

**ラオス国**  
**公共財政管理能力強化プロジェクト**  
**予備調査・事前調査報告書**

**平成20年11月**  
**(2008年)**

**独立行政法人 国際協力機構**  
**ラオス事務所**

ラオ事
J R
08-02

**ラオス国**  
**公共財政管理能力強化プロジェクト**  
**予備調査・事前調査報告書**

**平成20年11月**  
**(2008年)**

**独立行政法人 国際協力機構**  
**ラオス事務所**

## 序 文

ラオス人民民主共和国は、2020年までに後発開発途上国から脱却することを長期国家開発目標に掲げ、2010年までに一定の貧困削減と持続的経済成長を達成することを目標に第6次社会経済開発計画2006－2010（NSEDP: National Social and Economic Development Plan）を策定しています。このNSEDPの遂行及び長期国家開発目標の達成のためには、確実に、透明性が高く、説明責任を果たし、政策に一致した財務管理が重要となります。この適正な財務管理のために、ラオス政府は2005年に公共財政管理能力強化プログラムを策定し、世界銀行をはじめとする国際機関の支援を受け、様々な制度整備を実施しています。

一方で、その制度を適切に遂行するためには、財務省及び地方財務局職員の知識や能力の向上を並行して実施する必要がありますが、職員の人材育成は制度整備に合わせて一部の人材に対して行ってきていましたが、体系的には取り組まれていませんでした。

このような背景から、ラオス政府は財務省職員の人材育成を行う技術協力プロジェクトの実施を我が国政府に要請しました。JICAは本要請を受けて、2007年3月にはプロジェクト形成調査を実施し、プロジェクトの背景やラオス財務省を調査しました。その後引き続いて、2007年11月から12月にかけて予備調査を、2008年3月には事前調査を実施し、ラオス政府及び関係機関との間で協力計画の策定について協議を行いました。

本報告書は、プロジェクト実施の基礎資料とするため、予備調査及び事前調査の結果を取りまとめたものです。

ここに、本調査にご協力をいただいた内外関係者の方々に深い謝意を表するとともに、一層のご支援をお願いする次第です。

平成20年11月

独立行政法人国際協力機構  
ラオス事務所長 高島 宏明



# 目 次

## 序 文

### I ラオス国公共財政管理能力強化プロジェクト予備調査報告書

1. 調査の背景.....	1
2. 調査目的・内容.....	2
(1) 公共財政管理分野 .....	2
(2) 人材育成分野 .....	2
3. 調査団員構成・日程.....	2
(1) 調査団員構成 .....	2
(2) 調査日程 .....	3
4. 調査結果要約.....	4
(1) 総括 .....	4
(2) 公共財政管理 .....	5
1) 財務省各局の業務及び課題.....	5
2) 県・郡財務部での業務及び課題.....	8
3) 他ドナーの支援内容.....	8
4) PEMSPにより導入される諸制度の導入・定着にあたっての課題 .....	8
(3) 人材育成 .....	10
1) 財務省各部局での事実確認.....	10
2) 職員の学位向上促進に関する補足説明.....	11
3) 県・郡での事実確認.....	11
4) 財務学校での事実確認.....	12
5) 検討すべき課題の抽出.....	12
6) 解決方法の提案.....	13
5. 付属資料.....	15
(1) Preparatory Study for the Project of Capacity Building for Public Expenditure Management Strengthening Programme - Public Financial Management - .....	15
(2) Preparatory Study for the Project of Capacity Building for Public Expenditure Management Strengthening Programme - Human Resource Development - .....	74
(3) 公共財政管理能力強化プロジェクト予備調査面談記録.....	113
(4) ラオス公共財政管理対処方針会議テレビ会議議事録.....	145
(5) ラオス公共財政管理対処方針会議出席者名簿.....	150
(6) Basic Concept of PEMSP Capacity Building Project & Possible Project Outline .....	151
(7) Capacity Development Framework of Ministry of Finance in Japan .....	152

II	ラオス国公共財政管理能力強化プロジェクト事前調査報告書.....	153
1.	調査の背景.....	153
2.	調査目的・内容.....	153
	(1) プロジェクトの詳細設計.....	154
	(2) プロジェクト評価・積算.....	154
3.	調査団員構成・日程.....	154
	(1) 調査団員構成.....	154
	(2) 調査日程.....	155
	(3) 調査行程概要.....	155
4.	調査結果.....	156
	(1) 総括.....	156
	1) 提案するプロジェクトの概要.....	156
	2) C/P機関及び協力機関について.....	156
	3) 日本人専門家派遣分野.....	157
	4) 投入規模.....	157
	5) 公共財政管理・人材育成に対する支援.....	157
	6) 本プロジェクトの終了後の展望.....	158
	(2) 事業事前評価表案（現地調査終了時点での提案）.....	158
	1) 案件名.....	158
	2) 協力概要.....	158
	3) 協力の必要性・位置付け.....	159
	4) 協力の枠組み.....	160
	5) 評価5項目による評価結果.....	161
	6) 貧困・ジェンダー・環境等への配慮.....	163
	7) 過去の類似案件からの教訓の活用.....	163
	8) 今後の評価計画.....	163
	(3) 国庫局向け研修内容.....	163
	1) ラオス財務省国庫局からの技術支援要請の内容.....	163
	2) 実施方法、中心課題.....	163
	3) 技術研修・TOTの具体的な内容.....	163
	4) 留意事項.....	164
5.	添付資料.....	165
	(1) Minutes of Meeting between JICA Ex-ante Evaluation Mission and Personnel and Organization Department, Ministry of Finance, Lao PDR on Technical Cooperation Project of Capacity Building Project for PFMSP.....	165
	(2) 協議議事録要約.....	174
	(3) 面談者リスト.....	178
	(4) Organizational Chart of Personnel and Organization Department.....	179
	(5) ラオス国公共財政管理能力向上プロジェクト対処方針.....	180
	(6) 公共財政管理能力向上プロジェクト帰国報告会.....	190

# I ラオス国公共財政管理能力強化プロジェクト予備調査報告書





## 1. 調査の背景

ラオス国の財政制度に関しては、歳入そのものが少ないという問題、歳入・歳出に関する制度の問題、公共財政を管理する財務省職員の能力が低いなどの課題がある。歳入に関しては、税金は中央税と地方税に分類されているものの、実際の徴収は県財務局によって行われ、県財務局が適切な徴税を行うことができないか、徴収された税が国庫に適切に納入されないため、財務省が実質的には歳入を管理できていない。歳出に関しては、「公共投資プログラム（PIP：Public Investment Program）」として計画投資委員会<sup>1)</sup>（CPI：Committee for Planning and Investment）が公共事業の計画立案をし、予算面については財務省とCPIとの間の協議によって決定されることとなっているが、歳出に関する権限は複数の行政機関に分かれ複雑となっており、現状では適切に運営されているとは言いがたい状況にある。このように、財務省職員は歳入・歳出の管理を適切に実施しているとは言えない状況もあり、財務省職員の予算の管理意識や能力は低く、適切な能力を備えた人材の配置やそのための職員の能力開発も課題となっている。

これに関しラオス国政府は、2003年にガバナンス政策ペーパーを発表し、確実な財務管理を4つの重点分野の中の1つとして掲げ、確実で、透明性が高く、説明責任を果たせる財務管理により、マクロ経済の安定と公平で持続的な成長を目指している。この方針の下、2005年11月からラオス国政府は公共支出管理能力強化プログラム（PEMSP：Public Expenditure Management Strengthening Program）を開始し、政策一貫性、効率性、透明性、職務責任を有した公共財政管理を、制度システムと能力の強化により達成しようとしている。PEMSPは2007年に支出だけでなく歳入も含めた公共財政管理能力強化プログラム（PFMSP：Public Financial Management Strengthening Program）に変更され、PEMSP及びPFMSPには世銀等の国際機関も支援を行っており、新予算法の制定、会計規則及び新会計システム（GFIS：Government Financial Information System）の導入、勘定項目の整理、理財システムの改革他、様々な取り組みが行われている。

このように制度整備・能力向上はドナーの支援もあり、進んでいるため今後は総合的かつ長期的な視点から財務省の人材育成・能力開発の方針及び枠組みを策定し、それに沿って、組織内部での能力向上や国際機関からの支援により、着実に組織全体の能力を維持・向上していくことが重要となっている。このような背景の下、2006年ラオス政府からわが国に対し財務省の人材育成に関する技術協力プロジェクト「公共財政管理能力強化プロジェクト」が要請された。これを受け、2007年3月、JICAは公共財政管理に関する協力の方向性及び協力シナリオの検討を行うにあたっての基礎情報の収集のため、プロジェクト形成調査を行っている。

本予備調査では、要請されている技術協力プロジェクトの詳細検討を行うにあたり必要な、ラオス国財務省の各局の業務所掌事項の実態や人材育成の現状について調査することを目的とする。なお、具体的な案件形成については、本調査で得られた調査結果に基づき事前評価調査にて実施する予定である。

---

1) 調査開始時点では計画投資委員会であるが2008年1月から名称を計画投資省（MPI：Ministry of Planning and Investment）に変更

## 2. 調査目的・内容

本予備調査では、要請されている技術協力プロジェクトの詳細検討を行うにあたり必要なラオス国財務省の各局の業務所掌事項の実態や人材育成の現状について調査することを目的とし、具体的には以下に示す内容について調査を行う。

### (1) 公共財政管理分野

- 1) 財務省の各部局の組織体制
- 2) 財務省各部局の業務分掌の調査
- 3) 県財務局、郡財務課の調査
- 4) 他ドナーの支援状況
- 5) ラオス国財務省の課題抽出

### (2) 人材育成分野

- 1) 現状分析
  - ・ 各部局の組織体制・人数
  - ・ 地方も含めた各部局職員の能力や知識（学歴、専攻など）
  - ・ 人事・組織局及び各部局の人材育成に関する方針と現状
  - ・ 人材登用及び人事異動の方針と現状
  - ・ 県財務局、郡財務課の調査
- 2) 現状分析に基づく課題の抽出
- 3) 課題解決のための対策案の検討

## 3. 調査団員構成・日程

### (1) 調査団員構成

総括	武井 耕一	JICA ラオス事務所次長
協力計画 1	押切 康志	JICA 経済開発部 経済政策・金融チーム
協力計画 2	松元 秀亮	JICA ラオス事務所所員
公共財政管理	三井 久明	(財) 国際開発センター
人材育成計画	石井 梨紗子	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (株)

## (2) 調査日程

日付	内容
11月4日(日)	成田発、ビエンチャン着(三井)
11月5日(月)	JICA ラオス事務所、財務省 人事組織局、PACSA
11月6日(火)	JBIC コンサルタント畔田氏 成田発、ビエンチャン着(石井)
11月7日(水)	財務省-人事組織局、PACSA-山田専門家、 財務省-財政政策局
11月8日(木)	財務省-監査局、財務省-主税局、財務省-会計局、 財務省-関税局 Public Financial Management Strengthening Unit (PFMSU)
11月9日(金)	財務省-対外金融関係局、EC、世界銀行、 財務省-国庫局、財務省-予算局
11月10日(土)	
11月11日(日)	
11月12日(月)	ビエンチャン⇒パクセ⇒サラワン サラワン県-財務局、サラワン県-投資計画局 サラワン県-財務局-予算課、サラワン県-財務局-会計監査課
11月13日(火)	サラワン県-財務局-税務課、サラワン県-財務局-総務課 サラワン県-サラワン郡-財務事務所 サラワン県-ロンガム郡-財務事務所 サラワン⇒パクセ チャンパサック財務学校
11月14日(水)	パクセ⇒ビエンチャン⇒ルアンパバン
11月15日(木)	ルアンパバン財務学校、ルアンパバン県-財務局-人事課
11月16日(金)	ルアンパバン県-チョムペット郡-財務事務所 ルアンパバン県-ルアンパバン郡-財務事務所 ルアンパバン県-財務局
11月17日(土)	
11月18日(日)	ルアンパバン⇒ビエンチャン
11月19日(月)	ビエンチャン財務学校、財務省-人事組織局
11月20日(火)	財務省スタッフレベルグループインタビュー
11月21日(水)	UNDP (GPAR)
11月22日(木)	教育省-パンパサック技術学校
11月23日(金)	人材育成計画団員(石井)からの報告
11月24日(土)	
11月25日(日)	ビエンチャン発、翌日成田着(石井)
11月26日(月)	ビエンチャン市-財務局、PFMSU
11月27日(火)	ビエンチャン市-シサタナ郡-財務事務所 ビエンチャン市-チャンタブリ郡-財務事務所
11月28日(水)	SIDA プロジェクト事務所 ADB プロジェクト事務所
11月29日(木)	財務省内 質問表による情報収集
11月30日(金)	世界銀行 財務省内 質問表による情報収集 JICA ラオス事務所
12月1日(土)	
12月2日(日)	

日付	内容
12月3日(月)	休日 成田発、ビエンチャン着(押切)
12月4日(火)	JICA ラオス事務所、財務省-人事組織局
12月5日(水)	JICA ラオス事務所、財務省-予算局、財務省-国庫局
12月6日(木)	ADB プロジェクト事務所、財務省-会計局、財務省-主税局 PFMSU
12月7日(金)	財務省-人事組織局、JICA ラオス事務所 在ラオス日本大使館 ビエンチャン発(押切)
12月8日(土)	成田着(押切)
12月9日(日)	
12月10日(月)	UNDP/GPAR、財務省-財政政策局、PFMSU
12月11日(火)	CPI、財務省-対外金融関係局
12月12日(水)	レポーティング
12月13日(木)	レポーティング
12月14日(金)	財務省-人事組織局、JICA ラオス事務所 ビエンチャン発(三井)
12月15日(土)	成田着(三井)

#### 4. 調査結果要約

##### (1) 総括

各ドナーやラオス財務省及びその地方部局に対するヒアリングの結果、財務省が所管する公共財政管理において、以下の点が大きな問題となっている。

- 1) 経常予算策定において、5ヵ年計画を始めとする各種の政策が反映されていない。
- 2) 収入・支出のキャッシュフローが把握できない。
- 3) 地方の財務職員の能力が低い。

一方、公共財政管理の概念は多岐にわたり、案件の実施にあたっては、効率性及び効果を確保する観点から、協力分野の特定が必要である。本案件においては、現在課題に即した形で協力対象分野を抽出し、上位目標・プロジェクト目標・成果・活動を設定するとともに、カウンターパート機関の絞込みを行うことが必要である。

対応すべき主要な課題については、上記1)～3)の通りであるが、既にこれらの問題点はラオス政府及び主要ドナーに認識されているところであり、世銀・ADBによる支援が実施されている。他方、これらの支援は新予算法制定支援・新会計法制定支援など、制度構築が主体となっており、制度構築に伴う人材育成についてはまだ余り実施されていないのが現状である。従って、JICAとしては人材育成を主体にすえた協力を志向すべきと考えられる。対応すべき課題としては、国庫局が主管する現金マネジメントに関して、国庫局及び地方における国庫課・事務所の能力向上を図ることが考えられる。これは、上記課題の2)に対応し、この課題解決に向けてラオス政府も国庫の単一化及び中央集権化に向けて制度を改革したところであり、加えて職員数も歳入を担当する主税局・関税局に次いで第3番目に多い部局である

ことから、大きなインパクトも期待できる。人材育成の対象となりうるのは、中央及び地方の財務職員であるが、両者の間の能力のギャップは大きく、地方の財務職員に対しては財務に関する基礎から知識を積み上げていかなければならない可能性があり、いずれの課題を取り上げるにしても、人材育成を主体にする場合はその協力の枠組み作りには注意が必要である。

また、問題点1) について、経常予算に関する今後の発展については、Line Item BudgetからActivity Based Budget、更にはBlock Budgetへの転換が考えられる。これを実現していくためには開発予算・経常予算の統合が必須であるが、現在ラオスにおいては、開発予算が計画投資省、また経常予算については財務省と所管が分離されている。これら統合はラオスにとって非常に大きな改革であるが、これら2つの機関にもしくは業務の統合は具体的な検討課題にも挙がっておらず、JICAとして本格的に取り組むには時期尚早の感がある。

今回の支援は、ラオスが世銀を中心とした他ドナーと共に取り組んでいるPFMSPへの支援の一環として考えている。PFMSPのA～F<sup>2)</sup>までの6つのコンポーネントのうち、本プロジェクトの対象となりうるE: Capacity Buildingについては、これまでに他ドナーの支援を受けているが支援が本格的でないことも影響し、未だ十分な成果は上げられていない。このため、財務省及びその他ドナーも、本プロジェクトがコンポーネントEへ貢献することを期待しており、PFMSPの枠組みに遅れて参加しているJICAとしては多少なりとも取り組んでいくことで、本分野で取り組んでいるアクター間でもその活動を認識され、発言権も増し、活動全体がスムーズになることが期待される。また、研修の予算化や関係部署との連携調整など、その内容を工夫することによって、現金マネジメントなど、本プロジェクトによって支援した内容がラオス側自身で活動を持続的に続けていく支援にもつながることが期待できる。

JICAとしては、今回の調査で抽出された課題である現金マネジメントを中心に、その他財務省職員が遂行できるようになることが求められている新たに導入された制度も含め、研修等を通じた人材育成の支援が支援内容の第一候補として挙げられる。また、付随的に人材育成の枠組み全体に関する支援も行うことは、両者の支援の相乗効果やJICAが支援する人材育成の取り組みの持続性が期待できるという点で意義がある支援と考えられる。

## (2) 公共財政管理

### 1) 財務省各局の業務及び課題

< 人事組織局 (Personnel and Organization Department) >

- 本省および地方財務部における人事関連データ（学歴、配置など）の収集を行っている。

- 
- 2) A: Revenue Sharing, Fiscal Planning and Budget Preparation  
B: Treasury Centralization and Revenue Departments, Budget Execution, Accounting and Financial Reporting  
C: Local Government Financial Management  
D: Financial Legislation and Regulatory Framework  
E: Capacity Building  
F: Improving Effectiveness of Development Assistance

- 人事管理や研修計画などは本省の各部局がバラバラに作成しており、人事組織局が一元的に管理できる体制になっていない。
- 各分野における県、郡での人材育成を持続的に進めるためには、人事組織局が各局の人材育成計画を調整し、一元的に実施してゆくことが望まれる。

#### <主計局 (Budget Department) >

- 投資予算の策定はCPIの所轄であり経常予算の策定のみを担当する。
- 投資予算と経常予算との作成は調整されておらず、投資事業の維持管理費確保が課題。
- 経常予算の大半は人件費や事務費など固定的な支出。
- 富裕県（郡）から貧困県（郡）への資金移転メカニズムの確立が当面の課題
- ABB (Activity Based Budgeting)やMTEF (Mid Term Expenditure Framework) の導入を検討しているが、導入は困難。

#### <国庫局 (Treasury Department) >

- 歳出入の出納業務を担う
- 省庁や地方政府には合計で3,000以上の銀行口座があると推測され、財務省国庫局が政府資金を一元的に管理できていない。銀行預金された公的資金の6割程度しか国庫が把握していない（図1参照）
- 資金管理体制が弱いため、無駄な支出が多く、優先度の高い政策に十分予算をつけられない。
- 全国の国庫業務を中央集権化し、Single Treasury Account Frameworkを確立するのが課題（図2参照）。

#### <会計局 (Accounting Department) >

- 政府機関および国営企業が適切な会計処理を行っているか確認し指導する。
- COA (Chart of Account : 勘定科目一覧表) が改定され、これを周知させるのが当面の課題
- 国庫局とともにGFIS (Government Financial Information System) の導入を試験的に進めているが、全国への導入には貧弱なITインフラが制約となる。

<主税局 (Tax Department) >

- 法人税、所得税の徴収業務を行う。徴収業務も中央集権化の対象。
- VATの導入に向けて準備中。
- 地方では7割程度の職員が徴収を担当しており、人材育成のニーズは極めて多い。
- 中央、地方の職員に対する研修は各局の中でもっとも活発に実施している。

<関税局 (Custom Department) >

- 関税徴収業務も中央集権化の対象。
- 各県の関税課を地域ごとに統合し四つの地域事務所を創設する構想あり。
- 業務の効率化、IT化のためにASYCUDAシステムの導入を検討している。

<監査局 (Inspection Department) >

- 財務省各局および国営企業、政府事業を担う民間企業を対象に監査業務を遂行する。
- 内部監査業務と外部監査業務の双方を担っており、政府監査局 (SAO) とのデマケが不鮮明。
- 地方では職員数が著しく少なく、明確な業務実施要領も無い。

<国有資産管理局 (State Asset Management Department) >

- 国有林の管理、国有地からの地代の回収、国営企業の配当の徴収などを担当する。
- なお、国有企業管理業務は新設の「国有企業管理局 (State Enterprise Management Department) に移管された。

<財政政策局 (Fiscal Policy Department) >

- マクロ経済分析を通じて歳入予測を行う。
- 公共財政管理に関する改革作業の司令塔的な役割も担う。

<対外金融関係局 (External Financial Relations Department) >

- 有償資金支援事業の受入れ窓口、対外債務管理など。
- PEMSP (PFMSP) のプロジェクトオフィスを持つ。

## 2) 県・郡財務部での業務及び課題

- 約7割の職員は主税課に所属する徴税官であり、国有資産管理業務と並んで歳入関連業務が地方の財務部の主業務であることが伺われる。徴税官に対する研修（財務省、県主催）は比較的定期的には実施されている。
- 主計課の職員数は極めて少なく経常予算作成のみを担当する（投資予算作成はDPI）
- 経常予算の大半（6～7割）は人件費であり、その他も事務費など固定的な支出に充てられる。
- 新しい法律、実施細則などの情報はファックスあるいは郵便を通じて財務省から送付されるが、これを理解するためのワークショップなどは不定期にしか開催されず、参加者も限定。
- IT関連のインフラは極めて貧弱であり、ビエンチャン特別市の郡財務課でさえインターネット接続なし。郡—県—財務省間の連絡や報告は依然として紙ベース（ファックス、郵便）。
- 新規採用者は財務省研修学校でHigher Diploma（短大相当）の学位を取得しており、財務管理、会計分野の基礎的な知識は身につけている。
- 新公務員法の規定により、Diploma学位しか持っていない職員は財務省研修学校でHigher Diplomaを取得する必要がある、夜学コースに通うか、休職して全日制コースに入る者が多い。通常業務に支障が無いのか懸念される。

## 3) 他ドナーの支援内容

- 世銀は「地方への財政移転システムの改善」「改定COAの普及」「国庫の中央集権化（GFIS普及）」「財務省研修学校のインフラ整備（ルアンプラバン校のみ）・カリキュラム改善」等を支援。さらに、Multi donor trust fund（EC、SIDA、SDCなどが拠出予定）を管理する。
- アジア開銀は「会計制度整備」「GFIS普及」「MTEF導入」「監査制度整備」等を支援。
- ECは「監査局の業務改善」「国庫局の現金管理体制改善」等の分野で支援。
- UNDPはGPAR事業の一環としてルアンプラバン県でGFIS普及を支援
- SIDAは主税局を対象に法制度整備、人材育成、ICT化などの面で支援。
- ベトナムは財務省研修学校ビエンチャン校のインフラ整備を計画中。

## 4) PEMSPにより導入される諸制度の導入・定着にあたっての課題

- 各分野でドナー支援を受けて諸制度が導入・試行されているが、これに関する知識やノウハウが県レベル、郡レベルに体系的に移転されるシステムが構築されていない



い。研修、ワークショップなどは不定期、単発的であり、持続性に欠ける（図3参照）。

- 研修の成果が県、郡に広く持続的に普及されるシステムの構築が必要。知識やノウハウが地方に普及していかなければ、中央で制度整備をいくら実施してもラオスの公共財政管理は改善されない。

