que partielle. L'exécution des opérations financées par les bailleurs de fonds multilatéraux est disponible dans des délais satisfaisants. En revanche, les informations de la coopération bilatérale sont de qualité variable, certains partenaires financiers au développement ne fournissant aucune information systématique de leurs actions à Sao Tomé.</p> <p>Ainsi, le niveau des dépenses budgétaires non comptabilisées autres que les projets financés par les bailleurs de fonds constitue 1 à 5 % des dépenses totales et les informations incluses dans les rapports budgétaires sur les projets financés par les bailleurs de fonds ne couvrent pas toutes les opérations financées grâce à des emprunts. La lettre C peut donc être proposée pour ce critère.</p>
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales		
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global lié aux autres entités du secteur public	C	<p>S'agissant des entreprises publiques, outre les mécanismes de contrôles internes existants au niveau de chaque entreprise, l'Etat exerce régulièrement des contrôles externes conduits par l'Inspection Générale des Finances (IGF) avec un accent particulier sur les contrôles fiscaux. Un audit externe est réalisé chaque année afin de certifier les états financiers soumis aux actionnaires. En outre, un rapport de gestion est produit chaque trimestre par le management et communiqué aux organes de gestion de l'entreprise puis à l'administration notamment à l'IGF, le Trésor et au Ministère du Plan et de l'Economie.</p>
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	B	<p>(i) Lorsque le budget est voté, la population en est informée et son contenu est diffusé aussi bien dans les journaux locaux que sur les ondes radio. Ainsi, (ii) les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services essentiels sont portées à la connaissance des gestionnaires de ces ressources et du public. (iii) Les appels d'offres sont nécessaires au-dessus de 75 millions de dollars (iv) le Rapport d'activité du Tribunal des Comptes (adressé au président et au Parlement) est présenté à la presse).</p> <p>Cependant, (iv) ni les rapports en cours d'années sur l'exécution du budget, (v) ni les états financiers de fin d'exercice, (vi) ni les rapports de vérification externe des comptes ne sont portés à la connaissance du public.</p>

PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt	<p>En théorie, les recours administratifs en matière fiscale sont possibles. Ces recours sont étudiés par la DGI elle-même, non par le ministre. Les recours juridictionnels sont également possibles, mais aucun n'a encore été exercé à ce jour. Il n'existe cependant pas de tribunal spécifique pour ce type de recours. Ainsi, si un mécanisme de recours du contribuable prévoyant des procédures administratives transparentes est bien en place et fonctionne effectivement, il est trop prématuré pour en évaluer l'efficacité et la note B est proposée pour cette composante.</p> <p>Globalement, la note B peut être proposée.</p> <p>Les contribuables sont immatriculés dans un système de base de données complètes ayant des liens avec d'autres systèmes d'immatriculation et de réglementations du secteur financier pertinents de l'administration centrale. La lettre B est proposée pour cette composante.</p> <p>L'immatriculation des contribuables est obligatoire. Des amendes sont appliquées en cas de non-immatriculation. De plus, l'absence d'immatriculation peut avoir provoqué d'autres sanctions comme l'impossibilité de dédouaner des marchandises ou de s'enregistrer à la chambre de commerce. La lettre A peut être proposée pour cette composante.</p> <p>Il existe un programme de vérifications fiscales, mais il n'est pas basé sur des objectifs d'amélioration du taux de recouvrement de l'impôt. Il obéit à une simple logique de routine qui consiste à contrôler les personnes physiques ou morales qui ne l'ont pas été depuis longtemps. Ainsi, cette programmation ne repose pas sur des critères d'évaluation de risques clairs et la lettre C peut être proposée pour cette composante.</p>
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	<p>Globalement, la note B est proposée pour cet indicateur.</p> <p>L'efficacité du recouvrement des recettes fiscales est difficile à évaluer, en l'absence de chiffres fiables. Cependant, selon les déclarations du directeur général des impôts, le taux de recouvrement sur les arriérés d'impôts est très faible, faute de véritable sanction à l'encontre des contribuables récalcitrants.</p> <p>La quasi-totalité des recettes fiscales sont effectuées directement à la caisse de la banque centrale. Seul l'impôt foncier qui fiat l'objet d'un rôle spécifique et les timbres fiscaux sont encaissés par la DGI. Ces sommes sont en principe reversées chaque semaine au Trésor. Cependant, l'absence de crédits pour faire face à ses propres dépenses de fonctionnement courant incite la DGI à conserver une partie de ces recettes pour satisfaire ses propres besoins.</p> <p>S'agissant de la fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation de l'impôt, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor, il doit être précisé qu'aucun rapprochement d'écritures n'est effectué entre la DGI, la banque centrale et le Trésor.</p> <p>La note D est donc proposée pour cet indicateur.</p>
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	<p>La gestion de la trésorerie obéit à une logique de gestion au jour la jour, sans vision ni sur le court, ni sur le moyen, ni sur le long terme. Ce pilotage à vue ne permet pas de gérer activement un programme financier ni d'anticiper les dérapages éventuels qui pourraient le compromettre.</p> <p>La pratique actuelle fait que les dépenses sont autorisées sur la base de limites mensuelles, sauf en ce qui concerne les dépenses de matériel qui obéissent à une règle d'autorisation trimestrielle. Ce découpage temporel n'est pas optimal, car il ne permet pas de bien faire le lien avec les ressources financières disponibles, dont l'appréciation et la mobilisation obéit à une logique beaucoup moins répétitive. Il en découle que l'exécution budgétaire se fait sur la base des disponibilités journalières, sans véritable programmation financière.</p> <p>Enfin, Les ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont fréquents, mais ils sont effectués de manière unilatérale par la DGB, en dehors de toute transparence.</p>