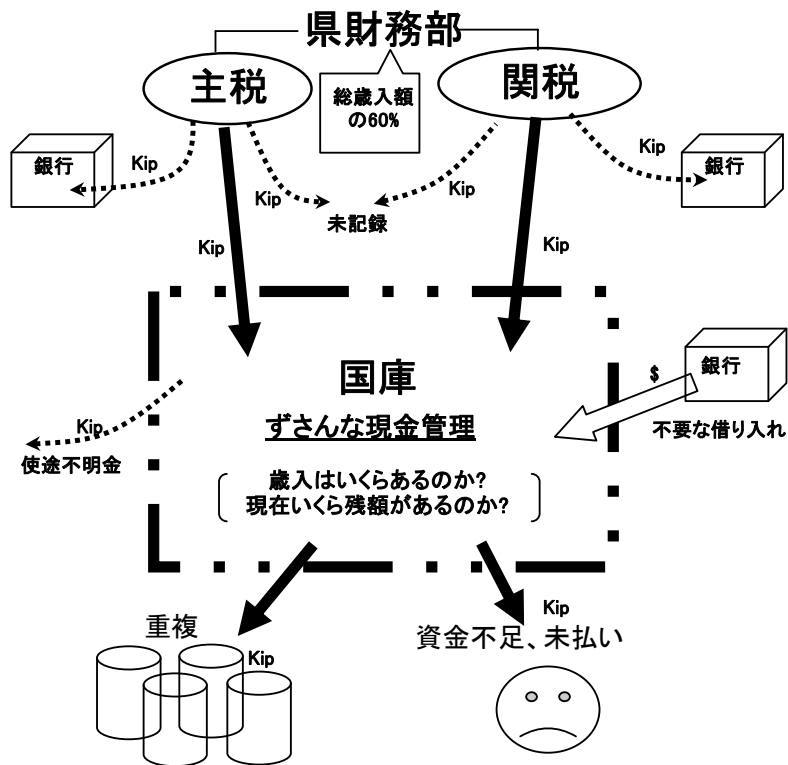


図1：現状の公共財政管理の問題点

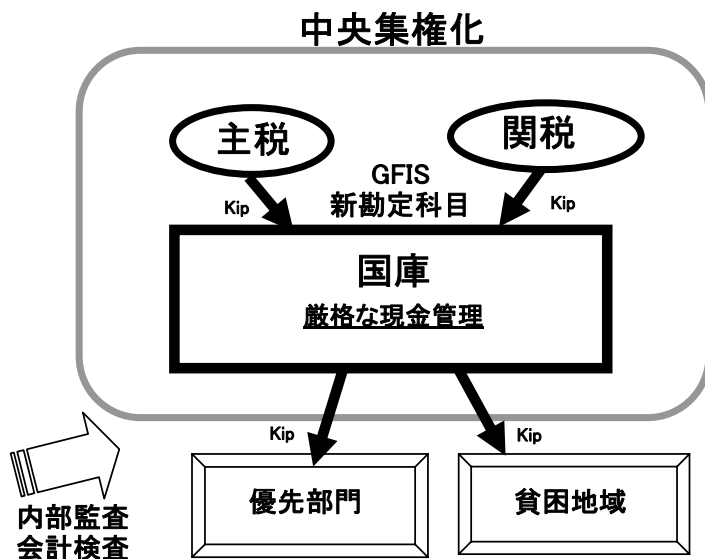


図2：目標とされる公共財政管理のあり方

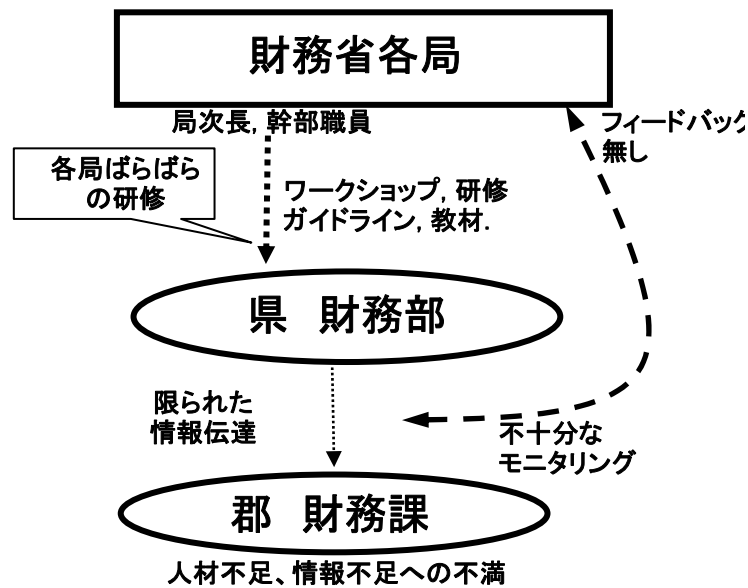


図3：財務省各局による知識・ノウハウ地方普及の現状

### (3) 人材育成

#### 1) 財務省各局での事実確認

- 人事管理の方針：組織人事局は職務定義書の見直しによる「適材適所」の人材配置を図っており、そのために職務定義書の見直しに取り組んでいる。また人事情報の一括管理にも注力している。
- 人事管理の現状：職務定義書を基準とする人事管理（採用、配置、異動、評価等）を志向しているものの、定義書は2003年に作成されてから未だに承認、運用されていない。採用に関しては、組織人事局がPACSAから配分される定員に沿って事務手続きを行なうが、最終的な採用の判断は各局に任される。異動は、中央の部局間では稀であるが、部局内では頻繁且つ非定期的に行なわれている。評価は統一的な評価基準と各局内での「オープンディスカッション」に基づく。また昇進は、定期昇進の他、学位取得による昇進がある。
- 各局の人事管理に対する要求：各局で組織人事局に対して特段の希望はない。人員不足は全ての部局が訴えるところであるが、異動に関する希望は部によって異なっている。集権化が進んでいる3部局（税、国庫、関税）については地方の人事管理を直接行ないたいという意向が強い。
- 人材育成の政策：職員の学位取得の促進を除いては、組織としての包括的な人材育成戦略は見受けられない。人事管理と人材育成の連携は弱い。
- 人材育成の現状：職員は学位の向上に向けたコースの履修を推奨されている。業務

上必要な人材育成は基本的にはOJTによって行なわれており、必要に応じて部局単位で内部の研修が開催されている。この他ドナーの人材育成が各部局毎バラバラに実施されている。

- 各部局の人材育成に対する要求：学位取得に対する見方は部局によって異なる。一方で組織改革・法律改正によって生じた喫緊の課題に対するための短期的な人材育成ニーズは強く、これらは一部の部局内で取り組まれている。ドナー支援への評判は、ベトナムによる支援を除いて非常に悪い。国際基準に基づく訓練がラオスの現状に即さないという理由が挙げられている。

## 2) 職員の学位向上促進に関する補足説明

職員の学位向上を促進する背景には、旧社会主義諸国に留学してHigher Diplomaを取得した世代と現在の若者世代との間に位置する世代の既存職員の学歴が全般的に低いことから、底上げを図りたいという意図がある。

法制度としては、2003年の公務員法（Decree No.82）が学歴と職位職階（Grade/Step）の対応を規定しており、これに準拠して職務定義書上にもMOF内の各職務に求められる学歴の要件が掲載されている。職員には2020年までに役職に相当する学位を取得しなければ職務を下りなければならないというプレッシャーが掛けられているが、これは現時点で法的根拠を持つ事実ではなく、あくまでも職務定義書が将来的に承認されることを前提とした議論である。また公務員法上、既存職員は学歴の取得、向上により上位の職位職階に昇進することができるが、これは唯一の昇進方法というわけではなく、年功及び昇進試験による昇進も認められている。但し、年功による昇進には時間が掛かること、試験による昇進には頭打ちがあること（Grade IVまでで、最上位のGrade Vには上がれない）、更にMOFでは昇進試験が実際には実施されていないことから、学位取得による昇進が活発に推奨されているものと考えられる。

## 3) 県・郡での事実確認

- 人事管理の方針と現状：人員不足は地方で甚だしく、不足人員の多くは契約職員で賄われている。職務定義書は未承認であるものの、採用時の学歴要件はここ数年で高くなっている。採用、異動等の人事制度のプロセスは県によって異なる。業務が単純で規模の小さい郡財務課では、人事管理は比較的行き届いている。
- 人材育成の方針と現状：学位取得の促進は地方で非常に盛んに推奨されており、多くの職員が財務学校のLinkageコースで学位のアップグレードを図っている。業務上必要な人材育成は基本的にはOJTによる。喫緊の課題に対するための人材育成ニーズに対しては、県が積極的に郡を支援している。
- 人事管理・人材育成に対する要求：規模の大きい財務部、財務課にはより洗練された人事管理が必要とされる。人材育成については、学位取得は実務に役立つかもし

れない一方で、多くの職員の学位向上への取り組みはむしろ昇給、昇進に動機付けられているようである。法改正等に対応するための短期的人材育成ニーズは、地方で特に大きい。殊に遠隔地の郡職員は県の支援を受けにくいいため、マニュアルに頼らざるを得ない状況にある。

#### 4) 財務学校での事実確認

- コース：全てのコースがDiplomaからHigher Diplomaに改編された。Diploma保有者に対するLinkageコースは主にMOF職員を対象としているのに対し、一般コースは一般の学生（高校新卒生）を対象にしている。ビエンチャンのBAコースはベトナム支援によって運営されているものである。
- 能力：物質的状況と教員の質はルアンパバンで特に悪い。多くの教員は職務経験を持っておらず、ビエンチャン校のみ、MOF職員が2年程度教員として派遣されている。世銀はチャンパサックとルアンパバンの改修工事を支援している。
- 財務省の期待：MOF職員の財務学校に対する評判は極めて良く、特にチャンパサックとルアンパバンの学校は地域に根ざして親しまれている様子である。しかしながら、実務的な人材育成ニーズに応える場としては期待されていない。

#### 5) 検討すべき課題の抽出

- ① 人員不足の問題：人員不足はどこでも認識されている問題であるが、数を増やせば解消される問題であるのかどうかについては更に詳細な実態調査の必要がある。また公務員法が適用されない契約職員の活用について、倫理上の課題を考慮する必要がある。
- ② 人事データの未整備：中央への情報の一括、HRM・HRDのデータ統合は重要な課題である。
- ③ 職務定義書の未実施：組織改変に伴う職務定義書の改訂と運用の必要性が認められる。
- ④ 採用・配置の問題：採用及び配置は定義書に示された基準に沿っていないため不適切な人材が採用、配置されていることは問題である。また地方で採用方法が統一されていないことは、将来的に地域間の能力格差を生む恐れがある。
- ⑤ 非定期的な人事異動：異動に関して明確な方針、基準が設けられていないことは、異動された職員にとって望ましくないと共に、引継ぎ不足による組織の継続性の欠如という点でも問題である。

- ⑥ 人事評価方法の問題：人事評価はその統一的な評価基準と不透明なプロセスの双方に課題がある。また評価結果は報酬、昇進以外の人事管理、人材育成の諸策に反映されていない。
- ⑦ 長期的な人材育成計画の問題：組織的、長期的な人材育成に関する展望が欠如している。学位取得は促進されているものの、学位が実務に与える影響は不明である。
- ⑧ 短期的な人材育成ニーズへの対応：部局では新しい法令を地方まで波及することが喫緊の課題として認識されている。これに関しては地方への体系的なトレーニングの提供と、使いやすいマニュアルの策定が必要とされている。
- ⑨ 人事局内各課と他部局の連携不足：（人事局業務が庶務部門に位置づけられており、主体的なコーディネーション機能を担っていないことから）各部局の人材育成への取り組みはアドホックで、他の部局と情報共有がなされていない。組織人事部局内の人事管理、人材育成担当課の間の連携不足も課題である。
- ⑩ ドナーによる人材育成の非効率：ドナーの人材育成支援の効果は芳しくない。MOF側でドナー支援の情報の収集、管理ができていないことも問題である。
- ⑪ 財務学校のミッションの不明瞭：財務分野の高等教育への貢献も財務学校のミッションに含まれており、財務学校が既存のMOF職員の人材育成に如何に活用されるのかという点についての方向性が不明瞭である。

## 6) 解決方法の提案

- ① 人事・人材育成機能の強化：相互に関連する課題に対して戦略的に取り組むためには、まず組織人事局が人事管理、人材育成においてリーダーシップ的な役割を担う必要がある。
- ② 人事情報システムの確立：組織人事局内に適切な人事情報を収集、蓄積することが、統一的で整合的な人事管理を行う上で重要である。将来計画されているデータベース導入に備えて、人事情報の報告体制を確立することが推奨される。
- ③ 人事・人材育成政策と人事制度のアラインメント：諸々の人事管理に関する制度は相互に関連しており、それらはまた人材育成にも反映される必要がある。各人事管理制度について、法律の枠組み内でも改善の余地はある。
- ④ 長期的な人材育成計画の確立：整合的な人事管理、人材育成の実施に当たっては、組織全体としての長期的な人材育成の展望が求められる。具体的には、職務・階層に求められる専門知識の特定と省内でのキャリアパスの設定が必要である。
- ⑤ 個々の人材育成への取り組みと中長期人材育成計画のアラインメント：個々の人材

育成の取り組みを広範な方向性の中に位置づけるためには、長期的計画と共に、個々の部局の短期、中期的な人材育成計画を設定しなければならない。トレーニング・ニーズ・アセスメント（TNA）に基づく人材育成計画プロセス（本文Figure 10 参照）が提唱される。

- ⑥ 地方への人材育成普及メカニズムの構築およびマニュアル開発：トレーニングの実施に当たっては、地方への知識の波及メカニズムの構築が必要である。この際 Learning Transfer（学習内容の職場への移転）の確保には配慮しなければならない。更に、遠隔地域に向けたマニュアル開発も重要である。
- ⑦ 財務学校の強化と活用：財務学校の方向性が現在改訂中のMandateでどのように設定されるにせよ、そのMOFの人材育成のフォーカルポイントとしての潜在性は否めない。しかしながら、財務学校が追加的な役割を果たすためにはそのキャパシティの強化は不可欠である。

\* なお、公務員改革全般はCivil Service Management Strategic Frameworkの中で進められており、UNDPによるGPARプログラムがこれを支援している。MOF内の人事管理、人材育成支援はGPARの動きを充分把握しながら進める必要がある。以下に課題と解決方法及びドナーの対応状況を提示する。

課題と解決方法及び対応状況

課題 \ 施策	(a) 人事局強化	(b) 人事IT	(c) 人事制度	(d) 長期HRD	(e) 短期HRD	(f) 地方への普及	(g) 財務学校強化	対応
(1) 人材不足								GPAR
(2) 人事データ	○	○						GPAR
(3) 職務定義書			○					GPAR
(4) 採用・配置			○					(GPAR)
(5) 人事異動			○					(GPAR)
(6) 人事評価			○					GPAR
(7) 長期HRD計画	○		○	○	○			GPAR
(8) 短期HRDニーズ	○				○	○	○	個別
(9) 人事局連携	○	○						☆
(10) ドナー支援	○				○			—
(11) 財務学校							○	世銀
対応	☆	GPAR	GPAR	GPAR	☆	個別	世銀	

5. 付属資料

- (1) Preparatory Study for the Project of Capacity Building for Public Expenditure Management Strengthening Programme - Public Financial Management -

**PREPARATORY STUDY FOR THE PROJECT OF CAPACITY BUILDING  
FOR PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT STRENGTHENING PROGRAMME  
- PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT -**

**REPORT FOR THE MINISTRY OF FINANCE**

**SECOND DRAFT**

**21 DECEMBER 2007**

**HISAAKI MITSUI**

**Note: This report contains only a part of the preparatory study:  
main focus of this report is public financial management (PFM) related issues.**

## List of Abbreviations

<b>ADB</b>	Asian Development Bank
<b>ASYCUDA</b>	Automated System for Customs Data
<b>COA</b>	Chart of Accounts
<b>CPI</b>	Committee on Planning and Investment
<b>DG</b>	Director General
<b>DDG</b>	Deputy Director General
<b>DOF</b>	Department of Finance at provinces
<b>DPI</b>	Department of Planning and Investment at province
<b>EC</b>	European Commission
<b>FMCBP</b>	Financial Management Capacity Building Project
<b>FO</b>	Financial Office at districts
<b>GFIS</b>	Government Financial Information System
<b>GOL</b>	Government of Lao PDR
<b>GPAR</b>	Governance and Public Administration Reform project
<b>HRD</b>	Human resource development
<b>HRM</b>	Human resource management
<b>IMF</b>	International Monetary Fund
<b>JICA</b>	Japan International Cooperation Agency
<b>MTEF</b>	Medium-term expenditure framework
<b>MIS</b>	Management Information System
<b>MOE</b>	Ministry of Education
<b>MOF</b>	Ministry of Finance
<b>MOH</b>	Ministry of Health
<b>MPI</b>	Ministry of Planning and Investment
<b>NA</b>	National Assembly
<b>NGPES</b>	National Growth and Poverty Eradication Strategy
<b>NSPED</b>	National Socio-Economic Development Plan
<b>NT2</b>	Nam Thuen 2
<b>O&amp;M</b>	Operations and Maintenance
<b>PACSA</b>	Public Administration and Civil Service Authority
<b>PEM</b>	Public expenditure management
<b>PEMSP</b>	Public Expenditure Management Strengthening Program
<b>PFMSU</b>	Public Financial Management Strengthening Unit
<b>PIP</b>	Public Investment Programme
<b>PM</b>	Prime Minister
<b>PMO</b>	Prime Minister's Office



<b>PRSO</b>	Poverty Reduction Support Operation
<b>SAO</b>	State Audit Office
<b>SIDA</b>	Swedish international development cooperation agency
<b>SOE</b>	State owned enterprise
<b>TOT</b>	Training of trainers
<b>UNDP</b>	United Nations Development Program
<b>VAT</b>	Value Added Tax
<b>WB</b>	World Bank

### **Currency Equivalents**

(Exchange Rate Effective as of June 30,2007)

Currency Unit	Kip
US\$1.00	Kip 9,590.00

### A list of Conducted Interviews

Date/ November	Contents
4, Sun	Tokyo -> Bangkok ->Vientiane
5, Mon	JICA Laos Office, Personnel and Organization Management Dept. PACSA
6, Tue	JBIC Consultant (PRSO)
7, Wed	Personnel and Organization Management Dept. Fiscal Polity Dept.
8, Thu	Inspection Dept. Tax Dept. Accounting Dept. Customs Dept. PFMSU
9, Fri	External Financial Relations Dept. EC. The World Bank Treasury Dept. Budget Dept.
10, Sat	
11, Sun	
12, Mon	Vientiane – Pakse Department of Finance, Salawan Province DPI, Department of Finance Budget Office, Department of Finance, Salawan Province
13, Tue	Tax Office, Department of Finance, Salawan Province Finance Office, Salawan District Finance Office, Longam District MOF School in Champasack
14, Wed	Pakse – Vientiane Vientiane – Luang Phrabang
15, Thu	MOF School in Luang Phrabang Department of Finance, Luang Phrabang Province
16, Fri	Finance Office, Chom Phet District Finance Office, Luang Phrabang District
17, Sat	
18, Sun	Luang Phrabang – Vientiane
19, Mon	MOF School in Vientiane Personnel and Organization Management Dept.
20, Tue	Group interviews with staff level of each department
21, Wed	UNDP (GPAR)
22, Thu	MOE Pakpassak Technical School
23, Fri	Cabinet Office; MOF, Final Report (Human Resource Development)
24, Sat	
25, Sun	
26, Mon	Finance Department, Vientiane Capital PFMSU
27, Tue	Finance Office, Sisattana District, Finance Office, Chanthabury District,
28, Wed	SIDA Project Office, ADB Project Office
29, Thu	Questionnaire survey at MOF Main building
30, Fri	World Bank, Questionnaire survey at MOF Revenue building, JICA Laos Office

**DRAFT** Report for the Ministry of Finance  
 Preparatory Study for the Project of Capacity Building  
 for Public Expenditure Management Strengthening Programme  
 - Public Financial Management - by Hisaaki Mitsui

Date/ December	Contents
1, Sat	
2, Sun	
3, Mon	(National holiday)
4, Tue	JICA Laos Office, Personnel and Organization Dept.
5, Wed	JICA Laos Office Budget Dept. Treasury Dept
6, Thu	ADB Project Office, Accounting Dept. Tax Dept. PFMSU
7, Fri	Personnel and Organization Dept. JICA Laos Office, Embassy of Japan
8, Sat	
9, Sun	
10, Mon	UNDP/GPAR, Fiscal Policy Dept. PFMSU
11, Tue	MPI, External Dept.
12, Wed	Occasional Date
13, Thu	Occasional Date
14, Fri	Personnel and Organization Dept. JICA Laos Vientiane -> Bangkok
15, Sat	Bangkok-> Tokyo

## Table of Contents

Executive Summary .....	22
1. Introduction .....	28
2. Operations of Departments at Ministry of Finance .....	29
2.1. Organization and Staff Assignment .....	29
2.2. Structure and Operation of MOF Departments.....	30
3. Public Financial Management in Provinces and Districts.....	46
3.1. Organization and Staff Allocation.....	46
3.2. Operational Practices in Three Provinces .....	48
4. Donors' Assistance .....	54
4.1. PEMSP Framework .....	54
4.2. Donors' Programmes .....	55
5. Main Conclusions and Recommendations .....	63
5.1. Budgeting as a Powerful Policy Instrument.....	63
5.2. Coordinated and Sustainable Transfer of Practical Knowledge to Local .....	65
References .....	72

## List of Tables and Figures

### Tables

Table 1: Number of Staff at MOF Departments (December 2007).....	29
Table 2: Training Plan for Tax Staff from 2007 to 2010 .....	38
Table 3: Number of Staff at Provincial Financial Departments by Division (2007).....	47
Table 4: Number of Provincial and District Staff at Financial Departments/Offices (2007) .....	47
Table 5: Status of Pemsp Activities.....	68

### Figures

Figure 1: Organizational Structure of MOF.....	29
Figure 2: Composition of Provincial Financial Officers.....	46
Figure 3: Institutional Structure of PEMSP .....	54
Figure 4: Poorly Managed Public Financial Management .....	64
Figure 5: Centrally Controlled Public Financial Management .....	65
Figure 6: Uncoordinated and Fragmented Technical Transfer to Local .....	66
Figure 7: Coordinated and Sustainable Technical Transfer System.....	67

### **List of Boxes**

Box1 :	Provincial Training Program of the Inspection Department .....	41
Box2 :	Impact of GFIS at a Province Level.....	43
Box3 :	Revenue Collection of an Urban District FO at Vientiane Capital .....	50
Box4 :	Provincial Training Program of the Tax Department.....	50
Box5 :	Coordination of DPI and DOF at provincial level .....	52
Box6 :	Higher Degree Obsession of Local Financial Officers .....	53
Box7 :	Dissemination of Taxation Know-How from SIDA Workshop .....	61
Box8 :	GPAR’s Governance Project in Luang Phrabang.....	62
Box9 :	Knowledge Transfer to From Province to Districts .....	67

## **Executive Summary**

### Findings in Central Departments of the MOF

- The main role of Personnel and Organizational Department is to administer MOF staff and to create plans of staff training. One of the expected tasks of the department is to coordinate training programmes, which are currently implemented by MOF departments on their own. Limited monitoring and evaluation is another problem for the MOF training programmes, and Personal and Organizational Department could make significant contribution on this. MOF training colleges could also be effectively utilized to enhance the overall capacity of MOF staff.
- Fiscal Policy Department has a role of assisting the Minister in formulating fiscal policy, financial strategic plan complied with the socio-economic plan in each period and fiscal policy plan. Fiscal Policy Department is a focal point of all PFM exercises at MOF and its function covers an extremely wide range of fiscal issues. One of the challenges of the Fiscal Policy Department is to improve central and provincial fiscal forecast and make it realistic.
- Budget Department is incorporating budget plans to submit to the government and the National Assembly. One of the serious problems of budget preparation is the institutionally fragmented budgeting process by type of expenditure. The lack of credible mechanism for revenue sharing and intra-governmental transfers is another constraint in budget preparation. Unification of Budget Norm is also urgently needed to enhance transparency and accountability of the budgeting preparation.
- Treasury Department has a role of managing National Treasury in vertical line base, and assisting the Minister in macro management of national treasury. Treasury is one of the three departments which are going to come under the vertical line management of MOF. One of the reasons for the centralization of National Treasury is the lack of authority and capacity of Treasury offices at each level of the government.
- External Financial Relation Department is responsible for management of external loan and grant and its usage. The department also manages repayment of external debt and international organization membership fee.
- The Tax Department has a role in the administration, inspection of sources of income and administration of tax collection throughout the country to ensure remittance centrally into the State budget. With technical and financial support from SIDA, the Tax Department has implemented a 'twining project' with Swedish Tax Agency since 2003. As a part of the project, various training programs and manuals have been developed. The government has a plan to introduce Value Added Tax (VAT) in the near future, and discussed this issue with Vietnam.

- Customs department has the roles of controlling and monitoring customs sectors on a unanimous vertical administration and line of reporting throughout the country in order to collect revenue and other obligations for the state budget in a centralized manner. In the process of centralizing the Customs operation, provincial customs divisions shall be consolidated into the four Regional Offices.
- The Inspection Department is required to manage and perform inspection broadly in public organizations at all levels. The lack of adequate internal controls has been acknowledged as a weakness at national consultative workshops organized by PEMSP. It is observed that the scope of activities currently performed by Inspection Department is more attributed to external audit rather than internal audit tasks. Inspection Department needs to focus and allocate its resources towards performing internal audit of units within the organization of MOF.
- Overall responsibilities of Accounting Department are mainly concerned with research and drafting of accounting laws and regulations, external audit regulation in cooperation with the Lao PDR Accounting Board. Deployment of GFIS has been initiated by Accounting Department. ADB provided an extensive support to enhance the government accounting regulations and procedures from 2001 to 2006. The new Accounting Law has been approved by the National Assembly in June 2007, and Accounting Department plans to disseminate the new law throughout the country from February 2008.
- State Asset Management Department is responsible for collecting revenue generated from state assets. State-owned Enterprise Management Division was recently separated from the State Asset Management Department, and becomes an independent department, called 'SOE Financial Management Department'.

#### Findings in Provinces and Districts

- Organizational structure of the Provincial Finance Department is more or less identical to that of the Ministry of Finance. Three divisions in the centralization process have the biggest share of finance officers in the province. Distribution of finance officers between the province and the districts is very different among the seventeen provinces. Moreover, a large number of local financial officers are contract staff.
- Collection of revenue could be the most important task of the provincial financial departments. The share of revenue collecting staff is very large in the finance offices in districts. Provincial tax officers collect tax from larger enterprises, while district tax officers are responsible for taxation of smaller business units. The tax payment of small enterprises is based on lump sum basis. Accounting and communication skills are most needed for tax officers.

- The role of budget office in the local finance department seems limited. The local finance department is in charge of preparing only recurrent budget. A large part of the recurrent budget is allocated to salary of the government employees.
- Dissemination of the revised Chart of Accounts is one of the main tasks of the accounting and treasury divisions in the provincial finance department. GFIS has been introduced in the Vientiane Capital and Luang Phrabang Province. Transparency and accountability remain a serious concern for cash management at province and district levels.

#### Findings in Donors' Support

- The Government has made progress in advancing the Public Financial Management (PFM) development agenda since 2002, and in November 2005, the Government approved a five-year Public Expenditure Management Strengthening Program (PEMSP), which constitutes a cohesive framework addressing weaknesses in public financial management. The PEMSP is considered as a coordination framework of all PFM interventions with MOF. At a Steering Committee meeting in January 2006, it was decided that the PEMSP should gradually include revenue in the programme. Moreover, in order to provide financial resources from donors in a coherent and sequenced manner, "Multi-Donor Trust Fund" is expected to be established in 2008.
- 'Financial Management Capacity Building Project (FMCBP)' is the main vehicle for the World Bank to support PFM of the country. PRSO (Poverty Reduction Support Operation) is a platform of policy dialogue about PFM between the government and the donors.
- Asian Development Bank has supported the Financial Sector Reform of the country from the very start of PEMSP. MTEF project included guidelines on revenue estimations and costing of expenditures of key reforms under the NGPES policies and programs. The project assessed the present fiscal planning process and the progress thus far achieved by the Government in this area of the PEMSP. The introduction of MTEF could remain a big challenge, unless the budgeting process of investment and recurrent budget shall be consolidated. ADB has also provided technical assistance to the MOF for the development of (i) enhanced accounting regulations and procedures that are aligned with international good practice standards of reporting; and (ii) a government financial information system (GFIS). From 2007 to 2009, ADB starts new technical assistance project to support the accounting and financial reporting of MOF. Moreover, ADB will provide support to MOF in expanding the inspection department's functions to include internal audits.
- The European Commission (EC) provides technical support for addressing treasury cash management issues and strengthening internal controls. The Cash Management Manual was prepared to establish procedures for Government agencies to follow and to ensure prudent cash



management practices. EC is also going to support strengthening of internal controls in public financial management with the Inspection Department of MOF.

- Sweden (SIDA) has focused the revenue collection efficiency of MOF, and implemented “a twinning project between the tax department of Lao PDR and the Swedish Tax Agency” since 2003. Training programs and manuals have been developed on Accountancy, Audit, Tax Arrears Collection and Management of Small Taxpayers.
- UNDP has supported local public expenditure management by providing ‘block grants’ to the selected districts as a part of its GPAR project. Moreover, GPAR’s Luang Phrabang Project extensively supported the introduction of GFIS in Luang Phrabang Province.
- Vietnam has provided both advisory services and financial support to MOF. Vietnam also helps MOF strengthening and modernizing the operation of the Tax Department.

Main Conclusions and Recommendations

- One of the major deficiencies of PFM in Lao PDR is that the budgeting is not a useful policy instrument to achieve objectives of NSEDP. Parallel budgeting process of investment and recurrent budgets weakens the budgeting function, as often pointed out by many external observers. Coordination between investment and recurrent expenditures should be much enhanced. Inappropriate budget classification is another constraint that hampers the function of budgeting department. Moreover, the weak National Treasury and its poor cash management should be the fundamental problem of PFM in Lao PDR (Figure I).
- The government initiative for the centralization of National Treasury, Tax and Customs should be supported, and a treasury single account framework should be devised (Figure II).

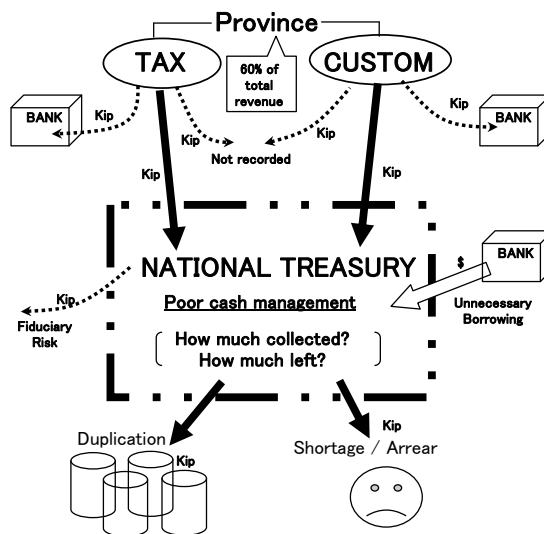


Figure I: Poorly Managed Public Financial Management

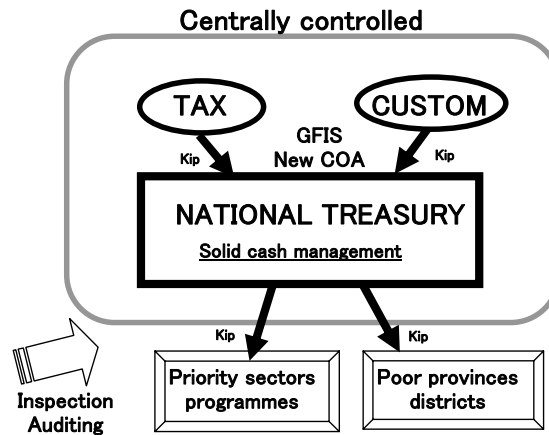


Figure II: Centrally Controlled Public Financial Management

- Lao PDR is in the process of restructuring public financial administration and MOF has made utmost effort to elaborate the system and introduce new procedures despite its limited human resources. MOF departments have organized a variety of workshops or training courses to disseminate newly issued decrees or newly introduced tools, but their impact is not clear (Figure III).

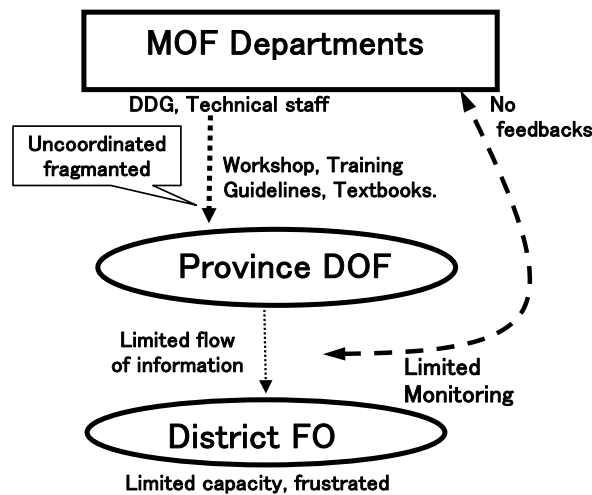


Figure III: Uncoordinated and Fragmented Technical Transfer to Local

- Instead of implementing uncoordinated and fragmented training programmes by each MOF department, it is recommended that MOF should take more institutionalized and systematic approach to organize workshops or training courses (Figure IV). The benefit of workshops or training courses can be shared by staff of various financial divisions or offices, when the workshops or courses are well coordinated at the central level. Dissemination of practical knowledge to the local can become highly sustainable, if TOT (training of trainers) method is systematically introduced. Periodical monitoring of the training should be valuable, which can be conducted by Personnel and Organizational Department.

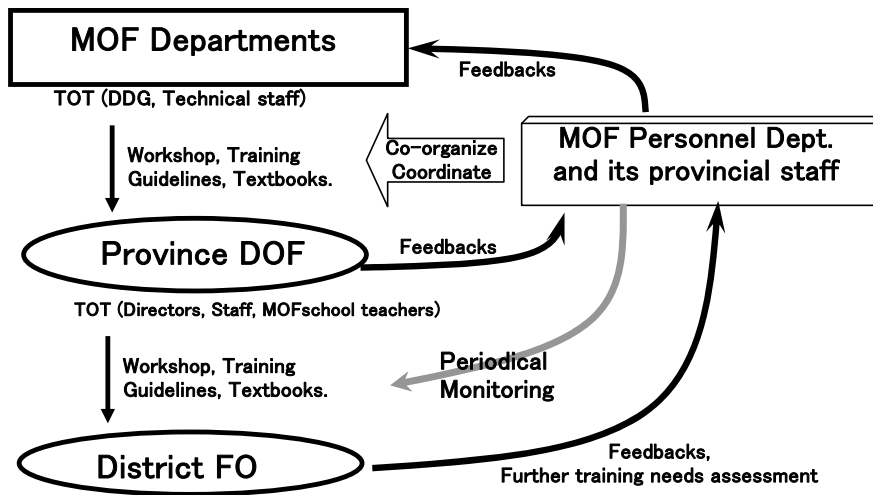


Figure IV: Coordinated and Sustainable Technical Transfer System

## **1. Introduction**

The Government of the Lao PDR aims to achieve rapid economic growth in order to reduce poverty in half by 2015 and to graduate from its status as a least-developed country by 2020 through implementing a National Socio-Economic Development Plan (NSEDP). In order to achieve this objective, significant progress would have to be made in strengthening the Government's public expenditure management reform strategy and in recent years. The Government has focused on strengthening public expenditure management which has included pro-growth and pro-poor fiscal policy formulation, increased efficiency, accountability and transparency in budget preparation and execution, review of intergovernmental fiscal relations, modernization of the accounting system, and enhancement of the inspection and audit systems.

The Ministry of Finance (MOF) has also prepared a Public Expenditure Management Strengthening Program (PEMSP), covering key government initiatives, to realize this strategy. The PEMSP focuses on strengthening the management systems and capacity of the MOF and Provincial Finance Departments, supported by pilot interventions at the provincial and sector levels.

This report is a part of the JICA's 'Preparatory Study for Project of Capacity Building for Public Expenditure Management Strengthening Programme' focusing on Public Financial Management (PFM). The other part of the study mainly looks at the issues related to 'Human Resource Development'.

The next section looks at the structure and operations of MOF departments. Their involvement to PEMSP and its impact are described. The third section examines the operational problems at provincial and district levels. Operations in three provincial financial departments and six district finance offices are examined. The fourth section shows donors' involvement to PFM in the country. Activities and contributions of selected donors are discussed. Finally, the fifth section summarizes the main findings and presents recommendations to enhance the capacity building for PFM.

## 2. Operations of Departments at Ministry of Finance

### 2.1. Organization and Staff Assignment

Organizational structure of Ministry of Finance (MOF) is shown in the following figure. The ministry has 12 departments at the head quarter. Each province and district has Finance Department and Finance Office, respectively. The ministry has three training colleges located in Vientiane Capital, Luang Phrabang and Champassak.

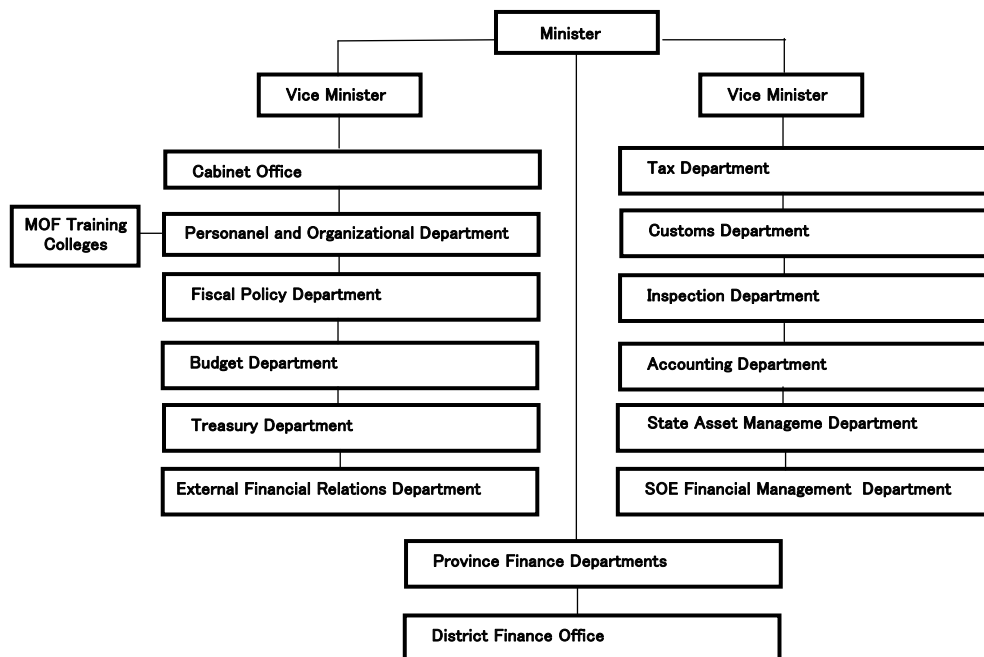


Figure 1: Organizational Structure of MOF

Table 1: Number of Staff at MOF Departments (December 2007)

	Director and DDGs	Staff	All
Personnel and Organization	3	18	21
Fiscal Policy	3	18	21
Budget	3	23	26
Treasury	3	56	59
External Financial Relations	3	23	26
Tax	3	58	61
Customs	2	121*	123
Inspection	3	28	31
Accounting	3	23	26
State Asset Management	3	25	28
SOE Financial Management	N.A.	N.A.	N.A.

Note: \* The figure excludes those seconded to the regional offices.  
 Source: MOF

The number of staff at each department of MOF is in the table. Customs Department has the biggest number of staff, which is followed by Tax and Treasury Departments. The number of staff of SOE Financial Management Department, which was recently separated from State Asset Management Department, was not available.

## **2.2. Structure and Operation of MOF Departments**

### *Personnel and Organizational Department*

**The main role of Personnel and Organizational Department is to administer MOF staff and to create plans of staff training.** Three MOF training colleges in Vientiane Capital, Luang Phrabang and Champassak are directly affiliated to this department.

The department has one DG (Director General) and two DDGs (Deputy Director Generals). The Department consists of the following four divisions;

1. Party and Mass Organization Division (4 officers)
2. Organization and Personnel Management Division (5 officers)
3. Human Resources Development Division (4 officers)
4. Administration Division (5 officers):

Main functions of the Organization and Personnel Management Division include ‘recruitment and transfer of officers’, ‘imposition of disciplinary actions, an, ‘appointments of MOF officers’. On the other hand, Human Resource Management Division is responsible for ‘development of framework and incorporated plans for HRD of central and local staff’, ‘establishment of international cooperation plan in the area of HRD’ as well as ‘management of the three MOF training colleges’.

**One of the expected tasks of the department is to coordinate training programmes, which are currently implemented by MOF departments on their own.** In order to realize the objectives of PEMSP, MOF departments have implemented various workshop or training programmes to their staff at central as well as local levels. There programmes are often vertically organized without significant coordination with other departments. Some training programmes of one department could benefit staff of the other departments. Moreover, it is possible that similar courses are prepared and implemented by different departments, resulted in waste of resources. In order to avoid this inefficiency, Personnel and Organizational Department should coordinate and co-organize all training programmes implemented by MOF departments, so as not to make any duplication of programmes and to enhance their synergic impact.

**Limited monitoring and evaluation is another problem for the MOF training programmes, and Personal and Organizational Department could make significant contribution on this.** Each

province has an officer(s) in charge of personnel management, and this officer could be utilized to conduct regular follow-ups or monitoring of training exercises implemented by MOF departments. The results of monitoring could be transferred to the MOF departments concerned via Personnel and Organizational Department so as to improve quality of their training programmes.

**MOF training colleges could also be effectively utilized to enhance the overall capacity of MOF staff.** Currently a number of MOF staff attended so called ‘linkage course’ of the colleges for 18 months, in order to upgrade their degree from diploma to higher diploma (or from higher diploma to bachelor). World Bank and Vietnamese government are planning to support infrastructure development of Luang Phrabang and Vientiane Colleges, respectively. World Bank also shows interest in curriculum development of the linkage course. Some modification of curriculums should be urgently required so as to meet the requirements of the MOF and DOF staff. For instance, ‘phasing out of the 18 month course and introduction of modular course <sup>3)</sup>’ is one of the proposed actions in the PEMSP programme.

#### Decrees or instructions for the operation

Prime Minister’s Decree on Role and Responsibility of MOF, No. 80/PM (28.Feb.2007)
Prime Minister’s Decree on Code of Conduct for Government Officials, No.82/PM (19.May. 2003)
Ministerial Regulation, No.174/MOF (6.July.2006)
Ministerial Regulation on Organization and Responsibility of Finance Offices at Provincial, Vientiane Capital and District levels, No.2501/MOF (15.Oct.2007)
Ministerial Regulation on attending conferences, seminars and study tour abroad and within the country, No.1470/MOF (6.July.2007)
Regulation of Responsibility and Rights of Divisions under the Human Resources Development (6.July.2004)

#### Guidelines or Manuals

Issued by

Notice, No.508/PM (10.Oct.2003)	PMO
PM’s Directives on Determination of Positions for Government Officials, No.472/PM	PMO
Notice on Distribution of Government Officials for FY2006-07, No.418/GA (20.Nov.2006)	PACSA
Declaration on New Staff Recruitment	PACSA

#### Statistical Data and Information Collected in the Department

CV of MOF staff
Academic background of MOF staff
Information of transfer of MOF staff
Number of students in the three MOF training colleges

3) “Draft Programme Document, Public Expenditure Management Strengthening Programme (PEMSP)”, September 2006.

### *Fiscal Policy Department*

Fiscal Policy Department has a role of assisting the Minister in formulating fiscal policy, financial strategic plan complied with the socio-economic plan in each period and fiscal policy plan. The department also has a role of studying, analyzing and monitoring the implementation of policies, plans and legal documents on finance to issue necessary measures for use in economic and financial management. The department has one DG and two DDGs, and consists of the following four divisions;

1. Macro Finance Division (7 officers)
2. Revenue and Expenditure Division (3 officers)
3. Financial Statistics Division (4 officers)
4. AFTA & ASEAN Division (4 officers):

Fiscal Policy Department is a focal point of all PFM exercises at MOF and its function covers an extremely wide range of fiscal issues, including the followings<sup>4)</sup>:

- To formulate fiscal plan, mid-term and long-term financial policies in accordance with national socio-economic development plan.
- To edit, alter, review and amend laws and legal documents on finance which are prepared by the Ministry and concerned parties to present to high authorities for issuing for use in financial management.
- To create economic model to study, assess, calculate and forecast financial and foreign exchange situation of Lao PDR and subsequently making national financial plan.
- To make reports on previous financial situation and forecast next year financial trend
- To participate in formulating socio-economic strategic plan, national economic adjustment plan in each period.
- To disseminate and announce policies, laws and regulations and to provide financial-budget information domestically and internationally from one source of Ministry of Finance.
- To take a lead role in conducting research on AFTA and ASEAN policy.

One of the challenges of the Fiscal Policy Department is to improve central and provincial fiscal forecast and make it realistic. In the department, Revenue and Expenditure Division is in charge of preparing revenue forecasting. External observers have warned that the revenue forecast is unrealistically high. Each year, a significant portion of these revenues has failed to materialize, so the budget has become increasingly irrelevant as a planning tool<sup>5)</sup>. It is pointed out that the staff is

---

4) Regulation of Minister on Roles, Functions, Rights and Organizational Structure of Fiscal Policy Department, No.2119/MOF (20.Dec. 2001)

5) P41, "Lao PDR, Public Expenditure Review, Integrated Fiduciary Assessment", May 2007, World Bank,



quite capable of preparing a realistic fiscal forecast, but some external pressure to MOF should have resulted in creation of unrealistic fiscal forecast. This problem is related to governance, and could not be easily solved by the staff.

#### Decrees or instructions for the operation

Regulation of Minister on Roles, Functions, Rights and Organizational Structure of Fiscal Policy Department, No.2119/MOF (20.Dec. 2001)
Prime Minister's Decree on Code of Conduct for Government Officials, No.82/PM (19.May. 2003)

#### Guidelines or Manuals Issued by

Budget Law	
Custom Law	
Tax Law	

#### *Budget Department*

**Budget Department is a focal point for incorporating budget plans to submit to the government and the National Assembly.** The department is responsible for budget planning, implementation as well as monitoring of budget execution. The department is also required to provide comments on draft policies related to revenue and expenditure items of the budget. The department has one DG and two DDG, and consists of the following four divisions;

1. Administrative Division (5 officers)
2. Central Budget Division (11 officers)
3. Provincial Budget Division (5 officers)
4. Defense Budget Division (2 officers):

**One of the serious problems of budget preparation is regarded as the institutionally fragmented budgeting process by type of expenditure.** Capital expenditure is prepared by MPI (Ministry of Planning and Investment: the former CPI), and only the recurrent expenditure is formulated by Budget Department of MOF. Coordination between capital and recurrent expenditures remains weak, and the government established no formal mechanisms by which MPI and MOF can work jointly<sup>6)</sup>. Budget Department seems to allocate recurrent expenditures based on number of staff rather than specific recurrent needs generated by MPI's PIP projects. Moreover, because of the governors' significant autonomy in use of provincial budget, provincial administrators have extensive discretion over the use of financial resources<sup>7)</sup>. In fact, 45% of the budget or more is assigned at the

---

IMF, ADB, EC.

6) P42, "Lao PDR, Public Expenditure Review, Integrated Fiduciary Assessment", May 2007, World Bank, IMF, ADB, EC.

7) P41, "Lao PDR, Public Expenditure Review, Integrated Fiduciary Assessment", May 2007, World Bank, IMF, ADB, EC.

sub-national level. Under the circumstances, it seems difficult for MOF's Budget Department to strategically allocate the national budget to achieve the objectives of NSEDP with a long term perspective. A MTEF pilot was, for instance, no more than an aggregate fiscal framework, which could not include any expenditure breakdowns.

**The lack of credible mechanism for revenue sharing and intra-governmental transfers is another problem in budget preparation.** The current system of extensive provincial control over revenues should be abolished. MOF should raise most revenues, and the revenue should be shared with the provinces via a system of formula based fiscal transfers. This shift of system requires extensive dialogue and technical work led by MOF and provincial authorities. World Bank provides technical advisors for Budget Department to support this difficult task.

**Unification of Budget Norm is also urgently needed to enhance transparency and accountability of the budgeting preparation.** Currently each government agency uses its own Budget Norm to estimate the cost of projects. Unless unified Budget Norm is applied to cost estimation of all government projects, it is difficult to examine if the total amount of expenses are padded or not. With the technical advice from the Vietnamese government, Budget Department intends to create unified Budget Norm within two years<sup>8)</sup>.

**Shift from line-item budgeting to activity-based budgeting is going on, as well.** Currently, most of the budget of line ministries and provinces are prepared by line-item approach. No information about activities is available in the line-item budget. Budget Department is not able to examine whether the proposed budget is appropriate or relevant to achieve the goals of NSEDP. The application of activity-based budgeting is expected in the process of introducing GFIS throughout the country<sup>9)</sup>.

**Decrees or instructions for the operation**

Budget Law No.05/94 (18.July.1994)
Regulation on Role and Responsibility of Budget Department, No.1160/MOF (6.July.2004)
Guideline on Administrative Expenditure, No.2397

**Guidelines or Manuals**

Issued by

Directives on Execution of Annual Budget	
Summary of Budget Execution	Budget Dept.
Budget Plans of Ministries and Provincial Departments nationwide	

**Statistical Data and Information Collected in the Department**

Budget related data published in the official gazette
---

8) Based on the interview with a technical staff of the Fiscal Policy Dept. on 11 December 2007  
 9) Based on the interview of a DDG of Budget Department on 5 December 2007

*Treasury Department*

**Treasury Department has a role of managing National Treasury in vertical line base, and assisting the Minister in macro management of National Treasury<sup>10)</sup>** The department has 59 officers, including one DG and two DDGs. The following five divisions make up the department.

1. Accounting Division (18 officers)
2. Expenditure Management Division (13 officers)
3. Revenue Division (6 officers)
4. Saving Division (8 officers)
5. Cash Management Division (11 officers)

**Treasury is one of the three departments which are going to come under the vertical line management of MOF<sup>11)</sup>.** According to the MOF guideline, the change to the vertical line-based management shall be undertaken based on focused point by selecting the place which can fully meet all required conditions as the pilot target for the first step. After carrying out the pilot test for a period of time, there shall be a summarization and drawing of lessons. After that, it may be developed and further expanded during the next step. Five provinces are selected as pilots, namely Luang Namtha, Luang Phrabang, Vientiane Capital, Savannakhet and Champasak provinces.

**One of the reasons for the centralization of National Treasury is the lack of authority and capacity of Treasury offices at each level of the government<sup>12)</sup>.** It is observed that provincial Treasury officers report to the governor of the province, not to the central Treasury, and that the provincial Governor has much greater influence over the provincial Treasury office than does the Director of Treasury Department of MOF. This undermines the authority of the central Treasury to enforce the budget as approved by the National Assembly. Moreover, provincial treasuries retain revenues intended for the central government. There seem to be more than 3,000 government bank accounts operated by ministries, agencies and provinces, and it is not possible for Treasury Department to determine the consolidated government financial cash position. It is estimated that Treasury Department is unable to control more than 60 % and 80% of the actual tax and customs resources that are reportedly deposited in banks, respectively<sup>13)</sup>. The result is accumulation of arrears and general cash shortage to execute expenditure. World Bank is going to provide technical assistance to Treasury Department to devise a treasury single account framework<sup>14)</sup>.

---

10) Decree on Organization and Operation of National Treasury, No.2500/MOF, 15 Oct 2007

11) Guideline of the Minister of Finance on Centralizing the Customs, Tax and National Treasury Under the Vertical Line Management, No.2160/MOF, 7 Sep.2007

12) P47, "Lao PDR, Public Expenditure Review, Integrated Fiduciary Assessment", May 2007, World Bank, IMF, ADB, EC.

13) Drafting of Regulations for Cash Management, Department of National Treasury, April 2007, ADE/EC

14) P10, Report No: 39670-LA, Project Paper for the Financial Management Capacity Building Project, May

**The weakness of the Treasury’s financial control, accounting and reporting system is a significant challenge.** MOF has established a unified Chart of Accounts (COA), which should be the underpinning of Treasury financial control, accounting and reporting. The new COA is expected to be used at every level of the government and consistent with the budget nomenclature as well as GFIS, which could automate the capture of data against the unified COA. However, both COA and the budget nomenclature need to be simplified and rationalized. A technical officer at Treasury Department complained that the budget nomenclature is still confusing. It has “changed back and forth many times but still not complete. It still needs to be improved in order to comply with the Chart of Accounts”<sup>15)</sup>. The reports currently prepared by the Treasury are still paper-based and limited in coverage, accuracy and timelines<sup>16)</sup>.

**Improvement of cash management is another challenge.** As mentioned, the fragmentation of bank accounts makes bank reconciliation difficult and results in needless borrowing to fund local deficits. Treasury Department has little basis on which to prepare meaningful cash plans, so long as the data available on treasury balance at the provincial level remain limited. Cash Management Handbook was drafted with technical support from EC in 2007, in order to ensure prudent cash management practices in all government agencies. This Handbook, however, has not yet actually utilized due to its complexity<sup>17)</sup>.