PI-17	Gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	D +	<p>La note D est donc proposée pour cet indicateur</p> <p>Les données sur la dette extérieure sont complètes, actualisées et font l'objet de rapprochement tous les trimestres. Les données sont considérées comme étant d'une qualité assez élevée. Des rapports complets de gestion et sur les statistiques (portant sur le service, le stock et les opérations de la dette) sont produits au moins tous les ans. Cependant, la dette intérieure est mal connue. La direction du Trésor est capable de fournir le montant des ordres de payer émis par la DGB mais non encore payés. Par contre, la DGB ne peut fournir, d'une manière précise, le montant des sommes liquidées non encore mandatées. La note C est proposée pour cette composante.</p> <p>Le calcul des encaisses se fait de manière irrégulière, et, dans la mesure où de nombreuses opérations pour des montants importants ne transitent pas par les comptes ouverts au nom du Trésor Public à la banque centrale, le système utilisé ne donne pas satisfaction pour agréger l'ensemble des flux de trésorerie de l'Etat. La note D est proposée pour cette composante.</p> <p>Les prêts contractés par l'administration centrale sont toujours approuvés par une seule entité compétente de l'administration centrale. Mais, dans la mesure où l'analyse de la soutenabilité de la dette n'est pas faite régulièrement, la décision ne se prend pas sur la base de directives, de critères ou de normes générales de plafonds clairs. Par contre, l'Etat n'accorde ni garanties ni avais. La note C est donc proposée pour cette composante.</p> <p>Globalement, la note D+ peut être proposée</p> <p>Pas d'élément suffisant de réponse à date</p>
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie		
PI-19	Compétition, utilisation optimale des ressources et contrôles pour les passations de marchés	D	<p>The rules on procurement methods, advertising and time for bid preparation, bid evaluation etc. are not adequately dealt with in the legislation and in addition, there are few regulations and guidelines to support its application. This leaves the application and the enforcement of the legislation at the discretion of the users and the Ministry of Planning and Finance (MPF).</p> <p>The internal and external controls in STP are limited to checking the formalities of the process and are ineffective in curbing misconduct by government officials and suppliers/contractors. The internal control that should be done by MPF is non-existent. The Accounts Court, on the other hand, which should be doing the external control does the prior review and is thus "judge et parti" in the process which makes the external control ineffective as well.</p> <p>The treasury and MPF, who are responsible for procurement, also have the mandate to review the complaints. There is a conflict of interest situation that arises that renders the existing complaint mechanisms ineffective.</p> <p>Overall rating that I would give is D.</p>
PI-20	Efficacité des contrôles internes applicables aux dépenses non salariales	D	<p>Les dépenses de fonctionnement, y compris les dépenses de salaires, connaissent des dépassements par rapport aux autorisations budgétaires. Cette situation est la conséquence de contrôles insuffisants au niveau de l'engagement de la dépense.</p> <p>D'autres règles et procédures de contrôle interne existent et sont pertinentes. Il s'agit notamment du contrôle de la bonne imputation budgétaire et du service fait. Cependant, la règle du service fait est souvent contournée, dans la mesure où de nombreux dossiers d'ordonnement de dépenses sont initiés, alors que la prestation ou la fourniture ne sont pas encore exécutées. Cette pratique est la conséquence du manque de confiance des fournisseurs dans la solvabilité de l'Etat. Ceux-ci se tiennent donc informés régulièrement de l'état d'avancement de leurs dossiers et ils ne livrent leurs fournitures ou n'effectuent leur prestation qu'au moment où ils ont la quasi-certitude d'être rapidement payés. Le pourcentage de dépenses effectuées selon cette procédure inversée serait de 50%.</p>