#### Decrees or instructions for the operation

State Budget Law No. 02/NA, (26.Dec.2006)
Prime Minister’s Decree on Role and Responsibility of MOF, No. 80/PM (28.Feb.2007)
Prime Minister’s Decree on Code of Conduct for Government Officials, No.82/PM (19.May. 2003)
Prime Minister’s Decree NO.20/PM
Ministerial Decision on Organization and Operation of National Treasury, NO.2500/MOF (15.Oct.2007)
Directives No.2397
Instruction of Prime Minister No.35/PM, on the vertical line based centralization of the customs, Taxes and National Treasury under the direct central of the Ministry of Finance (6.Sep.2007)

#### Guidelines or Manuals

Issued by

Internal regulations for Treasury Staff (submitted to the Minister for approval)	Minister
--	----------

#### Statistical Data and Information Collected in the Department

Account holding for each fiscal year
Account closing for each fiscal year

---

2007, World Bank.

15) Questionnaire interview at Treasury Department on 30 November 2007

16) P48, “Lao PDR, Public Expenditure Review, Integrated Fiduciary Assessment”, May 2007, World Bank, IMF, ADB, EC.

17) Based on the interview with a DDG of Treasury Department on 9 November 2007

*External Financial Relations Department*

**External Financial Relation Department is responsible for management of external loan and grant and its usage.** The department also manages repayment of external debt and international organization membership fee. Twenty five officers work in this department, including one DG and 2 DDGs. The following four divisions make up the department.

1. International Financial Cooperation Division (6 officers)
2. Loan Grant Management Division (7 officers)
3. External Debt Division (5 officers)
4. Administrative Division (5 officers)

Decrees or instructions for the operation

Decree on Role and Responsibility of External Finance Department No.2120 (20.Dec.2001)
Decree on Loan and Grant Management, No.168 (22.Nov.2004)

Guidelines or Manuals

Issued by

Decree on Procurement of Goods, Civil Work, Repairs and Services used Government Fund, No.03/PM (9.Jan.2004)	PMO
--	-----

*Tax Department*

**The Tax Department has a role in the administration, inspection of sources of income and administration of tax collection throughout the country to ensure remittance centrally into the State budget.** The department has 59 officers, including one DG and 3 DDGs. The following six divisions make up the department.

1. Personnel-Administrative Division (11 officers)
2. Inspection Division (10 officers)
3. Legal Division (10 officers)
4. Large Tax Unit (LTU) Enterprise Management Division(11 officers)
5. Land Tax and Fee Division (5 officers)
6. ICT Division (8 officers)

**The tax compliance in Laos is on a relatively low level<sup>18)</sup>.** Many of the businesses do not fulfill their obligations by accountancy, but pay taxes by the contract system or by following preliminary plans. Few taxpayers have sufficient knowledge on their rights and obligations. Moreover, the tax law and regulations are not so clear or easy to understand and many tax officials do not have sufficient knowledge of the law and regulations. Administrative procedures are somewhat complicated and

---

18) "Review Report of the First Phase of the Project 2003-11-19 until 2006-12-31, Strengthening the Fiscal Management in Lao PDR", Tax Department, May 2007

time consuming and do not always comply with the law.

**With technical and financial support from SIDA, the Tax Department has implemented a ‘twining project’ with Swedish Tax Agency since 2003.** The objectives of the project are to establish tax policies and develop tax administrative procedures that are transparent, accountable, and that aim at creating an efficient revenue collection. Furthermore, a system is expected to be developed for human resource development for raising the capacity of the staff of the tax administration, aiming at enabling them to enhance the revenue collection.

Table 2: Training Plan for Tax Staff from 2007 to 2010

No.	Description	Total		2007		2008		2009		2010	
		No. of courses	No. of participants	No. of courses	No. of participants	No. of courses	No. of participants	No. of courses	No. of participants	No. of courses	No. of participants
<b>A. Project related training</b>											
1	Project management training	7	164	1	24	2	40	2	50	2	50
2	HR training	7	164	1	24	2	40	2	50	2	50
3	Training of trainers	7	72	1	12	2	20	2	20	2	20
4	Training in basic accounting	7	140	1	20	2	40	2	40	2	40
5	Training in advanced accounting	7	140	1	20	2	40	2	40	2	40
6	Training in field audit	7	140	1	20	2	40	2	40	2	40
7	Training in gender awareness	7	72	1	12	2	20	2	20	2	20
8	Training in VAT Law	9	258	3	128	2	50	2	40	2	40
9	Training in Small Taxpayer Management	6	150	3	75	3	75				
10	Training in Large and Medium Taxpayer Management	10	250	2	50	3	75	3	75	2	50
11	Training in tax arrears	10	250	3	75	3	75	2	50	2	50
12	Training in TIN use	4	160			2	80	1	40	1	40
13	English training	1	8	1	8						
14	Training in computer usage	19	225	4	45	5	60	5	60	5	60
<b>B. Genral training and seminars</b>											
15	Training and dissemination of laws and legislations	19	225	4	45	5	60	5	60	5	60
16	Upgrade in technical expertise	11	1,750	2	450	4	600	3	400	2	300
17	Upgrade in political theories	17	92	2	2	5	30	5	30	5	30
18	Overseas training	32	65	5	12	8	15	9	18	10	20
19	Demestic study tours	34	130	6	30	10	45	10	40	8	15
20	Overseas study trips	20	115	3	20	5	30	6	35	6	30
Total		227	4,366	43	1,033	65	1,380	61	1,053	58	900

Source: Tax Department, MOF

**As a part of the project, various training programs and manuals have been developed.** The manuals include those of ‘Accountancy’, ‘Audit’, ‘Tax Arrears Collection’ and ‘Management of Small Taxpayers’. ‘Management of Large and Medium Taxpayers’ are expected to be developed in 2008. With the support from SIDA, the government has decided to introduce a Tax Payer Identification Number, TIN, covering all tax payers. Table 2 shows the training plan for tax officers at central and local levels from 2007 to 2010. In total, over 4,000 tax officers shall participate to these training programmes.

**The government has a plan to introduce Value Added Tax (VAT) in the near future**, and discussed this issue with Vietnam, which has recently introduced VAT. The Value Added Tax Law is going to be drafted, and VAT shall be introduced late 2008.

#### Decrees or instructions for the operation

Decision on Organization and Operation of Tax Department, No.2499/MOF (15.Oct.2007)
Tax Law, No.04/NA (26.Dec.2006)
Regulation on Registration, Renew of Registration and Management of Tax Payer, No.2349/MOF (2003)
Prime Minister's Decree on Role and Responsibility of MOF, No. 80/PM (28.Feb.2007)
Instruction of Prime Minister No.35/PM on the vertical line based centralization of the customs, Taxes and National Treasury under the direct central of the Ministry of Finance (6.Sep.2007)
Enterprise Law, No.11/NA (9.Nov.2005)
Amended Accounting Law, No.01/NA (2.Jul.2007)
Law on Lands, No.04 (2003)
Ministerial Regulation, No.2499/MOF(15.Oct.2007)

#### Guidelines or Manuals

Issued by

Accountancy	Tax Dept.
Audit,	Tax Dept.
Tax Arrears Collection	Tax Dept.
Management of Small Taxpayers	Tax Dept.
Large and Medium Taxpayers (under preparation)	

#### Statistical Data and Information Collected in the Department

Personnel data on tax officers throughout the country
---

#### *Customs Department*

**Customs department has the roles of controlling and monitoring customs sectors on a unanimous vertical administration and line of reporting throughout the country in order to collect revenue and other obligations for the state budget in a centralized manner.** Nearly 1,000 officers are allocated throughout the country, of which 123 officers are currently working at the Customs Department of MOF, including one DG and one DDG. The main tasks of the department are to be policy regulations, monitoring, statistical compilations and revenue forecasts. The following four divisions make up the department.

1. Administrative Organizational and Training Division (19 officers)
2. Registration and Leval Division (15 officers)
3. International Relations Division (9 officers)
4. ICT and Planning Division (10 officers)
5. Enforcement Division (54 officers)
6. Post Clearance Audit Division (14 officers)

**In the process of centralizing the Customs operation, provincial customs divisions shall be consolidated into the following four Regional Offices.**

Region I : Bokeo, Luang Namtha, Oudomsai, Phongsaly

Region II : Luang Phabang, Houphan, Xiang Khoang

Region III : Khammouane, Savannakhet

Region IV : Salavane, Sekong, Champassak, Attapeu,

MOF Customs Department shall be directly in charge of the rest of provinces, namely Vientiane Capital, Vientiane, Bolikhamsai, Sayaboury.

**As a member of ASEAN, Lao PDR is requested to make all customs related work paperless by 2012.** It is, hence, urgently needed to enhance automation of the system. The introduction of ASYCUDA system was considered, and the Customs Department has received technical support from the French government and the World Bank. The government has not yet decided to introduce this system, following the fact that the Vietnamese government has decided not to introduce the ASYCUDA system.

Decrees or instructions for the operation

Enterprise Law, No.11/NA (9.Nov.2005)
Decree on State-owned Enterprise Management, No.54/PM (9.May.2002)
Prime Minister's Decree on Role and Responsibility of MOF, No. 80/PM (28.Feb.2007)

Statistical Data and Information Collected in the Department

Rental agreements
Loan agreements
Vehicle log book
Record of state own enterprises and joint venture

*Inspection Department*

**The Inspection Department is required to manage and perform inspection broadly in public organizations at all levels<sup>19)</sup>.** They include state owned enterprises, government stakeholders and relevant organizations that are involved in public finance both inside and outside the country. The department has 31 officers, including one DG and 2 DDGs. The following three divisions make up the department.

1. Administrativel Division (7 officers)
2. Government Budget Inspection Division (13 officers)
3. Enterprise Inspection Division (8 officers)

---

19) "Strengthening of Internal Control, Inspection Department, Ministry of Finance LAO PDR, Final Report", May 2007, Inspection Department/EC



**The lack of adequate internal controls has been acknowledged as a weakness at national consultative workshops organized by PEMSP.** Internal controls in public financial management contribute to accountability and transparency and help build trust in the reliability of reporting. The Government has therefore decided to give high priority in improving the public financial management system by up-grading the internal control system. EC is going to provide technical assistance to assist Inspection Department to explore the current situation of internal controls in the public financial management area and to develop a strategic plan and a project document for further development of the internal audit function within the government sphere.

**Box1: Provincial Training Program of the Inspection Department**

Following requests from the provincial financial departments, the staff of Inspection Department organizes a short term training program for the provincial financial officers in charge of inspection a few times a year. The program does not take more than a week. An annual workshop is also held by inviting inspection officers of all provinces. The purpose of this workshop is to promote these officers to share their experience and information among them. As provincial inspection officers usually face limited types of cases, it is extremely valuable for them to share their experience to broaden their views. Among the donors, the Vietnamese government is most active to support the Inspection Department. In 2006, three Vietnamese inspection officers visited three cities of the country, and provided three days' lectures to the Lao counterparts. According to Director of the Inspection Department, the technical advice from Vietnam was highly beneficial for the Lao inspection officers, because the administrative structures of the two countries are similar.

Source: DDG of the Inspection Department, MOF

**It is observed that the scope of activities currently performed by Inspection Department is more attributed to external audit rather than internal audit tasks.**<sup>20)</sup> The vast majority of the audits performed are directed towards organizations on the outskirts of the governmental sphere. There is no formally established procedure for choosing objects for inspection. The initialing of an inspection could come as an order from the Minister, or be subject to the department's discretion. Basically, the officer at Inspection Department will randomly choose the potential companies that they would go to audit from the company lists, which are being provided by the Customs and Tax departments, where companies have got their registration certificates.

**Inspection Department needs to focus and allocate its resources towards performing internal audit of units within the organization of MOF.** The whole chain of annual audit activities from planning to reporting and follow-up needs to be strengthened through formal capacity building and on-the-job training delivered by staff with extensive experience from internal audit and management in

---

20) "Strengthening of Internal Control, Inspection Department, Ministry of Finance LAO PDR, Final Report", May 2007, Inspection Department/EC

accordance with international standards.

#### Decrees or instructions for the operation

Prime Minister's decree No 160/PM (26. Aug.1996)
Decree on prevention of corruption, No.193/PM (2.Nov.1999), No.298/PM (26.Apr.2000)
Law on Prevention of Corruption, No.03/NA (19.May.2005)
Tax Law, No 40/NA (19.May.2005)
Custom Law, No 28/NA (20.Aug.2005)
Law on Public Inspection
Law on Business Accounting
Law on State Property Management
Enterprise Law

#### Guidelines or Manuals

Issued by

Manual on Finance Inspection	
Role and responsibility of the Inspection department	

#### *Accounting Department*

**Overall responsibilities of Accounting Department are mainly concerned with research and drafting of accounting laws and regulations, external audit regulation in cooperation with the Lao PDR Accounting Board.** Accounting Department has 26 officer including one DG and two DDGs, and consists of the following four divisions:

1. Administration Division (4 officers)
2. Enterprise Accounting Division (7 officers)
3. Public Accounting Division (8 officers)
4. ICT Division (4 officers)

**Deployment of GFIS has been initiated by Accounting Department.** Until recently, budgeting was done on paper and there was not systematic information recording system. The deployment of GFIS across all ministries and provinces has been a significant development toward improving budget monitoring and recording. All ministries and government agencies are now using a standardized and computerized treasury and budget accounting system and a common set of accounting forms and reports in accordance with the MOF regulations. The remaining challenges include enhancement of computer literacy, improvement of connectivity, upgrading of the servers, as well as dissemination of GFIS to more users. In fact, GFIS is not yet deployed across districts, where significant transactions are carried out<sup>21)</sup>.

---

21) P8, Report No: 39670-LA, Project Paper for the Financial Management Capacity Building Project, May 2007, World Bank

**Box2: Impact of GFIS at a Province Level**

Introduction of GFIS system has dramatically changed the public financial management with regard to the reporting in particular. According to a finance officer at Luang Phrabang Province, it took three days to report to the Treasury Department of MOF, but now the officer can immediately and directly reach the department with an on-line reporting system. The work of the officers has been implemented much efficiently. Due to the new system, the number of officers, who are in charge of preparing reports, decreased from five to only two. The officers now feel more skilled and the management feels more confident in staff abilities. When a report is completed, the management feels more comfortable in checking the data. With the computerized system, mistakes in the report are easily identified and rectified. This system is also beneficial in checking budget overspending. When expenditure is not planned for, it is highlighted as an error.

Source: DDG and the head of accounting division of DOF Luang Phrabang Province

ADB provided an extensive support to enhance the government accounting regulations and procedures from 2001 to 2006. It supported the establishment of the accounting framework and systems for recording and reporting government recurrent budget transactions. The ADB project also developed a manual for installation of the computerized system for Treasury Division in each province and support training throughout the country. World Bank and UNDP have also provided financial and technical support to deploy and stabilize GFIS operation in the country.

The new Accounting Law has been approved by the National Assembly in June 2007, and Accounting Department plans to disseminate the new law throughout the country from February 2008<sup>22)</sup>. Not only government agencies, but also state and private enterprises are required to be familiar with the new law. As the first step for the dissemination, Accounting Department shall initiate TOT. Senior officers of Accounting, Inspection, Tax Departments as well employees of SOEs are expected to be the trainers.

**Decrees or instructions for the operation**

Accounting Law, No 05/NA (3.Jul.2007)
Decree on Implementation of Public Accounting, No.20/PM (1993)
Ministerial regulation on role, responsibility, rights, and organizational structure of the Accounting department, No.2003
Business Accounting Law, No 12/90/ NA, (29.Nov.1990)
Prime Minister's decree, No 50/PM on implementation of Business Accounting Law (24.Jan.1992)
Prime Minister's decree, No 159/PM on Auditing (26.Aug.1996)
Prime Minister's decree, No 161/PM on establishment of Accounting council and Professional Accountant agency (26.Aug.1996)
Guideline for implementation of New Business Accounting (1990)
Book of New Business Accounting Plan (1990)

22) Based on the interview with the DG of Accounting Dept. on 6 December 2007

Guidelines or Manuals

Issued by

Public Accounting Manual	
Decree on Implementation of Public Accounting, No.20/PM	

Statistical Data and Information Collected in the Department

Accounting report summary
Other legislations for accounting operation

*State Asset Management Department / SOE Financial Management Department*

**State Asset Management Department is responsible for collecting revenue generated from state assets** <sup>23)</sup>. These state assets include timber royalty, leasing fees from state-owned lands, buildings and construction, concession fee, tax on sales of natural resources, over flight, registration fee, revenue from granting rights to make use of state lands, houses and other revenue generated from state assets. The Department has 20 officer including one DG and two DDGs, and consists of the following four divisions:

- Administration Division (6 officers)
- Natural Resource Management Division (6 officers)
- State Owned Building and Construction Division (6 officers)
- State Administration Division (7 officers)
- State-owned Enterprise Management Division

State-owned Enterprise Management Division was recently separated from the State Asset Management Department, and becomes an independent department, called ‘SOE Financial Management Department’.

FMCBP (World Bank) provided MIS to the former State-owned Enterprise Management Division, and the project is going to supply similar software to State Asset Management Department, as well.

Decrees or instructions for the operation

Law on State Asset, No.09/NA (12.Oct.2002)
Decree No.52/PM (13.Mar.1993)
Resolutions No.47/PSL (18.Apr.1990)
Resolutions on Collecting Royalties on Natural Resources, No.23/PSL (18.Apr.1990)
Regulation of Minister on Roles, Functions, Rights and Organization of State Asset Management Department, NO.0433/MOF (4.Apr.2000)
Decree of Prime Minister No. 127/PM on Organization and Operation of Ministry of Finance (3.Oct.2000)

---

23) Regulation of the Minister on Roles, Functions, Rights and Organization Structure of State Asset Management Department, No.0433/MOF (4.Apr.2000)

Guidelines or Manuals

Issued by

Law on State Asset, No.09/NA (12.Oct.2002)	NA
Decree 52/PM	MOF/PMO
Resolutions No.47/PM	PMO
Resolution No.23/PSL	NA
Decree No.38/PM	PMO

### 3. Public Financial Management in Provinces and Districts

#### 3.1. Organization and Staff Allocation

**Organizational structure of the Provincial Finance Department is more or less identical to that of the Ministry of Finance**, although the Province does not have the Fiscal Policy and External Financial Relations Divisions. Table 3 shows the structure of provincial financial department and the number of staff members for each division. Personnel and Organization Department of the Ministry of Finance keeps the number of the local financial officers. In total 2,962 officers are working at the provincial finance departments. The department at Savanna Khet province has the biggest number of staff, amounting to 474 workers, which is followed by the department at Vientiane Capital employing 368. The departments at remote provinces, such as those at Secong or Phongsaly, on the other hand, employ only 77 and 83 officers respectively.

**Three divisions in the centralization process have the biggest share of finance officers in the province.** More than one third (37%) of the provincial financial officers are working at Tax Division. Twenty five percent are custom officers, and 16% are working at Treasury Division. In total, these three divisions employ 78% of the total financial officers in the 17 provinces. Only 22% of officers remain in the provincial financial department after the centralization process is completed. The impact of the centralization on the financial administration at provinces should be significant, considering the large share of staff in the three divisions.

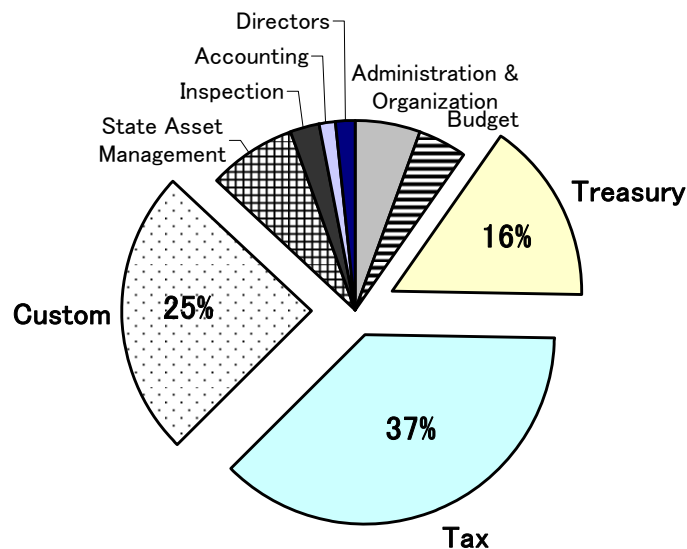


Figure 2: Composition of Provincial Financial Officers

Table 3: Number of Staff at Provincial Financial Departments by Division (2007)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	TOTAL	%
	Phong Saly	Luang Namtha	Oudom Say	Bokeo	Houaphan	Luang Phrabang	Xiang Khoang	Sava Boury	Vientiane	Vientiane Capital	Bolikham Sai	Khamm Ouane	Savanna Khet	Salavan	Sekong	Champa Saak	Attapeu	TOTAL	%
Administration & Organization	8	7	6	5	8	6	8	11	10	27	11	15	12	5	8	7	8	162	5%
Budget	10	5	8	6	6	11	7	8	9	9	4	7	10	5	5	11	5	126	4%
Treasury	19	22	19	20	23	26	24	32	36	42	11	35	68	19	14	32	18	460	16%
Tax	20	39	37	29	31	54	46	65	119	106	71	89	166	58	22	103	25	1,100	37%
Custom	13	34	15	39	11	15	18	34	25	136	44	57	148	22	14	78	23	726	25%
State Asset Management	8	11	8	6	5	12	9	12	17	27	8	16	33	10	9	21	11	223	8%
Inspection	2	4	3	4	3	0	0	2	5	10	5	10	13	5	0	6	4	76	3%
Accounting	-	3	5	-	0	2	4	3	0	8	-	-	-	-	3	6	3	37	1%
Directors	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	52	2%
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>128</b>	<b>104</b>	<b>112</b>	<b>90</b>	<b>129</b>	<b>119</b>	<b>170</b>	<b>225</b>	<b>368</b>	<b>157</b>	<b>232</b>	<b>474</b>	<b>127</b>	<b>77</b>	<b>267</b>	<b>100</b>	<b>2,962</b>	<b>100%</b>

Note: - Accounting Office is combined with Inspection Office.  
Source: Personnel and Organizational Department, MOF, GOL

Table 4: Number of Provincial and District Staff at Financial Departments/Offices (2007)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	TOTAL	%
	Phong Saly	Luang Namtha	Oudom Say	Bokeo	Houaphan	Luang Phrabang	Xiang Khoang	Sava Boury	Vientiane	Vientiane Capital	Bolikham Sai	Khamm Ouane	Savanna Khet	Salavan	Sekong	Champa Saak	Attapeu	TOTAL	%
Province Staff	83	128	104	112	90	129	119	170	225	368	157	232	474	127	77	267	100	2,962	72%
District Staff	34	27	74	25	35	42	66	77	90	286	86	45	67	41	55	69	36	1,155	28%
Total	117	155	178	137	125	171	185	247	315	654	243	277	541	168	132	336	136	4,117	100%
Contract staff	29	37	73	96	24	40	39	122	36	102	37	24	64	27	95	145	89	1,079	26%

Note: The number of contract staff in Phong Saly Province does not include Treasury, Tax, and Custom Divisions.  
Source: Personnel and Organizational Department, MOF, GOL

**Revenue collection should be the main task of the provincial finance department.** The three divisions, tax, custom and state asset management divisions, are in responsible for collecting revenue, and these three divisions employ 70% of the all provincial financial officers. In fact, it is estimated that provinces and districts collect 60% of total revenue <sup>24)</sup>. On the other hand, the share of Budget Division in the provincial finance staff is only 4%, and that of Accounting and Inspection Divisions combined is not more than 4% as well. With only five to ten budgeting officers in the provinces, it is uncertain that the provincial budget should be timely prepared on time aligned with Government policy. Moreover, it would be difficult to prepare comprehensive and transparent financial statements with the limited number of accounting officers.

**Distribution of finance officers between the province and the districts is very different among the seventeen provinces.** On average, 72% of the financial officers are allocated to the provincial financial department, while the remaining 28% are working at district finance offices (see Table 4). The highest share of financial staff is allocated to district offices at Vientiane Capital, reaching 44% of all. The district financial offices at Oudom Say Province also employ a large share of the financial staff in the province, reaching 42% of all. On the other hand, only 12% of the financial staff is working at district finance office at Savanna Khet Province. District offices at Luang Namtha Province employ not more than 17% of all financial officers in the province. It is not clear why we see such a big difference in the way how the financial officers are distributed in the provinces.

**Moreover, a large number of local financial officers are contract staff.** Out of 4,117 financial officer working at provincial departments or district offices, 1,079 (26%) of them are contract officers. In poorly staffed departments or offices at Sekong, Bokeo and Attapeu Provinces, majority of the officers are employed on a contractual basis, reaching 72%, 70% and 65% respectively. Only 40 to 50 out of 130 officers are permanent staff in these provinces. It seems that the quota of permanent staff given to these provinces should be much smaller than actually needed. On the other hand, the shares of contract staff in such provinces as Khamm Ouane, Vientiane and Savanna Khet are relatively small, reaching only 9 to 12% of total. Again, it is difficult to see the reason for this large difference in the share of contract staff in these provinces.

### **3.2. Operational Practices in Three Provinces**

Operational practices of the following offices were looked into in order to look into the public finance management at local level.

- Finance Department, Vientiane Capital
- Finance Office, Sisattana District, Vientiane Capital
- Finance Office, Chantabury District, Vientiane Capital

---

24) p52, “Lao PDR, Public Expenditure Review, Integrated Fiduciary Assessment”, May 2007, World Bank, IMF, ADB, EC



- Finance Department, Luang Phrabang Province
- Finance Office, Chomphet District, Luang Phrabang Province
- Finance Office, Luang Phrabang District, Luang Phrabang Province
- Finance Department, Salavan Province
- Finance Office, Salavan District, Salavan Province
- Finance Office, Longam District, Salavan Province

### *Revenue Collection*

**Collection of revenue could be the most important task of the provincial financial departments.**

The importance of revenue collection seems to be well reflected in the staff allocation within the local finance departments or offices. Finance Department of the Vientiane Capital, for instance, has 368 technical staff members, of which 73% (269 officers) is allocated to the revenue collecting offices (tax, custom and state asset management). Only two percent (9 officers) of the staff is in charge of budgeting in the department. The staff number of the Finance Department of Salavan province is much smaller than that of the Vientiane Capital, employing only 127 officers. Its allocation of staff is, however, similar to that in the Capital Department. Seventy one percent (90 officers) of the staff is responsible for revenue collection in tax, custom and state asset management offices in this Province.

**The share of revenue collecting staff is very large in the finance offices in districts.** Two district finance offices of the Vientiane Capital have around 60 technical staff members, of which over 90% of them are working at revenue collecting units (tax and state asset management). This extremely large share of revenue collecting staff is also found in the district finance offices in Salavan and Luang Phrabang Provinces. Although the numbers of staff in these offices are smaller than those in the Vientiane Capital, 60 to 80% of the staff is allocated to revenue collecting units.

**Provincial tax officers collect tax from larger enterprise, while district tax officers are responsible for taxation of smaller business.** In Salavan Province, the provincial tax office is responsible for 66 relatively large enterprises registered to the provincial government in 2007, while the eight district tax units of the province, on the other hand, collect tax from 2,426 small enterprises. In urban area, enterprises usually come to visit the treasury unit to pay their tax, whereas tax officers in rural area are required to visit enterprises to collect tax. In remote villages, taxation is contracted out to “village tax staff”, who is appointed by the Governor for each group of villages. The area of responsibility of each tax officer is regularly changed so as to avoid any corruptive relationship.

**The tax payment of small enterprises is based on lump sum basis.** One of the “tax packages” is applied to small enterprises depending on their size of business. As the business environments of small enterprises is not necessary stable, one of the main tasks of tax officers is to collect updated information about the number or size of local business units.

**Box3: Revenue Collection of an Urban District FO at Vientiane Capital**

Finance Office (FO) of an urban district at Vientiane Capital has 40 tax officers out of the 60 total staff members. This district has 3,387 business units, which are required to pay corporate tax. These business units pay tax to different tax authorities based on their size of business. The largest seven units pay tax directly to the Tax Department of MOF. The second largest 78 units pay tax to the provincial tax division. The third largest 2,920 units come to the district office to pay tax. The remaining 382 units pay tax to the village tax staff, who are not government employees but assigned by the Governor. Among the 40 villages in the district, only 25 villages have some business units which are expected to pay tax. These tax paying business units in the district are composed by commercial units (50%), service units (39%), industry units (2%) and others. The tax revenue directly collected by the district tax division was 30% of all tax revenue generated in the district, which amounted to Kip 8 billion in 2006. The revenue collected by the state asset management division was, on the other hand, Kip 0.3 billion in 2006. The district FO has 13 officers in charge of the state asset management.

Source: DG of District FO at Vientiane Capital

**Accounting and communication skills are most needed for tax officers.** The officer should be equipped with updated accounting knowledge to meet the requirement of the treasury as well as to prepare bills for tax payers. Communication skill is also needed to deal with difficulties with tax payers. Provincial tax offices, therefore, organize workshops for district tax officers so that they can improve their skills. The Tax Office in Salavan Province is very active in organizing such workshops, including the two days' workshop to learn the new Chart of Account in 2007. The guideline for the new Chart of Account was prepared by the Salavan provincial tax office and delivered to district tax officers at the workshop. When the district tax officers face difficulties in understanding new procedures, they usually contact the provincial tax office to seek advice.

**Box4: Provincial Training Program of the Tax Department**

Tax Department has been very active in disseminating practical knowledge to local tax officers. A variety of training programs have been organized with technical and financial assistance from Sweden. The programs usually consist of two phases. In the first phase, TOT (training of trainers) is organized, and training materials are developed. These trainers include senior officers of the Tax Department or lectures of local vocational schools such as Pakpasak Technical School in Vientiane Capital. The second phase focuses on dissemination of knowledge to the provinces. Representatives of tax officers of all provinces are invited to participate to regional training programs. After participating to the programs, provincial tax officers are expected to disseminate the knowledge to their colleagues as well as district tax officers. Tax Department intends to evaluate the impact of regional training programmes using a set of questionnaire to the participants. However, it is not easy for the department to follow-up the dissemination of knowledge at district level.

Source: DDG of the Tax Department, MOF

### *Budget Planning*

**The role of budget office in the local finance department seems limited.** This is reflected in the very small number of staff allocated to local budget offices. In the Finance Department of the Vientiane Capital, for instance, only 9 officers (2%) out of 368 staff members work for the budget office. As the district finance offices of the Vientiane Capital do not have budget unit, not only provincial but also district budgets in the capital city are prepared by these nine staff members. In Luang Phrabang and Salavan provinces, the number of staff in the budget offices is very small, as well. Only few are employed at the provincial budget offices and the district budget units of these provinces.

**The local finance department is in charge of preparing only recurrent budget.** The investment budget of provinces and districts are made by the DPI staff and presented to the CPI. It is observed that the budget process at the provincial-district level reproduces the central-provincial model<sup>25)</sup>. According to the budget officers of the finance department in Salavan, they usually attend the meeting to discuss the public investment programme of the province at the DPI office. However, the budgeting process of the finance department is not affected by the investment plan of the province. The recurrent budget is prepared in parallel of the investment budget. No expense for operation and maintenance of the investment projects shall be estimated in the recurrent budget.

**A large part of the recurrent budget is allocated to salary of the government employees.** Seventy percent of the provincial recurrent budget in Salavan, for example, is used for salary. The remaining 30% is expended to finance administrative expenditure, technical expenditure and other contingency expenditure. The share of salary expenditure is similarly high in the recurrent budget of two districts in the province. Under the circumstances, the budget plan is mostly determined by the number of staff employed in the local government, and the budget officers have little room to allocate the budget to achieve any development objectives. This limited role of the budget officers might explain the reason why only a small number of staff is allocated to the budget offices.

---

25) p52, "Lao PDR, Public Expenditure Review, Integrated Fiduciary Assessment", May 2007, World Bank, IMF, ADB, EC.

**Box5: Coordination of DPI and DOF at provincial level**

According to the budget division of DOF Salavan province, the coordination between the provincial DPI and DOF has been well managed. When the DPI examines proposals of new projects, the representatives of DOF are always asked to participate to the meeting. All copies of approved projects are sent from DPI to the provincial DOF and district FOs concerned. The provincial DOF is thus expected to have detailed information about new investment projects of the province. The full access to such information, however, does not mean that the DOF fully consider the operation and maintenance (O&M) expenditure of the investment projects while estimating the recurrent budget. The recurrent budget is formulated without taking into account of O&M expenditure of new projects. When new projects are approved by CPI (MPI), the recurrent expenditure of the projects is not necessarily ensured. Thus, it is possible to have a new school without appropriate amount of salary for new teachers, for instance. In the case of infrastructure development projects such as small irrigation project, moreover, insufficient amount of O/M expenditure could result in immediate deterioration of facilities. In case the facilities get out of order, DPI usually requests the budget of “rehabilitation project” to CPI, instead of asking O/M expenditure to DOF.

Source: Deputy head of the budget division at DOF Salavan Province

*Accounting and Treasury*

**Dissemination of the revised Chart of Accounts is one of the main tasks of the accounting and treasury offices in the provincial finance department.** The necessity to train district staff on this issue is frequently expressed by the directors. The finance department of Salavan Province organized a two days’ workshop for the district staff and distributed a guideline of the use of revised Chart of Account. In the Luang Phrabang Province, the training of staff is more frequently organized with the financial and technical support from GPAR/UNDP.

**GFIS has been introduced in the Vientiane Capital and Luang Phrabang Province.** GPAR/UNDP provided financial and technical support for this introduction. The Treasury Offices of the two provinces are connected to MOF Treasury Department by optical fiber and specific software for GFIS was installed. Detailed manuals for GFIS were prepared by the MOF Accounting Department, and distributed to the two provinces. The efficiency of reporting has been greatly enhanced by the introduction of GFIS. However, the benefit of GFIS does not reach the district finance offices. Even in the Vientiane Capital, the district finance offices are poorly equipped with computers, and not connected by internet. District treasury officers in Luang Phrabang attended IT training courses, but the knowledge cannot be fully utilized with poor IT facilities in their offices.

**Transparency and accountability remain a serious concern for cash management at province and district levels.** An officer of the accounting department in one province estimated that 30% of

the revenue collected at district finance offices might not be reported to the provincial finance department, although there is no hard evidence to confirm this estimation. Moreover, local-level expenditures are seldom audited, and there is little transparency or accountability to communities. Upward accountability to central government is quite limited, particularly in light of the weak central Treasury<sup>26)</sup>. It is expected that the full introduction of GFIS should enhance the transparency of cash management at district level.

**Box6: Higher Degree Obsession of Local Financial Officers**

As in the case of MOF staff, financial officers at provinces and districts are requested to upgrade their academic degree from diploma to higher diploma (or from higher diploma to bachelor) within a limited period. For instance, the head of finance office of a district should have bachelor by 2020; otherwise he or she shall be dismissed from the position. This requirement should be a serious obsession for financial officers at local levels, and might have some negative impact on their operation. Accounting and Inspection Division of Salavan Province, for example, is supposed to have 5 officers. However, only one junior officer is currently in charge of the accounting and inspection work of the whole province. One of his colleagues left the division, and the remaining three, including the head of division, are out of the office for years to study at MOF training colleges in Vientiane. Other divisions also suffer from the shortage of staff due to the study leave to get higher degree.

Source: Officer of the inspection division of DOF Salavan Province

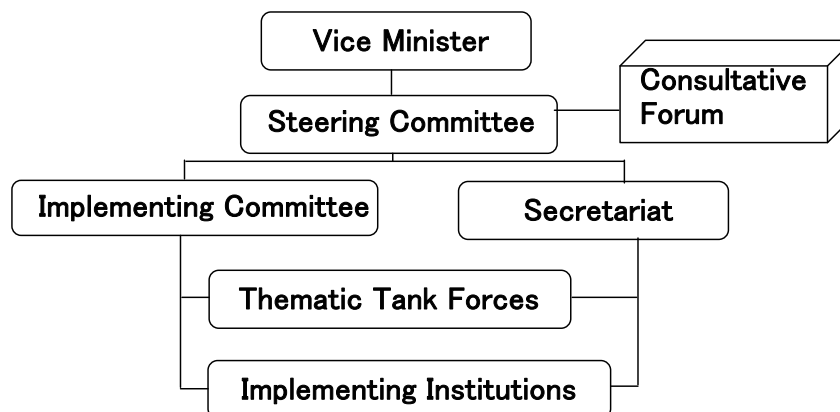
---

26) p 53, "Lao PDR, Public Expenditure Review, Integrated Fiduciary Assessment", May 2007, World Bank, IMF, ADB, EC.

## 4. Donors' Assistance

### 4.1. PEMSP Framework

The Government has made progress in advancing the Public Financial Management (PFM) development agenda since 2002, and in November 2005, the Government approved a five-year Public Expenditure Management Strengthening Program (PEMSP), which constitutes a cohesive framework addressing weaknesses in public financial management. Recognizing that building sound PFM systems requires sustained development over the medium-to-long term, external partner agencies have provided coordinated assistance to MOF in the implementation of PEMSP. The institutional structure of PEMSP is described in the following figure. The Steering Committee provides strategic guidance towards implementation of PEMSP. Implementing Committee is headed by Deputy Director General of Fiscal Policy Department of MOF, and assisted with a full-time Secretariat. Consultative Forum, chaired by the Vice Minister of MOF, is expected to serve as a forum for open dialogue between government agencies and the donor community on PFM issues. The World Bank, Asian Development Bank, European Commission, Sweden, Switzerland, France, Vietnam and Japan are among the active members of Consultative Forum.



Source: PEMSP, September 2006.

Figure 3: Institutional Structure of PEMSP

**Currently the following four Thematic Task Forces are established under PEMSP;**

- A. Fiscal Planning and Budget Preparation
- B. Budget Execution, Accounting and Financial Reporting
- C. Local Government Financial Management
- D. Financial Legislation and Regulatory Framework
- E. Capacity Building:

ADB's MTEF Support project<sup>27)</sup>, for instance, is expected to achieve the objectives of 'A. Fiscal Planning and Budget Preparation'. Apart from ADB project team, the task force members consist of Fiscal Policy Department, Budget Department, CPI, Ministry of Education, Ministry of Health, Ministry of Foreign Affairs and PACSA. This Task force held the first meeting in January 2007, but the subsequent meeting has not yet been organized yet.

**The PEMSP is considered as a coordination framework of all PFM interventions with MOF.** It is clearly mentioned that one of the task of the Consultative Forum is to facilitate donor coordination. The task of effective coordination of interventions is vested with the Implementation Committee. All donors' programme reports related to PFM assistance have been presented to the Secretariat of PEMSP. The Secretariat is regarded as a focal point of all PFM related interventions. Despite these institutional settings, it seems that the task of donor coordination has not been actively implemented so far. For instance, although many donors are providing capacity building supports in the area of PFM, the coordination among donors is considered as "insufficient"<sup>28)</sup>.

**At a Steering Committee meeting in January 2006, it was decided that the PEMSP should gradually include revenue in the programme.** The programme was renamed as Public Financial Management Strengthening Programme (PFMSP), and the Secretariat is now called PFMSU (Public Financial Management Strengthening Unit). The process of centralizing state revenue can be accommodated in this new framework.

**Moreover, in order to provide financial resources from donors in a coherent and sequenced manner, "Multi-Donor Trust Fund" is expected to be established in 2008.** PFMSU shall be in charge of managing this fund. EC, Sweden and Switzerland are going to make financial contribution to the Fund. The total amount of the Fund is expected to be a few million Euro. The use of this Fund is, however, still being discussed. It is expected that this new financial vehicle could stimulate more dialogue on PFM assistance among donors.

## **4.2. Donors' Programmes**

*The World Bank*

**'Financial Management Capacity Building Project (FMCBP)' is the main vehicle for the World Bank to support PFM of the country.** The objective of this project is "to improve GOL budget preparation, execution, reporting and auditing systems; strengthen monitoring of state owned commercial bank operations, and to improve financial management of selected state owned

---

27) "Lao People's Democratic Republic: Improved Public Financial Management Systems", Project Number 40300, ADB

28) P 56, "Lao PDR, Public Expenditure Review, Integrated Fiduciary Assessment", May 2007, World Bank, IMF, ADB, EC.

enterprises<sup>29)</sup>. The project receives an additional grant in an amount of US\$ 3.0 million, and supports capacity building for PMU from 2008 to 2011. The components of the project include the followings.

- 1) **Implementation of the revised Chart of Accounts and Budget Nomenclature:** The MOF approved the revised functional classification of the Budget, the new budget nomenclature and the implementation strategy that is consistent with the IMF GFS and the international public sector accounting standards in April 2007. The government will institute a comprehensive training plan in order to pilot the functional classification in the FY2007/08 budget for the education sector to be fully implemented in the FY2008/09 Budget. This element is needed to ensure that the budget classification system can account for sector and sub-sector programs and is needed for developing a consistent revenue sharing framework which is critical for achieving the NT2 revenue management arrangements.
- 2) **Centralization of the National Treasury:** The project will provide assistance for developing plans for establishing a Treasury Single Account system, developing and implementing a strategy for centralizing human resources, and long term treasury advisory services. The project will provide all technical assistance, training, and basic goods for centralization of the Treasury Department.
- 3) **Developing a new revenue sharing framework:** The revenue-sharing and local budget arrangements component of the Budget Law Implementation Plan has two broad objectives. First, to distribute fiscal resources, which will be administered and collected by centralized tax and customs authorities, rationally across provincial jurisdictions in Lao equitably and in line with the Government's national policy priorities. Second, to improve the usage of fiscal resources at the local level through improving the local (province-district) budget authority structure and provincial budgeting process. These objectives will be pursued through analytic, policy development, regulatory, instrument-development and institutional reform activities in three areas: (i) the development and implementation of an improved intergovernmental transfer system in Lao PDR; (ii) reform of the local budget authority structure and budgeting processes; and (iii) establishing capacity within the MoF to develop and implement reforms and manage the emerging intergovernmental fiscal system.
- 4) **Curriculum Strengthening and Upgrading MOF training institutes:** The project provides assistance to the MOF training centers for improving the quality of its training delivered to staff. The project provides assistance toward curriculum reform, training for trainers, necessary equipment, and support small construction and rehabilitation of facility.

---

29) Report No: 39670-LA, May 31, 2007 The World Bank.



**PRSO (Poverty Reduction Support Operation) is a platform of policy dialogue about PFM between the government and the donors.** Action Matrix of the PRSO4-7 (2008 – 2011) is currently discussed among the stakeholders, and its second component refers to “Public Financial Management, Capacity and Resource Management”. Main priorities of PFM in the PRSO4-7 will be the followings<sup>30</sup>);

1. Continue to implement PEMSP, focus on revising and drafting new regulations for PFM;
2. Budget allocation, alignment with national plan;
3. Dissemination of Chart of Accounts and budget nomenclatures;
4. Reporting and auditing systems and dissemination of the budget;
5. Given approval of new Budget law – centralization of the Treasury and other actions to improve fiscal relations.

#### *Asian Development Bank*

**Asian Development Bank (ADB) has supported the Financial Sector Reform of the country from the very start of PEMSP.** The current PFM support of ADB is focused on the two issues, which are “development of a consolidated medium-term expenditure framework (MTEF)” and “enhancement of accounting and internal audit functions”.

**The MTEF project included guidelines on revenue estimations and costing of expenditures of key reforms under the NGPES policies and programs<sup>31</sup>.** The framework was envisioned to include clear linkages between expenditure funding allocations and resource availability, prioritization, and sequencing of budgetary expenditures, as well as between recurrent and capital expenditures. The goal of the project was to contribute to improved allocation efficiency of public resources according to the Government’s development and poverty reduction policy objectives, approaching international good practice standards in public financial management.

**The project assessed the present fiscal planning process and the progress thus far achieved by the Government in this area of the PEMSP.** Challenges and opportunities were identified and addressed in the development of a coherent MTEF. The project provided training on fiscal planning, budgetary systems, international public financial/expenditure management standards, and computer models and database systems to the relevant MOF departments such as the Fiscal Policy Department, Budget Department, External Financial Relations Department, Accounting Department, and the Committee on Planning and Investment (CPI).

---

30) “Minutes of Technical Discussions, Poverty Reduction Support Operation 4-7”, Teams Retreat in Luang Prabang, July 4-7, 2007.

31) TAR: LAO 39120, ‘Technical Assistance to the Lao People’s Democratic Republic for Public Expenditure Planning for National Growth and Poverty Eradication Strategy, August 2005.

**The introduction of MTEF could remain a big challenge, unless the budgeting process of investment and recurrent budget shall be consolidated.** The MTEF methodology was not yet approved by the government so far, but it is expected that this methodology shall be introduced within three to four years. The first phase of this project was completed in December 2007, and the second phase of the project is now under consideration. Without consolidation of budgeting process of invest and recurrent budget, however, MTEF is no more than an aggregate fiscal framework, which could not include expenditure breakdown.

**ADB has also provided technical assistance to the MOF for the development of (i) enhanced accounting regulations and procedures that are aligned with international good practice standards of reporting; and (ii) a government financial information system (GFIS)** <sup>32)</sup>. By using GFIS, the MOF is expected to be:

- (a) capable of capturing revenue and recurrent expenditure data,
- (b) providing on-line access to budget targets/allocations and status of funds availability,
- (c) tracking accounts payable, and
- (d) producing related reports.

ADB's assistance led to implementation of the new accounting procedures and GFIS in 2005 across all 40 line ministries and government agencies and 17 provinces. Line ministries and provincial offices have transitioned to the GFIS from manual books of accounts.

**From 2007 to 2009, ADB starts new technical assistance project to support the accounting and financial reporting of MOF.** The government accounting regulations and procedures will be revised to include the new features of the Budget Law and the new GFS (Government Financial Statistics) -compatible chart of accounts. The GFIS and accounting regulations and procedures will be introduced and implemented in the 38 districts of the provinces of Luang Phrabang, Savannakhet, and Champassak, and Vientiane Capital. Capacity development workshops are to be held in all 40 line ministries/government agencies and 17 provincial offices, to deepen their technical capacity and provide continuous feedback for enhancing the system and regulations.

**Moreover, ADB will provide support to MOF in expanding the inspection department's functions to include internal audits.** The set of draft internal audit strategic plans, manuals, policy statements, code of ethics, and proposed organizational structure will be revised in consideration of the 2006 Budget Law and GFS-compatible chart of accounts. Some computer and office equipment will be provided to augment inspection department capabilities and enable online access to PEMSP databases and the GFIS.

---

32) Technical Assistance Report "Lao People's Democratic Republic: Improved Public Financial Management Systems", Report No. 40300, July 2007.

*European Commission*

**The European Commission (EC) provides technical support for addressing treasury cash management issues and strengthening internal controls.** Concerning the cash management, the strategy was proposed by the consultant through a three-month consultation and consensus-building process with different stakeholders in the treasury system<sup>33)</sup>. The purpose of the cash management strategy was to establish and maintain an operable and reliable cash management system. This system enables the full functioning of the Treasury Department and ultimately contributes to improved institutional governance of the treasury system in the country.

**The Cash Management Manual was prepared to establish procedures for Government agencies to follow and to ensure prudent cash management practices.** These procedures include billings, collections, deposits, disbursements, and financial reporting. They require the use of timely methods, principally Electronic Fund Transfer (EFT) for the collection, deposit, and disbursement of funds<sup>1</sup>. These procedures apply to all Government agencies, unless specifically exempted by status, whose financial transactions directly or indirectly affect the cash account of the Department of National Treasury. The applications for these procedures are divided in five major areas: Billings and collections; deposits; disbursements; cash advances and cash outside the Treasury; foreign currencies and aid grants; review, monitoring and reporting; non-compliance of internal controls, and others. The manual, however, has not yet fully utilized by the Treasury Department, because “the manual is highly comprehensive and it requires some modification to meet the local needs<sup>34)</sup>”.

**EC is also going to support strengthening of internal controls in public financial management with the Inspection Department of MOF<sup>35)</sup>.** The main objective of the new project is to assist the Government to implement a modern internal control and audit system at MOF and line ministries consistent with international standards and best practice. The strengthening of internal controls should contribute to accountability and transparency and help build trust in the reliability of reporting. Currently, the capacity is considered very limited to perform internal audit and the scope of activities performed by Inspection Department is more attributed to external audit rather than internal audit tasks. The whole chain of annual audit activities from planning to reporting and follow-up needs to be strengthened through formal capacity building and on-the-job training delivered by staff with extensive experience from internal audit and management in accordance with international standards.

---

33) “Drafting of Regulations for Cash Management, Department of National Treasury, Ministry of Finance, Lao PDR – Public Expenditure Strengthening Programme (PEMSP)”, ADE, April 2007.

34) The comment from the Deputy Director General of the Treasury Department on 9 November 2009

35) “Public Expenditure Management Programme – PEMSP, Strengthening of internal controls – Terms of Reference”, July 2007.

*Sweden (SIDA)*

**Sweden (SIDA) has focused the revenue collection efficiency of MOF, and implemented “a twinning project between the tax department of Lao PDR and the Swedish Tax Agency” since 2003<sup>36)</sup>.** This project aims at assisting the Tax Department to strengthen the revenue collection efficiency in order to support the Government of Laos in achieving its overall development goal: poverty reduction. The project started in November 2003 and has embraced four main components; Tax Policy and Tax Administrative Procedures, Human Resources, Organization and ICT.

**The project had the following project objectives:**

- To enforce and/or establish tax policies and develop tax administrative procedures that are transparent, accountable, and that aim at creating an efficient revenue collection;
- To establish a system for human resource development for raising the capacity of the staff of the tax administration, aiming at enabling them to enhance the revenue collection;
- To develop and improve the tax organization and management that functions effectively and uses efficient administrative procedures, in order to improve the revenue collection;
- To up-grade the capability of the tax administration capability to develop, implement and maintain ICT solutions, providing an effective development of core and supporting processes.

**Training programs and manuals have been developed on Accountancy, Audit, Tax Arrears Collection and Management of Small Taxpayers and is under way to be developed for Large and Medium Taxpayers.** Moreover, training programs have been developed for managers on HR (Human Resources) and training has been provided. The project has emphasized the development of internal capacity and training of trainers to make it possible for the Tax Administration to take over the training by it self. During 2006 both the Accountancy and Audit training have been taken over by in-house trainers. At the Tax Department a HR unit has been established. The project is expected to be completed in December 2008 with some possibility of further extension.

---

36) “Review Report for the First Phase of the Project 2003-11-19 until 2006-12-31, Strengthening the Fiscal Management in Lao PDR”, May 2007, Tax Department.

**Box7: Dissemination of Taxation Know-How from SIDA Workshop**

Provincial tax officers of Luang Phrabang had opportunities to attend the workshop sponsored by SIDA in 2007. Three officers attended the workshop from the province. The workshop was intended to upgrade technical skills of local tax officers. The methodology to classify business units, tools to analyze business information, outline of the new legal framework were among the issues discussed in the workshop. According to the officers attended in the workshop, the programme was extremely useful for them to acquire most needed skills for their daily operation. After attending the workshop, they tried to share the knowledge with their colleagues. The method of knowledge sharing was, however, rather informal and a limited number of staff was able to access the knowledge. Another tax officer in the Vientiane Capital, who attended the SIDA workshop, also highly appreciated usefulness of the workshop. The dissemination of knowledge in the office was again limited. The officer just photocopied the operational manuals, and presented to the head of office. No opportunity was given to the officer to disseminate the knowledge in a systematic way.

Source: DGs and tax officers of a district finance offices in Luang Phrabang and Vientiane Capital

*UNDP*

**UNDP has supported local public expenditure management by providing ‘block grants’ to the selected districts as a part of its GPAR project.** This project is not under the umbrella of PEMSP, and managed and coordinated by PACSA (Public Administration and Civil Service Authority), Prime Minister’s Office. It was expected to establish the institutional framework for the district level planning process that is rolled out through the allocation of the grant. The planning and budgeting process is required to be participatory and should involve local citizens at the village levels. This will ensure that investments and activities that are funded through the grant correspond to local needs and priorities. This project was implemented on a pilot basis in eight districts in Salavan Province, and shall extend its support to four provinces, which are Sekong, Bolikhamsai, Xiang Khoang and Houaphan. Each province will be allocated a maximum annual allocation of US\$ 1.50 per capita.