PI-21	Efficacité du système de vérification interne	D	<p>La note D est donc proposée pour cet indicateur.</p> <p>Les régies financières (Trésor, Impôts et Douanes) ne disposent pas de structure de contrôle interne efficient. S'agissant de l'Inspection Générale des Finances, leur activité est encore très faible, surtout en raison du niveau de compétence des inspecteurs et du manque de crédits de fonctionnement. L'IGF ne réalise, en effet, qu'une dizaine de contrôles par an. Les rapports qui en découlent sont adressés à la structure contrôlée, ainsi qu'au ministère des finances, mais le suivi des recommandations qu'ils contiennent est mal assuré.</p> <p>La note D est proposée pour cet indicateur</p>
	C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers		
PI-22	Régularité et ponctualité des opérations de rapprochement des comptes	D	<p>L'exercice de réconciliation des comptes est particulier dans la mesure où le trésor n'utilise pas de comptabilité en partie double et où les opérations de trésorerie (encaissements et décaissements) sont effectuées par la Banque Centrale. Le rapprochement se fait entre les relevés d'opérations quotidiens que la Banque Centrale lui adresse et les listes d'opérations qu'il détient dans son service informatique. Ce contrôle s'effectue d'une manière régulière aussi bien pour le compte principal du trésor que pour le compte spécifique HIPC, chacun d'entre eux faisant l'objet d'un suivi particulier. L'exercice de rapprochement est rendu difficile par la présence de comptes ouverts dans les banques primaires pour le suivi des opérations sur les fonds de contrepartie. Mais surtout, il est d'autant plus difficile à réaliser qu'il peut exister des décalages temporels dans la transmission des informations entre la direction du trésor et la banque centrale et que l'échange manuel des informations peut entraîner des différences.</p> <p>S'agissant des comptes d'attente et d'avances, leur ajustement est largement contraint par le fait que la direction du Trésor utilise actuellement un système comptable en partie simple. Les données qu'ils contiennent obéissent donc à une logique d'entrées et de sorties et présentent, de ce fait, un caractère peu fiable. Dans ce contexte, la notion de rapprochement ou d'ajustement perd tout son sens.</p> <p>La lettre D est proposée pour cet indicateur</p>
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services de base	D	<p>The Government of STP is deficient in collecting, treating and disseminating information on procurement. There are many loopholes to the data collected by MPF, which is limited to data on procurement directly carried out by the Treasury. No reliable data is available on total amounts of the country's procurement and the budget associated with it.</p> <p>Overall rating that I would give (for procurement) is D.</p>
PI-24	Qualité et ponctualité des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C	<p>La classification des données apparaissant dans les rapports d'exécution budgétaire permet une comparaison directe avec le budget initial. L'information porte sur tous les postes du projet de budget. Cependant, les dépenses ne sont prises en compte à la phase d'engagement, mais seulement à celle de la liquidation (ordonnancement) et à celle du paiement.</p> <p>Les rapports d'exécution budgétaire sont établis mensuellement. Ils ne présentent les dépenses que par nature, sont confectionnées par la DPT à partir de plusieurs sources, notamment la comptabilité administrative, les informations comptables mensuelles du Trésor, et les informations extra-comptables.</p> <p>Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, mais les problèmes sont généralement mentionnés dans les rapports et ne compromettent pas leur cohérence ni leur utilité du point de vue global.</p> <p>La note C est proposée pour cet indicateur.</p>

PI-25	Qualité et ponctualité des états financiers annuels	D	La loi relative au règlement financier prévoit que les comptes de gestion doivent être clôturés définitivement et adressés au Tribunal des Comptes et à l'Assemblée avant le 30 juin de l'année qui suit la fin de l'exercice. Dans la pratique, les opérations d'un exercice cessent bien à la date de la fin de l'exercice, ce qui permet d'établir dans de courts délais les situations de clôture. Cependant, les comptes définitifs annuels n'ont pas été produits depuis 15 ans au tribunal des comptes. Il n'est donc pas possible d'apprécier si les états financiers sont complets et quelles sont les normes comptables utilisées, étant précisé que le système comptable utilisé actuellement est un système totalement obsolète, en partie simple.
	C(iv) Surveillance et vérification externes		La note D est proposée pour cet indicateur
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe		Le TDC effectue trois type de contrôle : i) un contrôle à priori ii) un contrôle concomitant (contrôle de la gestion des organes de l'Etat), et iii) la vérification dite « successive » ou contrôle à posteriori. Dans la pratique, les interventions du TDC restent principalement consacrées à l'examen à priori des marchés publics et accessoirement au contrôle dit concomitant, c'est-à-dire au contrôle de la gestion des organes de l'Etat. Le TDC prépare annuellement un rapport d'activités, qui est présenté au Parlement, au Président de la République, et présentés à la presse.
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le corps législatif		Les Parlementaires n'ont pas pour la majorité les connaissances techniques requises à l'examen de la Loi de finances. Les renforcements de capacité en la matière sont encore très timides. L'AN ne dispose pas de ressources humaines qualifiée pour examiner la loi des finances. L'examen de la Loi des finances ne se fait pas dans les délais prescrits, très souvent le budget est examiné et voté après le début de l'année fiscale.
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le corps législatif		En l'absence de production de comptes généraux de l'Etat, le parlement n'examine pas les comptes portant sur l'exécution du budget annuel. Il n'exploite pas non plus le rapport sur le contrôle de la gestion des organes de l'Etat émis par le TDC.
	D. Pratiques Des Bailleurs de Fonds		
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct		Non traité
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents		Non traité
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales		Non traité

WB21847
C:\Documents and Settings\WB21847\My Documents\SAO TOME\STP PEMFAR\PEMFAR- FINAL\STP CIFA Volume4.May13.08.doc
13/05/2008 12:17:00