**Moreover, GPAR’s another component at Luang Phrabang extensively supported the introduction of GFIS in Luang Phrabang Province.** This GPAR Luang Phrabang project started in 2002 and joined the ADB project to enhance government accounting regulation. In addition to computers, equipment and training, GPAR Luang Phrabang installed a LAN to allow the communication of reports to central level. This Luang Phrabang project was considered as one of the most successful pilot projects of GFIS by MOF.

**Box8: GPAR's Governance Project in Luang Phrabang**

As a component of GPAR/UNDP, a pilot project has been implemented in Luang Phrabang Province. This project intends to establish a local autonomous body (authority) by gathering 62 wealthy villages of the provinces. The total number of population of these villages amounts to near 50,000. The provincial authority is expected to announce the establishment of this autonomous authority in May 2008. The new authority is going to acquire autonomy regarding administration, personnel as well as financial affairs. In 2009, four districts of Vientiane Capital are going to form another autonomous body as the second pilot. A variety of new attempts shall be initiated to enhance political decentralization in these pilot bodies.

Source: Interview with an advisor of UNDP/GPAR

*Vietnam*

**Vietnam has provided both advisory services and financial support to MOF.** Infrastructure development of the MOF Vientiane College is an example of the financial support. From 2008 to 2012, Vietnamese government is going to provide 64 billion VND (about US\$ 4 million) to renovate buildings and facilities of the whole college. Moreover, the BA programme of the Vientiane College has been fully supported by the Vietnamese government. The Academy of Finance of Vietnam manages the whole programme. All teachers are dispatched from Vietnam, and the bachelor degree is granted by the Vietnamese Academy. With the financial assistance from Vietnam, the tuition fee of this BA programme is free of charge. Currently, one hundred students are involved in this programme, and most of the students are MOF staff or provincial/district financial officers.

**Vietnam also helps MOF strengthening and modernizing the operation of the Tax Department<sup>37)</sup>.** From 2005 to 2010, the Vietnamese government implement technical assistance project to give guidance on centralization of the taxation, to draft the VAT law as well as to upgrade IT infrastructure in the department.

---

37) Based on the questionnaire survey to the Tax Department in December 2007

## 5. Main Conclusions and Recommendations

### 5.1. Budgeting as a Powerful Policy Instrument

**One of the major deficiencies of PFM in Lao PDR is that the budgeting is not a useful policy instrument to achieve objectives of NSEDP.** The following three issues should be the main factors resulting to the undermined budget function.

- i) Institutional separation of investment and recurrent budgeting
- ii) Inappropriate budget classification
- iii) Weak national treasury

**Parallel budgeting process of investment and recurrent budgets weakens the budgeting function, as often pointed out by many external observers.** Operation and maintenance expense of investment projects are hardly reflected in the recurrent budget. Investment projects could be easily deteriorated without periodical and appropriate maintenance. It is also pointed out that the overall capital-recurrent balance is inadequate, and the proportion of investment expenditure is strikingly high, notably in the health sector<sup>38)</sup>. As majority of recurrent expenditure is wage and salary of government employees, the budget officers have little room to allocate the budget to meet the national or local requirements.

**Coordination between investment and recurrent expenditures should be much enhanced.** In the process of applying the MTEF methodology, for instance, the integration of investment and recurrent budgeting should be considered. There is plenty of international experience, which shows the benefit of integrating two budgeting processes to achieve the national goals.

**Inappropriate budget classification is another constraint that hampers the function of budgeting department.** In most cases budgets are prepared on line-item basis, and it is not easy for budget officers to examine the contents and purposes of the prepared budget. Budget officers can only follow what has been done in the previous years. In order to make budget preparation process more meaningful, it is necessary to shift from line-item approach toward activity based approach. Budget Norm should be unified, and the COA and Budget Nomenclature are required to be elaborated, accordingly.

**Moreover, the weak National Treasury and its poor cash management should be the fundamental problem of PFM in Lao PDR.** Currently, the country has a highly decentralized system of PFM. Over 40% of the budget is assigned at the sub-national level, and 60% of total revenue is collected by provinces. The provincial Governor has greater influence over the provincial

---

38) P42, "Lao PDR, Public Expenditure Review, Integrated Fiduciary Assessment", May 2007, World Bank, IMF, ADB, EC.

treasury office, and provincial treasuries tend to retain revenues intended for the central government, thus worsening cash constraints at the center. It is estimated that more than 3,000 government bank accounts are operated by government agencies, including provinces and ministries, and the National Treasury cannot determine the consolidated government financial position. It is difficult for the National Treasury to know how much collected and how much left in the account. The results should be duplication of expenditures, accumulation of arrears, general cash shortage to execute expenditure as well as needless borrowing (Figure 4).

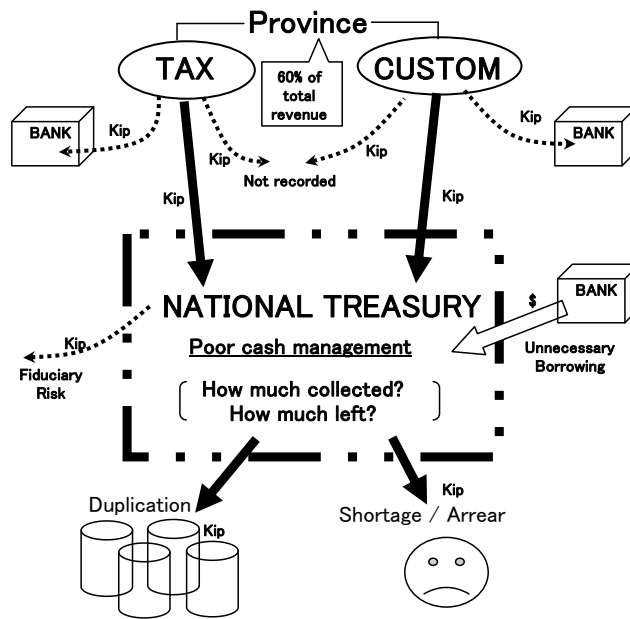


Figure 4: Poorly Managed Public Financial Management

**The government initiative for the centralization of National Treasury, Tax and Customs should be supported, and a treasury single account framework should be devised.** The authority of National Treasury over provincial treasuries should be enhanced by centralizing tax and customs (Figure5-2). Centralization of National Treasury also requires an integrated financial management system. Moreover, inspection and auditing functions of MOF over provincial financial management should be strengthened. As a consequence, cash management of National Treasury becomes solid, and it becomes possible to allocate public resources to priority sectors efficiently. An effective mechanism of revenue sharing between central and local, and intra-government transfers could be established under the centrally controlled treasury system.



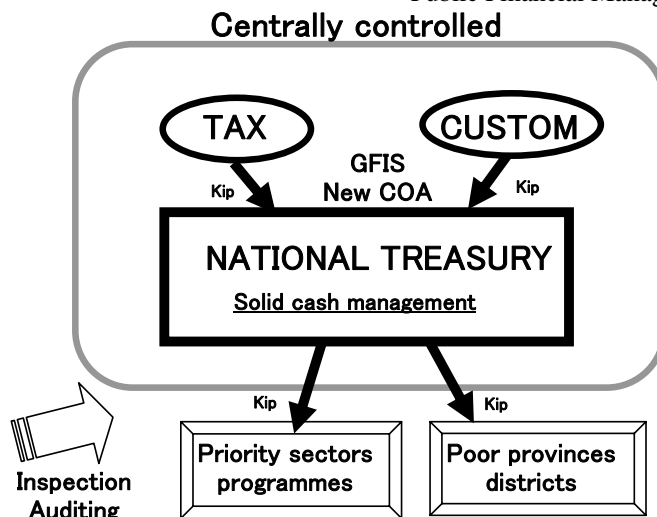


Figure 5: Centrally Controlled Public Financial Management

## 5.2. Coordinated and Sustainable Transfer of Practical Knowledge to Local

**Lao PDR is in the process of restructuring public financial administration and MOF has made utmost effort to elaborate the system and introduce new procedures despite its limited human resources.** A number of new laws, decrees, instructions etc, have been issued or prepared. Moreover, a variety of new policy tools or methodologies such as GFIS, MTEF, new COA, Budget Nomenclature, etc. have been introduced as well, with technical and financial support of donors.

**MOF departments have organized a variety of workshops or training courses to disseminate newly issued decrees or newly introduced tools, but their impact is not clear.** Although representatives of provincial DOFs and district FOs attended these workshops or training courses, the number of government officers who attended these workshops or training courses is limited. This is because these workshops or courses are not regularly implemented, and often targeting only 'the pilot provinces'. These workshops or training courses are usually vertically organized, so knowledge and know-how of one department staff could not be easily shared by the other departments' staff. Follow-up of workshops or training courses at district level is also inadequate, so it is not clear how the knowledge and know-how have been transferred in the district financial offices (Figure5-3).

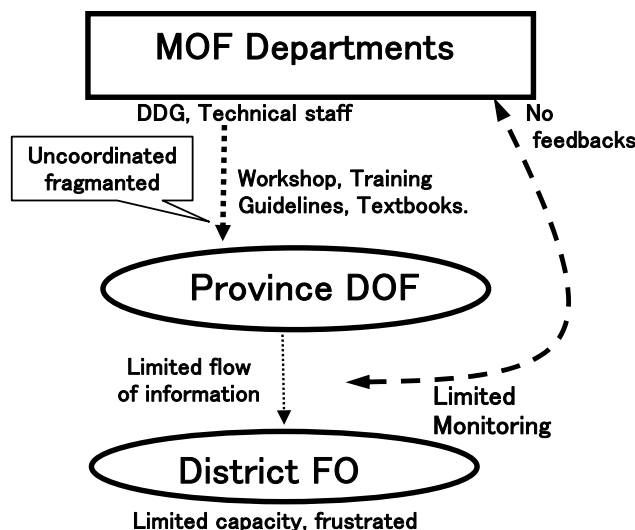


Figure 6: Uncoordinated and Fragmented Technical Transfer to Local

**Instead of implementing uncoordinated and fragmented training programmes by each MOF department, it is recommended that MOF should take more institutionalized and systematic approach to organize workshops or training courses.** The Personnel and Organizational Department of MOF could be a focal point to coordinate or co-organize various workshops or training courses of MOF departments (Figure 7).

**The benefit of workshops or training courses can be shared by staff of various financial divisions or offices, when the workshops or courses are well coordinated at the central level.** Although the work of MOF departments varies significantly, there should be common subjects that could benefit many departments' staff. Such coordination can also contribute to efficient use of overall HRD budget of MOF departments.

**Dissemination of practical knowledge to the local can become highly sustainable, if TOT (training of trainers) method is systematically introduced.** DDGs or senior technical staff of the MOF departments can be nominated as the 'first tier' trainers. It is proposed that the participation to TOT programme and development of training materials should be included in their work content (job description). After these officers prepare training materials and obtain skills to be trainers, they are requested to transfer their own knowledge or skills to the 'second tier' trainers, who would include senior financial staff at provincial DOFs and MOF school teachers. After these second tier trainers receive the training and acquire similar skill, they are requested to provide training to their colleagues and district financial officers. The practical knowledge at the central MOF department can be systematically transferred to the local staff with this trickle down method. Personnel and Organizational Department of MOF is expected to organize this TOT program.

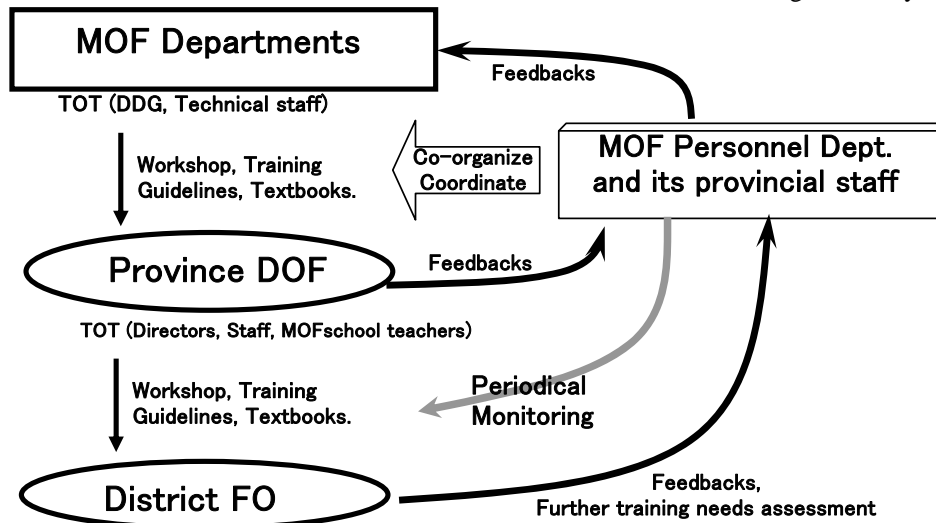


Figure 7: Coordinated and Sustainable Technical Transfer System

**Periodical monitoring of the training should be valuable.** This can be conducted by Personnel and Organizational Department. Each province has officer(s) in HRD and HRM at Personnel and Organizational Division. These officers should be mobilized to monitor the impact of training programmes periodically. The results and findings of the monitoring shall be transferred to the MOF department concerned visa Personnel and Organizational Department. These MOF departments can utilize the feedback to elaborate their training programmes.

**Box9: Knowledge Transfer to From Province to Districts**

Provincial DOFs seem very active in transferring practical knowledge to financial officers at Districts. Finance Department of Luang Phrabang Province, for instance, occasionally organizes workshops to provide information about newly issued laws or decrees. Provincial finance officers usually instruct districts' counterparts for three days to one week at these workshops. The provincial DOF distributes manuals or references to be used at the workshops. MOF staff members are sometimes invited to the workshops as guest lectures. Due to financial or other constraints, however, only a limited number of districts' officers (one or two for each district) are able to participate to these workshops. Directors of the district FOs wish to send more officers to these workshops, because it is not easy to obtain practical knowledge from just reading manuals, and always better to get training referring to manuals or references. According to the directors, moreover, teachers of the MOF training college are not suitable for the lecturers at these workshops, because "they are good at providing theoretical instruction, but not necessarily familiar with the recent practical issues".

Source: DDG and DG of District FOs at Luang Phrabang Province

**Some issues are ready to be disseminated to the local, but some are still being elaborated or developed.** Based on the classification of PEMSP, the current status of project implementation is shown in Table 5. It seems that subjects related to accounting would be ready to be disseminated to the local.

Table 5: Status of PEMSP activities<sup>39)</sup>

Activity	Main Responsibility	Status (end-October 2007)	Preparation for Dissemination for the Local (guidelines, manuals, pilot training, etc.)
<b>A. Fiscal Planning and Budget Preparation</b>			
A.1. Decree on Implementation of the Budget Law	DDG Fiscal Policy Department	PM's Order and MoF's Guidelines on centralization have been issued Decree on Budget Law implementation has been prepared and discussed.	<i>Decree is expected to be approved by end-2007, and ready for dissemination.</i>
A.2. Draft decree on Implementing Budget Norms	DDG Budget Department	On going. Decree has been drafted and will be finalized during FY2007/8	<i>Decree is still on drafting stage, not yet ready for dissemination.</i>
A.3. MoF, in collaboration with MoH, MoE, and provinces, develops a system of Budget Norms to guide preparation of FY2008/9 and future budgets	DDG Budget Department	On going – Task Force on Budget Norms has been established. Discussion and data gathering is on-going. High level budget norms are expected to be introduced for the FY2008/9 Budget and fine-tuned in future budget	<i>Decree is still on drafting stage, not yet ready for dissemination.</i>
A.4. Strengthen fiscal forecasting and develop Medium Term Fiscal Framework (MTFF)	DDG Fiscal Policy and Budget Department	MTFF preparations were started in FY2006/7. It is expected that this work will continue in FY2007/8 and future years	<i>MTEF is still in a pilot phase, and the methodology is under review.</i>
A.5. Develop budget format for budget preparation	DDG Fiscal Policy and DDG Budget Departments	On going – Budget format developed. it is expected that the format can be applied in FY 2007/08	<i>Budget format is still under review, so NOT yet ready for full fledged dissemination.</i>
A.6. Conduct needs assessment for strengthening database system for budget formulation and implement recommendations	DDG Budget and DDG Accounting Department	Needs assessment will be started in FY2007/8	N.A.
A.7. MoF continues developing the MTEF and incorporate into budget preparation process	DDG Fiscal Policy, DDG Finance and Planning MoE, and DDG Finance and Planning MoH	Draft has been done and shared with line ministries and provinces for comments. It is expected that these documents will be published in FY2007/8	<i>MTEF's methodology is under review, and NOT yet ready for dissemination.</i>
A.8. Implementation of PETS and PER focusing on NGPES/NSEDP priority sectors – PER will be published in March 2007, while PETS will be published in May 2007 – Responsibility of finalization: World Bank	DDG Fiscal Policy and World Bank	PER has been published. Dissemination is ongoing. PETS report has been drafted and comments are awaited from the National Steering Committee on PETS. It is expected that this report will be finalized during FY2007/8	N.A.

39) Statements in the last column in *italic letters* are made by the study team. The other statements are taken from “Public Expenditure Management Strengthening Program: Progress Report, Work Plan for Fiscal Year 2007/08”, MOF, November, 2007.

**DRAFT** Report for the Ministry of Finance  
 Preparatory Study for the Project of Capacity Building  
 for Public Expenditure Management Strengthening Programme  
 - Public Financial Management - by Hisaaki Mitsui

Activity	Main Responsibility	Status (end-October 2007)	Preparation for Dissemination for the Local (guidelines, manuals, pilot training, etc.)
<b>B. Budget Execution, Accounting and Financial Reporting</b>			
B.1. Prepare decree and regulation on National Treasury	DG Treasury Department	National Assembly has asked the Government to submit a Treasury Law by June 2008. Treasury Department working on developing a Treasury Law and related implementation decree	A Treasury Law is being prepared, but NOT yet ready for dissemination.
B.2. MoF conducts needs assessment and develops a comprehensively phased plan for centralizing the national treasury, including consolidating treasury functions	DDG Department	On going. High level plan has been prepared. Now working is on-going to develop detailed, activity level plans.	N.A.
B.3. Develop concept paper for strengthening cash management	DDG Department	Done. Concept Note was developed with support from the EC. This paper will feed into the work on developing a Treasury Single Account Framework	Cash Management Handbook was made by EC, but it requires some modification to meet the needs of the country. Handbook is NOT yet ready for the dissemination.
B.4 MoF approves GFS and IPSAS compatible Chart of Accounts and Budget Nomenclature along with functional classification of the Budget	DDG Accounting (CoA) and DDG Budget Department	Done. GFS and IPSAS consistent chart of accounts were approved by the Minister for Finance in April 2007. Work is on-going on completing the detailed coding, as per the approved structure	<b>Revised Chart of Accounts and Budget Nomenclature were approved, and ready for dissemination.</b>
B.5 Accounting Department starts dissemination and training of line agencies and provinces on new COA and Budget nomenclature, and prepares to implement the functional classification of the Budget for the Education Sector in the 2008/9 Budget	DDG Accounting Policy	On going. According to the implementation strategy approved by the Minister for Finance in April 2007, the revised Chart of Accounts will be implemented fully by the FY2008/09 Budget	<b>Piloting of the new Chart of Accounts is being conducted for the education sector. The new COA and Budget Nomenclature are ready for dissemination.</b>
B.6. Strengthen the financial information consolidation framework and develop standard forms for consolidated in-year budget execution reports and management reports.	DDG Budget Department and DDG Accounting Policy Department	Government Financial Information System modification completed and work on improving connectivity on-going. Budget reports from the system will be piloted from Q1 of FY2007/08	Format was developed and approved, and pilots started. Improvement of connectivity should come first, before full-fledged dissemination starts.

**DRAFT** Report for the Ministry of Finance  
 Preparatory Study for the Project of Capacity Building  
 for Public Expenditure Management Strengthening Programme  
 - Public Financial Management - by Hisaaki Mitsui

<b>Activity</b>	<b>Main Responsibility</b>	<b>Status (end-October 2007)</b>	<b>Preparation for Dissemination for the Local (guidelines, manuals, pilot training, etc.)</b>
B.7. Establish a debt management and recording system and develop a capacity building plan for strengthening debt management, including manual for ODA management	Director External Debt Division, MoF and DDG Treasury	On going. Needs assessment for improving external debt management completed. Terms of Reference for establishing the CS-DRMS have been drafted and under review. It is expected that this work will commence in FY2007/08	N.A.
B.8. Develop framework for strengthening the state inspection department	DDG Inspections Department	Report on strengthening state inspection department completed with support from EC. The recommendations from the report are under review. It is expected that key recommendations from this report will be implemented in the coming years via PEMSP	<i>The recommendations are not yet realized, and there is no particular issue to be disseminated.</i>
B.9. Stabilize IT environment and enhance communication links to ministries and provinces for GFIS operation, develop IT support and capabilities for GFIS and future Integrated Financial Management Information System (IFMIS) development	DDG Accounting Policy Department	On going. Assessment of GFIS needs completed and procurement for servers and connectivity on-going. Strategy for deploying an integrated financial management information system will be prepared in FY2007/08	<i>Dissemination to the local can NOT start until the GFIS manual is prepared.</i>
B.10. Prepare ICT strategy for medium-to-long-term ICT development	DDG Accounting Policy Department	Draft has been done. Report is under review by MoF departments. Expected to be finalized in FY2007/08, and recommendations implemented in a sequenced and phased manner	N.A.
B.11. MOF issues harmonized Procurement Manual, Standard Request for Proposals and standard consultant evaluation report.	Director PrMO	On going. Procurement Manual drafted and awaiting MoF approval. Standard bidding documents finalized and awaiting final review and approval by the Minister for Finance	<i>Draft Procurement Manual is not approved, and NOT yet ready for dissemination.</i>
B.12. Procurement Monitoring Office completes pilot application of the Performance Measuring Tool in selected agencies/ministries	Director PrMO	Pilot conducted. In process of developing lessons learned from the pilot for the full roll-out.	N.A.

Activity	Main Responsibility	Status (end-October 2007)	Preparation for Dissemination for the Local (guidelines, manuals, pilot training, etc.)
<b>C. Local Government Financial Management</b>			
C.1. Execute a local government wide training program for implementation of new budget law, using revised Chart of Accounts and budget nomenclature, and using GFS compatible functional classification of the budget for the education sector	DDG Fiscal Policy, DDG Accounting Policy, and DDG Treasury Department	On going. Training on the Chart of Accounts and budget law implementation elements will be extended to provincial finance departments and sector departments in provinces	<i>Action Plan of the training was submitted to PEMSU for financial support. Textbooks are being prepared. Revised COA and budget nomenclature are ready for dissemination.</i>
C.2. Develop a financial management improvement model for provinces	DDG Fiscal Policy	On going. Basic model has been formulated. Work is on-going to further develop this framework	<i>This is a pilot study about the local financial management, so NOT relevant for any dissemination.</i>
<b>D. Financial Legislation and Regulatory Framework</b>			
D.1. Implementing regulations for new budget law	DG Fiscal Policy	On going. Decree on the Budget Law implementation drafted and will be approved by end-2007	<i>Decree is expected to be approved by end-2007, and ready for dissemination.</i>
D.2. Implement Treasury decree	DG Treasury	Based on the new Budget Law, it has been decided that a Treasury Law is required. This law needs to be submitted to the National Assembly by June 2008.	<i>A Treasury Law is being prepared, but NOT yet ready for dissemination.</i>
<b>E. Capacity Building</b>			
E.1. Prepare comprehensive plan for upgrading physical capacity and strengthening curriculum offered by the MoF financial training centers	DG Personnel Department	On going. Education Management Consultant was hired to conduct a needs assessment to improve the curriculum of the financial training centers. This work has been completed and is under review by the Personnel Department.	N.A.
E.2. Prepare overall capacity building strategy	DG Personnel Department	On-going. There will be need to develop a comprehensive capacity building strategy in FY2007/8 based on the expanded mandate of the Ministry of Finance and the completed restructuring and resulting departmental mandate	N.A.
E.3. Start implementation plan for upgrading physical capacity if MoF financial management centers	DG Personnel	On going. With support from Vietnam, the central training center is being rehabilitated. WB is supporting rehabilitation of the north training center, while plans for the South are under preparation.	N.A.

## References

- ADB (2005), Technical Assistance to the Lao People's Democratic Republic for Public Expenditure Planning for National Growth and Poverty Eradication Strategy, TAR: LAO 39120.
- \_\_\_\_\_ (2007), Technical Assistance Report "Lao People's Democratic Republic: Improved Public Financial Management Systems", Report No. 40300
- EC (2005), Public Expenditure Management Strengthening Program, Capacity Building Assessment and Program Design, Final Report
- \_\_\_\_\_ (2007), Public Expenditure Management Programme – PEMSP, Strengthening of internal controls – Terms of Reference.
- \_\_\_\_\_ (2007), Drafting of Regulations for Cash Management, Department of National Treasury, Ministry of Finance, Lao PDR – Public Expenditure Strengthening Programme (PEMSP)
- \_\_\_\_\_ (2007), Strengthening of Internal Control, Inspection Department, Ministry of Finance LAO PDR, Final Report
- Government of Lao PDR (2000), Regulation of the Minister on Roles, Functions, Rights and Organization Structure of State Asset Management Department, No.0433/MOF
- \_\_\_\_\_ (2001), Status of Public Expenditure Management Strengthening Programme (PEMSP), Update on Work Plan for 2006-2007
- \_\_\_\_\_ (2001), Regulation of Minister on Roles, Functions, Rights and Organizational Structure of Fiscal Policy Department, No.2119/MOF
- \_\_\_\_\_ (2001), Decree on Organization and Operation of National Treasury, No.2500/MOF
- \_\_\_\_\_ (2003), Decree on Civil Service of the Lao PDR, No.82/PM
- \_\_\_\_\_ (2006), Draft Programme Document, Public Expenditure Management Strengthening Programme (PEMSP)
- \_\_\_\_\_ (2006), State Budget Law, No.02/NA
- \_\_\_\_\_ (2007), Guideline of the Minister of Finance on Centralizing the Customs, Tax and National Treasury Under the Vertical Line Management, No.2160/MOF
- \_\_\_\_\_ (2007), Public Expenditure Management Strengthening Program: Progress Report, Work Plan for Fiscal Year 2007/08, MOF
- \_\_\_\_\_ (2007), National Socio-Economic Development Plan, 2007-2008, Resolution No.038/NA-VI
- JICA (2007), Report on Data Collection Pre Ex-Ante Evaluation on the Project "Capacity Building for The Public Expenditure Management Strengthening Programme (PEMSP)
- SIDA (2007), Review Report for the First Phase of the Project 2003-11-19 until 2006-12-31, Strengthening the Fiscal Management in Lao PDR



***DRAFT*** Report for the Ministry of Finance  
Preparatory Study for the Project of Capacity Building  
for Public Expenditure Management Strengthening Programme  
- Public Financial Management - by Hisaaki Mitsui

- UNDP (2007), Capacity Development Study of Governance in the Lao Civil Service 1997-2007; an unofficial draft overview
- World Bank (2007), Lao PDR Public Expenditure Review, Integrated Fiduciary Assessment
- \_\_\_\_\_ (2007), Project Paper on Proposed Additional Financing Grant In the Amount of SDR 2.0 Million to the Lao People’s Democratic Republic and Project Restructuring for the Financial Management Capacity Building Project.
- \_\_\_\_\_ (2007), Minutes of Technical Discussions, Poverty Reduction Support Operation 4-7
- \_\_\_\_\_ (2007), Report; Development of Management Plan for the Ministry of Finance, Finance Management School in Luang Prabang and Champassak.

5. 添付資料

- (2) Preparatory Study for the Project of Capacity Building for Public Expenditure Management Strengthening Programme - Human Resource Development -

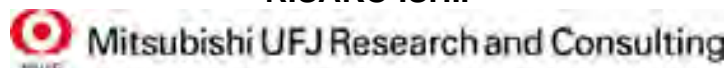
**PREPARATORY STUDY FOR THE PROJECT OF CAPACITY BUILDING  
FOR PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT STRENGTHENING PROGRAMME  
- HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT -**

**FINAL REPORT FOR THE MINISTRY OF FINANCE**

***DRAFT***

**05 DECEMBER 2007**

**RISAKO ISHII**



**Note: This report contains only a part of the preparatory study: main focus of this report is human resource management and development (HRM/HRD) related issues.**

## Table of Contents

Executive Summary .....	77
1. A list of Conducted Interviews.....	81
2. Findings from Interviews: HRM/HRD in Central Departments .....	82
2.1. Organization and Personnel .....	82
2.2. HRM Policies of the Organization and Personnel Management Department.....	84
2.3. HRM Activities .....	84
2.3.1. Job Description.....	84
2.3.2. Recruitment and Appointment.....	84
2.3.3. Personnel Transfer .....	85
2.3.4. Personnel Evaluation .....	86
2.3.5. Promotion and Rewards .....	87
2.4. Needs of Operational Departments for HRM .....	88
2.5. HRD Policies of the Organization and Personnel Management Department .....	88
2.6. HRD Activities.....	89
2.7. Needs of Operational Departments for HRD.....	89
3. Findings from Interviews: HRM/HRD in Provinces and Districts .....	91
3.1. Organization and Personnel .....	91
3.2. HRM Policies and Activities.....	92
3.3. HRD Policies and Activities .....	93
3.4. HRM/HRD Needs.....	93
4. Findings from Interviews: HRD through the MOF Schools .....	95
4.1. Courses of the Schools.....	95
4.2. Capacities of the Schools.....	96
4.3. Expectations of MOF staff towards the Schools.....	97
5. Issues to be Concerned.....	98
5.1. Insufficiency of the Personnel Number .....	98
5.2. Lack of Complete Personnel Data .....	98
5.3. Implementation of Job Description.....	99
5.4. Inadequacy of Recruitment and Appointment .....	99
5.5. Irregular Personnel Transfer .....	99
5.6. Relevance of Personnel Evaluation .....	100
5.7. HRD: Long-term Strategy .....	100
5.8. HRD: Short-term Needs.....	101
5.9. Communication between HRM, HRD and Other Departments.....	101
5.10. Unsuccessful Donors' Assistance for HRD .....	102
5.11. Unclear Mission of the MOF Schools .....	103

6.	Recommended Solutions for the Issues .....	104
6.1.	Emphasis of the HRM/HRD Function.....	104
6.2.	Information System on HRM/HRD .....	104
6.3.	Alignment of HRM/HRD Policies and Activities.....	105
6.4.	Establishment of a Long-term Strategy of HRD.....	108
6.5.	Alignment of Individual Trainings with HRD Strategies .....	110
6.6.	Training Dissemination Mechanism and Manual Development.....	111
6.7.	Capacity Building and Utilization of the MOF Schools.....	112

### **List of Tables and Figures**

#### **Tables**

Table 1:	Number of Staff and Academic Backgrounds .....	83
Table 2:	Number of Local Staff Under the Central line Departments.....	83
Table 3:	Grades and Steps of the Civil Servants .....	85
Table 4 :	Unified Criteria of the Evaluation Form .....	87
Table 5 :	Courses of the MOF Schools and No. of Registered Students.....	95
Table 6 :	Teachers of the MOF Schools .....	96

#### **Figures**

Figure 1:	Organizational Chart of the MOF .....	82
Figure 2:	A Typical Organizational Chart of a Provincial Division of Finance.....	91
Figure 3:	A Typical Organizational Chart of a District Office of Finance.....	91
Figure 4:	Current Situation of HRD in the MOF.....	102
Figure 5:	Reporting System of Personnel Data .....	105
Figure 6:	Correlation of HRM Activities.....	105
Figure 7:	Personnel Evaluation Step.....	107
Figure 8:	Career Path Model.....	109
Figure 9:	Stratified Training .....	109
Figure 10.	Proposed HRD Planning Mechanism.....	111

## Executive Summary

The first half of this report indicates findings from interviews and observation in central departments of the Ministry of Finance (MOF), local departments/offices of finance and three MOF schools.

### Findings in Central Departments of the MOF

- **HRM Policies:** The Organization and Personnel Department tries to put “the right person in the right place”, and to do so, the department is currently revising the job descriptions. It also focuses on centralization of the personnel information which is not managed by any database at the moment.
- **HRM Activities:** The job descriptions which should be the basis of other HRM activities were created in 2003 but have not been authorized yet. Recruitment is arranged by the Organization and Personnel Department in accordance with the allocated quota from PACSA, but the final selection is done by each department. Inter-department personnel transfer is rare in the central level, whilst internal transfer within a department often occurs without clear rules. Evaluation is based on the unified criteria and open discussion in each department. Promotion is available when one obtains a higher academic degree in addition to the regular step advancement.
- **Needs for HRM:** No specific requirement for the Organization and Personnel Department was expressed. While all departments claim the lack of personnel, needs for personnel transfer varied. Strong expectation for direct management of the local level staff was shown in the three departments under the centralization process: Tax, Treasury, and Customs.
- **HRD Policies:** No comprehensive strategy or plan of HRD as an organization can be found apart from the current focus on upgrading academic degrees of the staff. The linkage between HRM and HRD is weak.
- **HRD Activities:** People are encouraged to take courses to upgrade their degrees. As for practical training, on-the-job-training (OJT) is the mainstream, although internal training activities can also be observed in some departments. Donors assist different departments individually.
- **Needs for HRD:** Different needs seem to exist for academic training in different functions/departments. Meanwhile, strong short-term needs for training are often expressed so as to nurture the newly required knowledge and skills, some of which are being addressed in the department level. Reputations of training provided by donors are usually not good because the contents are often irrelevant to the situations of the Laos.

### Findings in Provinces and Districts

- **HRM Policies and Activities:** Lack of personnel is often covered by the contracting staff. Academic requirements for recruitment have been upgraded as to follow the job descriptions which are not yet authorized. The processes of HRM activities such as recruitment and transfer are not unified among different regions. The smaller offices where jobs are not complicating seem to be relatively well managed compared with larger offices.
- **HRD Policies and Activities:** Upgrading academic degrees is broadly encouraged, and many staff is attending the courses of the MOF schools. Practical training is based on OJT. It is noteworthy that provinces attempt to support districts so as to address their short-term training needs.
- **HRM/HRD Needs:** As for HRM, more sophisticated management is required in larger offices. In terms of HRD, although academic degrees may be helpful for practices, the main incentives for the staff seem to be salary increase and promotion rather than practical needs. Short-term training needs are huge in the local level to follow up the new regulations and operations. The staff in remote areas that can not access to the provincial support heavily relies on the manuals.

### Findings in the MOF Schools

- **Courses:** All of the courses have been upgraded to provide the higher diploma degree. While the 'linkage' courses for upgrading diploma degree to higher diploma are mainly provided for the MOF staff, the regular courses are targeted at the high school graduates. Only the Vientiane school has a BA course, which is fully supported by the Vietnamese MOF.
- **Capacities:** Physical situations as well as the qualities of teachers are severe especially in the Luangprabang school. Many of the teachers do not have practical experiences. A few MOF and DOF staff is assigned to teach, but only in the Vientiane school. The World Bank is supporting the renovation of the Champasack and the Luangprabang schools.
- **Expectations of the MOF:** The schools enjoy a good reputation among the MOF staff, but they are not expected to be a practical training provider.

The second half of the report provides analysis and recommendations of the consultant based on the findings. Issues to be concerned are identified as follows;

### Issues to be Concerned

- (1) *Insufficiency of the Personnel Number:* The insufficient number of personnel is recognized, but the situation needs to be confirmed by further investigations. The ethical problem of utilizing the

contracting staff that is not subjected to the Civil Law should also be concerned.

- (2) *Lack of Complete Personnel Data:* The complete and unified personnel data collection is an important issue to be addressed.
- (3) *Implementation of Job Description:* Further revisions and implementation of the job descriptions are required.
- (4) *Inadequacy of Recruitment and Appointment:* Recruitment and appointment do not follow the criteria set in the unauthorized job descriptions, which leads to irrelevant allocation of personnel. Different recruitment systems in the local level may cause capacity gaps among regions.
- (5) *Irregular Personnel Transfer:* The lack of clear policies and standards for transfer is not ideal not only for the personnel themselves, but also for the continuities of the organizations.
- (6) *Relevance of Personnel Evaluation:* Issues of the evaluation system can be identified both in its unified criteria and in its unclear process. The evaluation results are not linked to other HRM and HRD activities apart from rewards and promotion.
- (7) *HRD : Long-term Strategy:* An organizational-wide, long-term vision of HRD is missing in the MOF. Although upgrading the academic degrees of the staff is addressed, it is not sure if such an attempt may contribute to daily operations.
- (8) *HRD: Short-term Needs:* Dissemination of new regulations down to the local level is a commonly felt urgent task in operational departments. Systematic training provision and sophisticated, user-friendly manuals may be both required to meet the short-term needs.
- (9) *Communication between HRM, HRD and Other Departments:* Although good practices of HRD can be found in individual departments, they are usually ad-hoc basis and not really shared with other departments. A missing link between HRM and HRD within the Organization and Personnel Department is also an issue to be concerned,
- (10) *Unsuccessful Donors' Assistance for HRD:* Preferable impacts of donors' assistance seem to be hardly achieved so far. The MOF does not collect and manage information of these donors' activities, which is also a problem.
- (11) *Unclear Mission of the MOF Schools:* The objectives of the MOF schools include the contribution to higher education in the field of finance, and the direction of how to utilize these schools for HRD of the existing staff is still ambiguous. (The mandates of the schools are being revised at the moment, though.)

Finally, recommendations are proposed to address the issues shown above.

#### Recommended Solutions for the Issues

- (1) *Emphasis of the HRM/HRD Function:* It is crucial for the Organization and Personnel Management Department to play a leadership role in HRM and HRD management, so as to consider strategic solutions for the inter-related issues.
- (2) *Information System on HRM/HRD:* Collecting and storing all adequate personnel information in the Organization and Personnel Management Department is necessary to realize unified and consistent management. It is recommended to establish a relevant reporting system on personnel information to prepare for the future introduction of a personnel database, which is planned in other programme.
- (3) *Alignment of HRM/HRD Policies and Activities:* HRM activities are all interrelated with each other, which, in turn, need to be linked to HRD. Some technical improvements are recommended to each HRM activity.
- (4) *Establishment of a Long-term Strategy of HRD:* A long-term perspective of HRD as a whole organization is crucial in implementing the consistent HRM and HRD activities. In this regard, practical knowledge and skills which are required to each level of the staff, as well as expectable career paths within the ministry, should be identified and set; and these, in turn, are to be reflected to the HRM/HRD practices.
- (5) *Alignment of Individual Trainings with HRD Strategies:* Along with the long-term strategy, short to mid-term HRD plan in each line department should be set, so as to make individual training events align with broader direction. A HRD planning process is proposed (Figure 10), which is based on training needs assessment (TNA) in each department.
- (6) *Training Dissemination Mechanism and Manual Development:* As for implementation of the training designed in the proposed process, building up a dissemination mechanism to the local level is recommended, especially in counting the current urgent needs described earlier. ‘Learning transfer’ should be concerned in this dissemination process. Manual development is also significant for the remote districts.
- (7) *Capacity Building and Utilization of the MOF Schools:* Whatever will be the new mandates and the direction of the schools, there is a potential for the schools to be utilized as focal points of HRD activities of the MOF. However, the capacities of the schools need to be enhanced at the same time if they will have such an additional function.



## 1. A list of Conducted Interviews

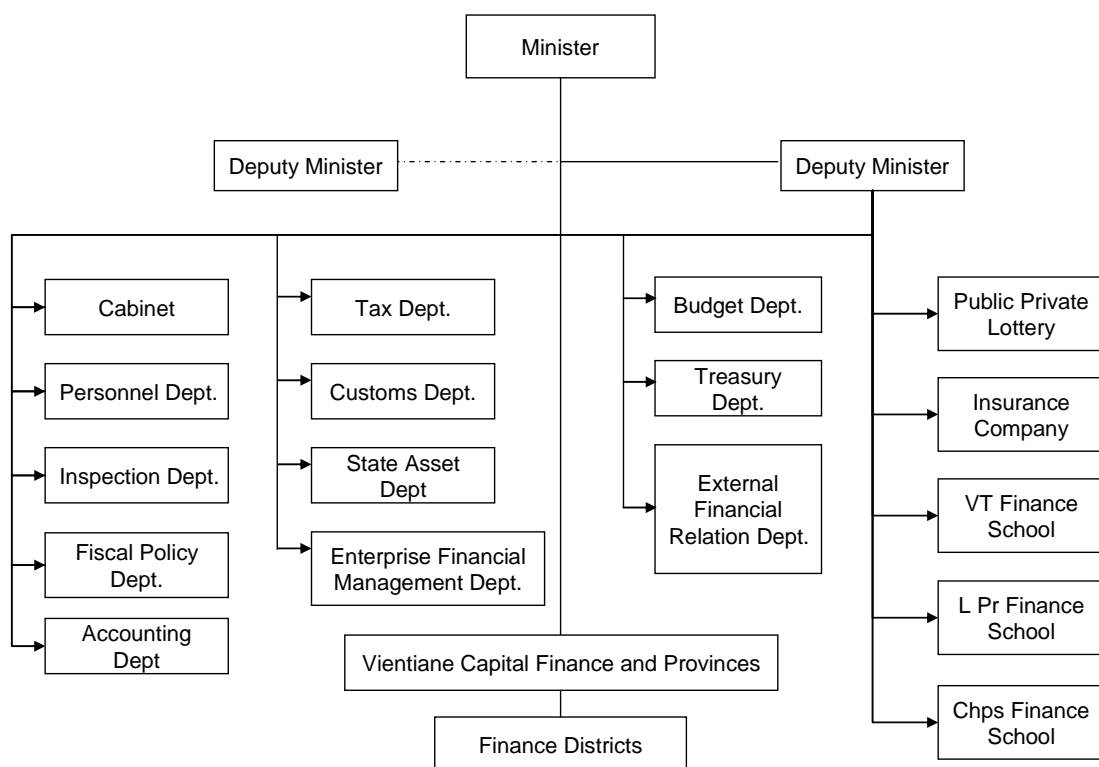
Date/ November	Contents
6, Tue	Tokyo -> Vientiane
7, Wed	Personnel and Organization Management Dept. PACSA (Mr. Yamada) Fiscal Polity Dept.
8, Thu	Inspection Dept. Tax Dept. Accounting Dept. Customs Dept. PFMSU (Ms. Sifon)
9, Fri	External Financial Relations Dept. EC (Ms. Juana) The World Bank Treasury Dept. Budget Dept.
10, Sat	
11, Sun	
12, Mon	Vientiane – Pakse Department of Finance, Salavan Province DPI, Department of Finance Budget Office, Department of Finance, Salavan Province
13, Tue	Tax Office, Department of Finance, Salavan Province Finance Office, Salavan District Finance Office, Longam District MOF School in Champasack
14, Wed	Pakse – Vientiane Vientiane – Luangprabang
15, Thu	MOF School in Luangprabang Department of Finance, Luangprabang Province
16, Fri	Finance Office, Chom Phet District Finance Office, Luangprabang District
17, Sat	
18, Sun	Luangprabang – Vientiane
19, Mon	MOF School in Vientiane Personnel and Organization Management Dept.
20, Tue	Group interviews with staff level of each department I: Inspection Dept., Tax Dept., Accounting Dept., Customs Dept. II: Fiscal Policy Dept., External Financial Relations Dept., Treasury Dept.
21, Wed	UNDP (GPAR)
22, Thu	Occasional Date
23, Fri	Final Report (Human Resource Development)
24, Sat	
25, Sun	Vientiane – Narita

## 2. Findings from Interviews: HRM/HRD in Central Departments

In this chapter, findings of HRM and HRD in central departments of the Ministry of Finance (MOF) are indicated based on the interviews with Directors or Deputy Directors of operational departments. Some information was also provided by the Organization and Personnel Department of the MOF.

### 2.1. Organization and Personnel

The MOF is composed by 11 departments and the cabinet, as is shown in Figure 1. Two public companies and three schools (to be discussed in 4.) are also under their jurisdiction.



Source: Made by the consultant based on the information provided by the Organization and Personnel Department.

Figure 1: Organizational Chart of the MOF

In October 2007, the MOF has 4,557 staff in total: 621 are serving to the central ministry, whilst 3,936 are located in provincial departments of finance (DOF). Table 1 shows the numbers of staff in central departments based on the information collected in interviews, which are broken down to individual divisions and academic backgrounds. In 2007, the Enterprise Finance Department was separated from the State Asset Management Department, while the Land Management Department was transferred to the Prime Minister's Office (PMO).

Table 1: Number of Staff and Academic Backgrounds

Department/ Divisions	Staff	Academic Backgrounds				
		PhD	MA	BA	Higher Diploma	Others*
Organization and Personnel Management Department	20	-	2	8	3	7
Inspection Department	34	-				
Fiscal Policy Department	22	2	7	about 10	about 3	
Accounting Department	23	-	4	14	1	4
Tax Department	66	-	8	30	13	
Custom Department	150	-				
Budget Department	24	1	3-4	about 14	5	-
Treasury Department	58	-	7	10	about 41	
External Finance Relation Department	24	1	4	17	2	-
State Asset Management Department	<i>tbc.</i>					
Enterprise Finance Management Department	<i>tbc.</i>					
<b>Total</b>	<b>602**</b>	<b>6</b>	<b>50</b>	<b>175</b>	<b>71</b>	<b>300</b>

\* Mainly, diploma holders.

\*\* The number does not match with the total number of the staff shown above (621) because of failures of reporting.

Source: Made by the consultant based on interviews with each department and the information provided by the Organization and Personnel Department.

Some departments have counterpart offices and staff in provinces and districts as shown in Table 2. Since these staff is under the supervision of governors of provinces and districts, personnel related data have been often unreported to the central departments. As a result of centralization movement, however, those dealing with tax, treasury and custom are going to be reported to respective central departments in coming years<sup>40)</sup>. This change is welcome by the central departments, as it is expected to make personnel management easier for them. Majority of local staff hold higher diploma or diploma, as is to be explained later in 3.

Table 2: Number of Local Staff under the Central Line Departments

Function	Province	District	Total
Organization and Personnel Management	2~3 in each province/district (normally, as an office/unit of administration)		-
Inspection	around 200	0	around 200
Accounting	50	0	50
Tax	-	-	1,870 (including 485 contractors)
Custom	-	-	800
Budget	2~3 in each province/ district		-
Treasury	321	316	687
State Asset Management	<i>tbc.</i>	<i>tbc.</i>	<i>tbc.</i>

Source: Made by the consultant based on interviews with the MOF.

40) The centralization process of tax was started in 2007, while that of custom and treasury has not been announced yet.

## **2.2. HRM Policies of the Organization and Personnel Management Department**

HRM policies and activities are taken charged by the HRM Division of the Organization and Personnel Management Department. The HRM Division tries to put “the right person in the right place” in the MOF. As a mean to achieve it, they are currently revising job descriptions of the whole staff to make them follow the restructuring of the ministry.

The Department also tries to centralize the information on the personnel. They collect basic information of the personnel in the central ministry, provincial departments and district offices; name, date of birth, academic background, department/division, status and so on. Based on this information, the HRM Division plans to manage personnel allocation of the local level as well as the central level, so as to adjust the personnel number in each level (3.1.).

Once they introduced a locally developed database, but since it was broken, they have not used any electric database.

## **2.3. HRM Activities**

### **2.3.1. Job Description**

The whole set of job descriptions was formulated in 2003, partly supported by the Governance and Public Administration Reform (GPAR) project of the United Nations Development Program (UNDP). It contains the job title, the status, tasks, personalities, academic condition and required experiences and so on.

The academic condition shown in the job description is based on the respective status (Grade/Step: to be explained in 2.3.3.) required for the job title. Such condition is based on the requirements for each status defined in the Decree on Civil Service (No. 82) as of 2003. The job description is said to be fully applied to the existing staff by 2020. In other words, if a person in a position can not meet the requirement by then, he or she needs to leave the position. However, it has not been signed and implemented so far, in spite of the great deal of efforts made for its compilation.

### **2.3.2. Recruitment and Appointment**

The Organization and Personnel Management Department deals with the annual recruitment; allocates quota given by the Public Administration and Civil Service Authority (PACSA) to the central departments and provinces, announces to the public, conducts the recruitment examination, which is made by the Recruitment Committee formed in the ministry, and shortlists applicants. Subsequently, departments conduct interviews to select applicants from the short-list. Once an applicant is selected, he or she will be hired as a probationary staff, or the ‘95% status staff’ with paid 95% of the regular

salary, and will be trained on the job for 3 to 18 months depending on his/her academic degree<sup>41</sup>.

The salary of the new staff is determined by respective salary index of each Grades (I to V) and Steps (1 to 15) to which they are classified in accordance with their academic backgrounds<sup>42</sup>. For example, a two-year diploma holder is located to Step 5 of Grade III, the lowest grade for professional staff, whilst a master holder would be classified to Step 5 of Grade IV at the initial stage when they are recruited.

Table 3: Grades and Steps of the Civil Servants

Steps Grades	Level 1					Level 2					Level 3				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
V															
IV															
III															
II															
I															

\* Grade I and II are applied to the technical staff, while Grade III to V are applied to the professional staff.  
Source: Made by the consultant based on Article 6, Chapter II, Decree No. 82.

Majority of the central staff are recruited by the ministry as new graduates, partly because this salary system of civil service, in which work experience in the private sector is not counted at all.

As for personnel appointment of the managerial level, while the minister and general directors are appointed by the Prime Minister, deputy directors and chiefs and vice chiefs of divisions are appointed by the minister<sup>43</sup>.

Although recruitment and appointment is supposed to be based on the job description, it is not fully implemented because of the delay of authorization of the job description. Nevertheless, the academic degrees of new staff have been upgraded in the past several years.

### 2.3.3. Personnel Transfer

There is no clear rule or regulation on the personnel transfer of the MOF staff, apart from the Chapter X of Decree No. 82, which defines that the transfer should be based on the job requirement and be approved by the management. In practice, personnel transfer is requested by the department with a list of candidates and is determined by the Organization and Personnel Management Department.

---

41) Article 48, Chapter VIII, Decree No.82. Although the Decree sets the probationary period up to 12 months, the MOF set it 18 months for MA holders.  
42) Article 40, Chapter VIII, Decree No.82.  
43) A document provided by the Organization and Personnel Department.

The current situation of transfer is different in each department. Generally speaking, inter-department transfer does not happen so often in the central ministry except in the departments which were established recently, such as the Fiscal Policy Department and the External Finance Relation Department, and in managerial departments including the Organization and Personnel Management Department.

Meanwhile, some line departments tend to have vertical transfer between the center and provinces. In this regard, the Treasury Department traditionally sends new graduates to provincial offices as a mean of on-the-job-training (OJT), and the Tax Department has started to send the Chiefs of Tax Offices in four selected provinces since the centralization process was implemented.

The frequency of internal transfer (or inter-division transfer) is also varied among departments.

In any of these cases, transfer may occur irregularly within a short period of time as a result of the lack of rules. Addressing this point, the Treasury Department is currently drafting a department rule on inter-division transfer to set clear standards of transfer and a minimum duration of service in one position.

#### **2.3.4. Personnel Evaluation**

Personnel evaluation is conducted twice a year in each department following the guideline provided by the Organization and Personnel Management Department. The evaluation is five-point scale from ‘unacceptable’ to ‘excellent’. The unified criteria of evaluation are shown in a standardized evaluation format as well as the guideline, but some other criteria may be added in each department.

Regarding the evaluation process, the standardized format is filled in by the staff themselves first, which is followed by an ‘open discussion’, where each staff reports one’s self assessment in front of all members of the department and is given comments on it by the colleagues. Then, evaluation marks of each staff are considered by the evaluation committee, which is consisted of a deputy director, chiefs of divisions and heads of the three mass organizations. After consulted with the party, the final marks are approved by the director to be submitted to the Organization and Personnel Management Department. The finalized marks are used as a basis of promotion and rewards.

Table 4 : Unified Criteria of the Evaluation Form

I. Political Attitude	(1) Balance and political attitude (2) Commitment to new policies (3) Commitment to protecting directions or new policies of the party and the government
II. Management Skills	(1) Capabilities of analyzing the current situations and predicting the future in his/her organization/department (2) Capabilities of setting objectives, policies, directions and performance target in his/her organization/department (3) Capabilities of organizing, improving and managing his/her organization/department (4) Capacities of managing, supervising and monitoring personnel in his/her organization/department (5) Capacities of mobilizing and encouraging colleagues to realize and execute policies and directions of the party
III. Professional Aspects	(1) KSA (knowledge, skill and ability) of assigned tasks (2) Responsibilities for assigned tasks (3) Creativities to perform tasks and to achieve higher outcomes/outputs
IV. Moral Aspects	(1) Execution of the party rules, public laws and other regulations (2) Economization: protecting the party-owned properties, the state-owned properties and other public properties (3) Submissive character: being a good listener and respecting colleagues and the public (4) Unification of internal and external persons (5) Transparency and integrity (6) Trusts of the public
V. Work Organization	(1) Execution of democracy and teamwork: in parallel with being responsible of individual tasks (2) Skills of planning and supervising (3) Evaluation and utilization of lessons learned to improve job performance
VI. Task effectiveness	(1) Effectiveness in supervision (2) Effectiveness in outcomes/outputs of assigned job (3) Effectiveness in transparency and strengths of his/her organization/department

Source: Made by the consultant based on the information provided by the MOF.

### 2.3.5. Promotion and Rewards

Normally the staff is given one-step advancement in the grade/step table shown above (Table 3) every two years, but if one obtains the highest mark or low marks in the evaluation continuously, the marks may affect to this step advancement<sup>44)</sup>. When one reaches to Step 15 of Grade I to III and stays in the position for three years, he/she can be promoted to Step 8 of the next grade<sup>45)</sup>. Grade promotion is also based on the obtained or upgraded academic degrees. According to the Decree No. 82, promotion examination can be another option for the promotion from Grade II to III, or Grade III to IV. Such an examination is, however, not implemented in the MOF. Since a salary index is set for each

44) Article 66, Chapter VIII, Decree No.82.

45) Although the Decree does not define the automatic step advancement from Grade IV to Grade V, in practice, those staying in Step 15 of Grade IV can be promoted to a relevant step (usually step 8) of Grade V.

grade/step, it can be said that the salary of the staff is determined by academic backgrounds, seniority and evaluation marks.

In addition to the promotion and salary increase, the MOF provides high performers with some sorts of awards as a reward to motivate the staff.

#### **2.4. Needs of Operational Departments for HRM**

During interviews of this study mission, not specific request for the Organization and Personnel Management Department was expressed by the operational departments. Although nearly all of the departments have difficulties with the lack of personnel, they understand the problem is caused by the quota system of PACSA.

Different needs exist as for personnel transfer, but since transfer is requested by the department anyway, there is no complaint to the Organization and Personnel Management Department regarding this. Inter-department transfer is not preferred in most departments mainly because it would be an impediment to nurture professional knowledge and skills. Because the operations of each department are quite specific, the management of central departments tends to expect specialists rather than generalists. Vertical transfer is taken as a policy in some departments. Those who have experiences of transfer in the provincial level also admit that to know the local situation was useful for their career.

The three departments under the centralization process show strong intention to manage local personnel directly by themselves. Their concern is in that they have not been able to grasp full information of the local level so far, because they could access such information only through the HRM Division. As a matter of fact, however, the problem is not in the HRM Division: the division itself has found it difficult to collect adequate data from corresponding offices and units in the local level.

#### **2.5. HRD Policies of the Organization and Personnel Management Department**

The HRD Division is in charge of HRD related policies and activities in the ministry. For example, all of the donor support for training is passed through this division and the division receives feedback from participants of training events.

No comprehensive strategy or plan of HRD, however, is set up in the organization. One direction is to upgrade academic degree of the staff, to which much efforts are being made with setting numerical targets. This direction is attributed to the fact that many of BA or higher diploma holders, who studied abroad, such as in Vietnam, Germany or Soviet, are getting older, while the younger generation has



weaker academic background, partly because of the limited number of higher education institutions that provide degrees in finance.

Apart from that, HRD related activities for new and existing staff have been basically left to individual departments. To be fair, the HRD Division, as well as the Organization and Personnel Management Department as a whole, fully realize the necessity of strategic HRD based on the proper assessment of training needs.

HRD policies and activities are not much linked with those of HRM. HRD related information, such as the history of academic and practical training, is also gathered only to the HRD Division.

## **2.6. HRD Activities**

In terms of academic training, the staff is encouraged to upgrade their degrees either by taking academic leaves or by attending part-time courses. Some staff goes to the evening BA course of accounting in the National University of Laos, supported by the ministry.

Though most of the central departments conduct practical training in the form of OJT, some remarkable practices are found in operational departments. For example, the Inspection Department conducts workshops several times every year, in which the staff both in the central and the provincial level exchanges experiences. The Accounting Department, on the other hand, has organized internal workshops to follow up the revision of the Accounting Law, which is planned to be disseminated to the provinces. These are the activities held within a department, and not involving the HRD Division and other staff in the ministry.

In addition, as have been mentioned earlier, there are various donors supporting different departments, such as the Swedish International Development Agency (SIDA) for the Tax Department, the European Commission (EC) for the Inspection and the Treasury Department, and the Asian Development Bank (ADB) for the Accounting and the Budget Department etc<sup>46)</sup>.

## **2.7. Needs of Operational Departments for HRD**

Needs for academic training are varied among interviewees of this study. From our observation, those who are involved in the intellectual operations such as drafting regulations or analyzing economic data strongly agreed that academic training helps them with obtaining broader perspectives in the field. On the other hand, some operational departments, such as the Accounting Department and the Customs

---

46) Details of various donor supported HRD activities are to be examined in the other part of the report of this study.

Department, claimed their jobs are highly practical and requires experiences rather than academic degrees.

Meanwhile, short-term, urgent needs for training are much more frequently expressed in the interviews in operational departments, because new knowledge or skills are increasingly required by the on-going restructuring and revisions of regulations. These kinds of needs are usually addressed by the internal training activities within the department, but the departments obviously need organizational support to these activities. Particularly, dissemination of such knowledge and skills is a commonly recognized task for the departments.

In addition, IT skill and language skill are those most frequently referred skills that the departments require.

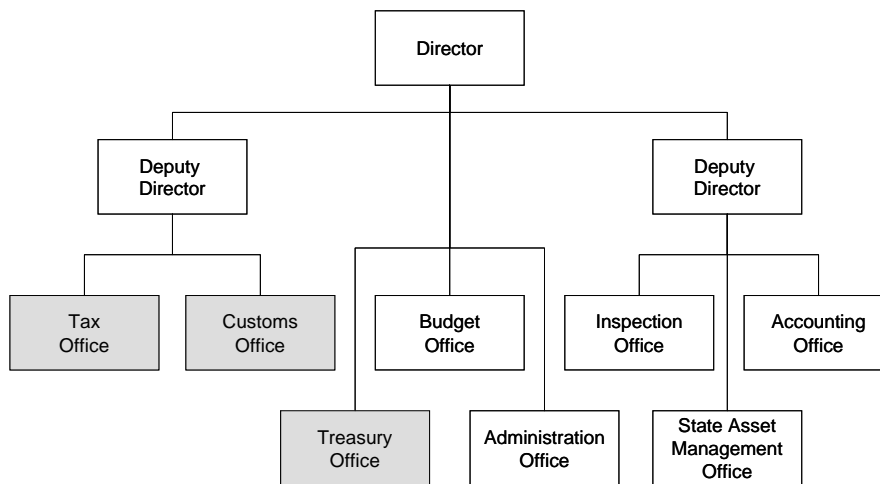
Training or seminars provided by donors do not enjoy good reputation in terms of practical effectiveness. Although they offer knowledge of international practices, much of the contents are often irrelevant to the situations in Laos. In this regards, Vietnamese practices seem to be accepted easily.

### 3. Findings from Interviews: HRM/HRD in Provinces and Districts

The findings given in this chapter are mainly based on the field visits to two provinces (Slavan and Luangprabang), where interviews were conducted with the DOF and district offices of finance.

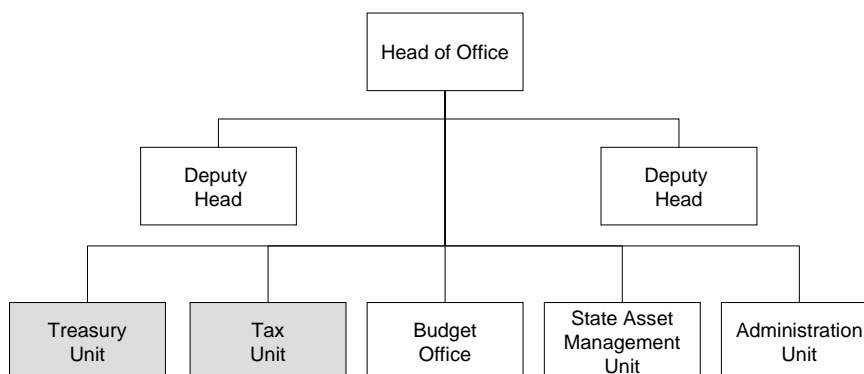
#### 3.1. Organization and Personnel

Typical organizational structures in the DOF and the Office of Finance are shown in Figure 2 and 3.



Source: Made by the consultant based on the interviews in provinces.

Figure 2: A Typical Organizational Chart of a Provincial Division of Finance



\* The district offices located near the provincial department may not have the Treasury Unit, as the function is covered by the DOF.

Source: Made by the consultant based on the interviews in districts.

Figure 3: A Typical Organizational Chart of a District Office of Finance

As have been mentioned, functions of tax, customs and treasury are to be supervised directly by the respective departments of the MOF. After this centralization process is implemented, the status of Directors or Heads of these offices or units will be equivalent to Deputy Director of the DOF or Deputy Head of the Office of Finance.

The lack of personnel number is even severe in the local level. In particular, the district offices find it hard to obtain the PACSA quota. It is said the provinces often keep the quota allocated from the central ministry for themselves without sharing it with the districts (, though such situation was not found in both of the provinces to which the study mission visited). The personnel are frequently covered by the contracting staff that except to be the full time staff once the quota is available.

### **3.2. HRM Policies and Activities**

Although the job descriptions were made for the staff in the local level, they are not authorized and implemented as is the case in the central ministry. Nevertheless, academic requirements in recruitment have been notably upgraded by now. For example, the DOF of the Luangprabang Province does not accept any high school graduates, who occupied 30% of new comers in the DOF three years ago. Actually, the minimum academic requirement of all new staff in the DOF and the Office of Finance has turned to be a diploma. Only in the district offices in remote areas, where a special measure is taken to secure personnel, high school graduates may be accepted.

The process of recruitment is not unified in the provincial and district levels. While some provinces conduct the recruitment activities both for the provinces and districts under them, other provinces let districts holds their own recruitment. Appointment is conducted in accordance with the Decree No.82, but in practice, main decisions are made by the Director of the DOF or Head of the Office of Finance.

Personnel transfer also takes various forms in different provinces and districts. There used to be transfers with other governmental sectors, such as education and military, based on the decisions of the governors. In the Luangprabang Province, the personnel in tax, treasury and customs offices used to be rotated in every three months, which is adjourned until the full implementation of decentralization. These practices are the points to be reconsidered under the centralization process.

Meanwhile, in small offices of finance in the district level, especially where economic activities are not active, personnel are hardly transferred even within the offices. They do not need it because the small number of the staff knows the job of each other in details, thus they can substitute their colleagues whenever required, and the organization is rather flexible. From our observations, such smaller offices are relatively well managed compared with bigger and busier offices.

### **3.3. HRD Policies and Activities**

Both in the provincial and district level, upgrading academic degrees is an issue that the staff are encouraged to address so as to meet the academic conditions set in the Degree No.82 and the respective job description. In particular, the remote districts where the special quotas were allocated to high school graduates need to send the staff to conduct a diploma or a higher diploma course which is usually a full time course.

Many diploma holders are currently attending what is called a 'linkage course' of the MOF schools to upgrade their diploma degree to higher diploma. Some province provides incentives and supports to the staff to attend this course, but the amount is limited. Majority of the fees are funded by the staff themselves, though they can have a cheaper rate for the MOF staff. Since the course has the upper age limit of 45 years old, senior staff is out of this scheme. Instead, a lower diploma is provided by the MOF to those graduated from the high school and has served to the MOF, the DOF or the Office of Finance for a long duration.

Practical training is usually based on OJT in the local level as well. It is noteworthy, however, the provinces attempt to support HRD in the district level quite actively. Whenever the new regulation is announced, they invite the district staff in the jurisdiction to share required knowledge to them.

### **3.4. HRM/HRD Needs**

In terms of HRM, smaller offices are managed relatively well as have been mentioned earlier. More sophisticated management is required maybe in the larger offices and departments whose operations are much more complicating.

As for HRD, academic upgrading is recognized a significant task in the local level, but this seems to be mainly motivated by its impacts on their salaries and promotion, even though many staff that attend the linkage course agree that their learning at school help with their daily operation. It maybe true in the case of high school graduates who do not have any financial background: in one district, where most of the staff joined the office as high school graduates, they say learning at the school have provided them with broader perspectives; and they can now understand the documents provided by the province or the ministry, which they used to have difficulties to follow. Nevertheless, in other departments and offices, what is felt as advantages of the school is mainly related with information shared with other students from other region, which could be achieved though inter regional training events.

Along with the long-term academic upgrading, huge demands for short-term training exist in the local

level, especially to follow up the new regulations and operations. The workshops held by the provincial staff are quite repetitive in districts, but for the remote districts, it is not enough to attend a few-day seminar to understand all they need. Whilst the districts near the provincial department often visit to the department staff to be tutored by them, the staff from the remote districts cannot help relying on the manuals and documents.

The staff in the province level also needs further training to follow the changing situations. Nearly all of the interviewees agreed with that the most appropriate lecturers are the staff in the central level. They do not need to have Directors, but if the technical staff could assist them, it would be quite helpful for them.

#### 4. Findings from Interviews: HRD through the MOF Schools

Finally, the findings are indicated based on interviews and observation in three MOF schools: Vientiane, Champasack and Luangprabang.

##### 4.1. Courses of the Schools

The courses set in the three MOF schools are shown as below. Many of the courses have been restructured in the past several years. Currently, all of the courses came to provide the higher diploma degree<sup>47)</sup>.

Table 5 : Courses of the MOF Schools and No. of Registered Students

(% shows the ratio of those from the MOF, the DOF or the Office of Finance)

	Vientiane	Champasack	Luangprabang
Regular Course (3 yrs)	1,100* (nearly 0%)	800* (nearly 30%)	310 (nearly 0%)
Linkage Course - full time (2 yrs)	-	-	70 (nearly 100%)
Linkage Course - weekend (1.5 yrs)	-	200 (100%)	30 (nearly 100%)
Linkage Course - evening (1.5 yrs)	200 (70%)	800 (80%)	59 (n.a.)

\* Includes the students of two grades, because the course was started in 2006. (Other courses were launched in 2007.)

Source: Made by the consultant based on interviews with the MOF.

The regular course used to be a two-year diploma course, which was upgraded to three-year higher diploma course. The course is basically provided for high school graduates, so as to contribute higher education in the field of finance of the country, since there are not so many institutions to provide such education especially in local areas<sup>48)</sup>. Only in the Champasack school, 30% of the students are the non-managerial staff, who serve in the DOF or the Office of Finance in a remote province or district.

The course is quite popular among high school students, partly because of its curriculum which includes English and IT. It is said many graduates apply for the MOF or the DOF, but not so many graduates are actually recruited by them. Thus, graduates seem to join either to private companies or other governmental agencies<sup>49)</sup>.

47) Only one course for diploma remains this year.

48) In this regard, there are some vocational schools run by the Ministry of Education (MOE) which have faculties of accounting and a number of the MOF staff is actually graduates of this MOE schools.

49) The schools do not have accurate information on the graduates' careers, but the Vientiane school prospects that nearly half of the graduates work in the government sector.

Meanwhile, the ‘linkage course’, started from 2007, is designed for the MOF staff that has already held a diploma degree. The full time and weekend courses are provided for the staff in the managerial level, whilst the evening course is opened for all staff. These courses are used for upgrading academic certificates of the staff in the nearby provinces and districts.

All courses have an enrollment quota for each province and district. The conditions for application are that the applicant is under 45 years old, and that he or she is a diploma holder in the case of the linkage courses. Selection is conducted by the administration offices or units that consult with the applicants’ evaluation results.

In the Vientiane school, a four-year BA course was introduced in 2005, supported by the Vietnamese Academy of Finance under the Vietnamese Ministry of Finance<sup>50</sup>). Since the BA degree is provided from the Vietnamese Academy of Finance, the curriculum and lecturers of this course are not supervised by the Ministry of Education of Laos. All of the lectures are provided by Vietnamese lecturers based on the Vietnamese curriculum, which are always interpreted by the MOF staff into Lao. The tuition fee is free as it is also supported by the Vietnamese MOF, and 70 % of the students are the MOF staff, whilst the rest are from different ministries.

#### 4.2. Capacities of the Schools

Among the three schools, the capacities of the Luangprabang school is weaker than other two. Physical situation of the class rooms and dormitories are quite severe, and the quality of teachers is also poor.

Table 6 : Teachers of the MOF Schools

	Vientiane	Champasack	Luangprabang
MA	3		1
BA	15	nearly all	9
Higher Diploma	5		7
Diploma	-		10
None	2 (staff)		0
Total	25*	56	27

\* Includes seven teachers dispatched by the MOF, but excludes lecturers of the BA course who are all Vietnamese.

Source: Made by the consultant based on interviews with the MOF.

As for teachers, nearly 50% of those in the Champasack and the Luangprabang schools have some

50) The course will provide the degree to the first gradates in early 2008 and 80 students are expected to obtain the BA. They will have finished the course within three years, because they were about to finish the diploma course when they joined this BA course.



practical experiences in the DOF. On the other hand, most of those in the Vientiane school do not have work experiences apart from the teaching job. In this regard, the school accepts seven staff from the MOF or the DOF who is assigned to teach there for two or three years. Many of them are managerial level staff and are expected to teach practical aspects of public finance. Both of the Champasack and Luangprabang schools recognize the necessity to introduce up-to-date information from the active staff in the central ministry. The Luangprabang school invites some MOF staff to the regular course for a several hour workshop, which is also planned in the Champasack school.

The curriculum is revised every year in August to follow the revisions of regulations, which is approved by the Minister of Finance and authorized by the Minister of Education. But this process is mainly conducted by the Vientiane and the Champasack schools.

As for school finance, all of them are dependent on the MOF. Only the management costs are covered by the tuition fees which are determined in each school. Normally the MOF staff can get good discounts.

The World Bank is currently tries to support the Champasack and the Luangprabang schools, mainly in terms of school infrastructures. They also plan to assist curriculum development, but it is not confirmed yet. Infrastructures of the Vientiane school are renovated with the support from Vietnam.

#### **4.3. Expectations of MOF staff towards the Schools**

The reputation of the Champasack and the Luangprabang schools are both quite good in the provinces and the districts to which the study mission visited. The students seem to enjoy their education, which is hardly provided in other private schools.

However, based on our interviews, what is expected to the schools is mainly provision of the degrees and is not provision of practical training. The reasons for it include backgrounds of teachers, most of whom do not have practical experiences, as well as the physical capacity of the schools.

## **5. Issues to be Concerned**

Based on the findings shown in Chapter 2, 3, and 4, issues to be concerned in HRM and HRD of the MOF are specified as follows;

### **5.1. Insufficiency of the Personnel Number**

The insufficient number of personnel is recognized as a huge impediment to the operation both in the central ministry and local departments and offices. It may be true that the number allocated by PACSA is too limited compared with the appropriate number, with which the MOF would be able to fully implement its mandates. However, this problem cannot be confirmed without the relevant information on personnel throughout the country. For example, the Custom Department admits that the number of their local staff may be sufficient but the problem exists in the quality of the staff. Another example was also witnessed in our visit to one provincial department of finance, where only one personnel was stationed in an office as a result of academic leaves of his three other colleagues. These problems are never addressed just by increasing the number of the staff.

In practice, the lack of personnel number is often covered with contracting staff, which seems to have another issue to be concerned. Since contracting staff is not subjected to be the Civil Law, it may be ethically problematic to have a large number of contracting staff in technical positions.

### **5.2. Lack of Complete Personnel Data**

Related with the first point addressed above, personnel data of the central ministry, provincial departments and district offices are neither completed nor unified. Although all information on personnel is supposed to be reported to the Organization and Personnel Management Department through offices or units of administration, they are not complete especially in the case of transfer or termination of technical staff that are managed only by the local directors.

As for the three departments under the centralization process, it will be more efficient that the personnel of the local level are managed by the center after the implementation of the process. Nevertheless, one potential risk of this may be a too much independence of these departments in terms of personnel management, since these departments are eager to deal with the local personnel information directly even without involving the Organization and Personnel Management Department.

Another issue on personnel information is that the whole information is not shared within the Organization and Personnel Management Department: while the HRM Division collects basic personnel data, information on training is only held by the HRD Division, and therefore, two sets of data are not matched. In this regard, a lack of personnel database may make the job of information

management difficult in the Department.

### **5.3. Implementation of Job Description**

Since the job descriptions have not been signed, requirements for particular positions are not yet applied to recruitment, appointment and personnel transfer despite the intention of the Decree No. 82. Furthermore, organizational restructuring in accordance with the centralization process will require further revision of the job descriptions.

### **5.4. Inadequacy of Recruitment and Appointment**

Recruitment and appointment do not follow the unauthorized job descriptions. As a result, it was pointed out in some departments that staff often has no financial background, and therefore, needs additional training after assigned to the MOF. The situation is problematic, as well as inefficient, especially in operational departments where basic financial knowledge is crucial for daily job.

The same may hold true in the local level, especially under the situation where a unified recruitment system is not applied to districts. This might bring with capacity gaps between districts in a long run.

### **5.5. Irregular Personnel Transfer**

Problems of the current system of personnel transfer includes, first and foremost, clear policies and standard of transfer are neither set nor implemented. As a result, personnel could be transferred after a short period of service to other position in which they are required to perform totally new tasks.

One of the downsides of this irregular transfer is, of course, resulted in a difficulty for the staff to be adapted to the new circumstances and to obtain new knowledge and skills. But even more importantly, knowledge and skills obtained by a predecessor are usually not transferred to a successor, because they are given neither time nor an incentive to conduct the handover, or a predecessor may not have enough time to fully digest necessary knowledge and skills, anyway. This leads to a lack of continuity of the organization as well as an inefficient accumulation of knowledge within the organization. On the other hand, it is also reported that sometimes a personnel can not be promoted just because nobody can substitute his or her current job.

The fact that needs for transfer are varied among different functions within the MOF: some prefer keeping personnel at the same department to deepen their specialist skills, while others find occasional rotation between the central and the provincial level useful to know the situations of each other, may make the task of setting up a clear direction of transfer more complicating.

## **5.6. Relevance of Personnel Evaluation**

Generally speaking, main aims of personnel evaluation include rewarding the staff, motivating the staff, and finding out the capacity gaps of the staff, which, in turn, will be addressed through HRD activities. Though all of the factors are mentioned in the Chapter XI of Decree No.82, the current evaluation system seems to be linked only to rewards and promotion, while other functions of evaluation are rather weak.

One of the points to be concerned is that the standardized format of evaluation may not fit the personnel in different departments, even though departments can make some modifications to it. Setting adequate criteria of evaluation is important to motivate the staff to contribute to the organizational achievements as well as to assess their capacity gaps properly.

Secondly, the process of self assessment and open discussion can be useful to make individual staff realize what they need to improve, but the results of assessment are not necessarily linked to HRD activities.

Finally, feedback of evaluation is not fully provided to the individual staff, since the mark is put by the directors after the open discussion. Therefore, even if one finds the mark unfair, he or she does not have a place to claim of it.

In addition, there seems to be some confusion of the concept of personnel evaluation within the MOF. Whilst the current personnel evaluation does not necessarily assess operational performance based on the objectives of the department, the Inspection Department tries to conduct what is called 'performance evaluation' of the staff in their inspection framework.

## **5.7. HRD: Long-term Strategy**

Currently, HRD activities are not conducted along with an organizational-wide direction. A clear vision of HRD: for example, a view to what kinds of personnel are to be developed within the organization and how these personnel are to be trained, is not shared either in the ministry nor in the departments,

One thing commonly recognized in every department and office is a necessity to upgrade academic degrees of the staff so as to fulfill the conditions set in the Decree No. 82 and the job descriptions. At this moment, level up of staff, seems to be useful particularly in the local level, where many of the staff are still under qualified in terms of their academic background. Indeed, as have been referred earlier, the interviewees of this study in the district level admitted that they can now have better

understanding of regulations and manuals provided by the central MOF, thanks to the academic training, through which they obtained broader perspectives towards finance.

However, practical significance of academic training needs to be questioned. In the operational departments, work experiences rather than academic degrees may count. As a matter of fact, some staff in the Custom Department and the Accounting Department agreed with that they can fulfill their daily operations with the knowledge of diploma level if they acquire practical experiences.

Dispersed system of appointment and personnel transfer in the local level may have been one of impediments to have a unified HRD strategy so far, under which it is hard for the staff to nurture professional skills and to have a relatively clear vision of their future career.

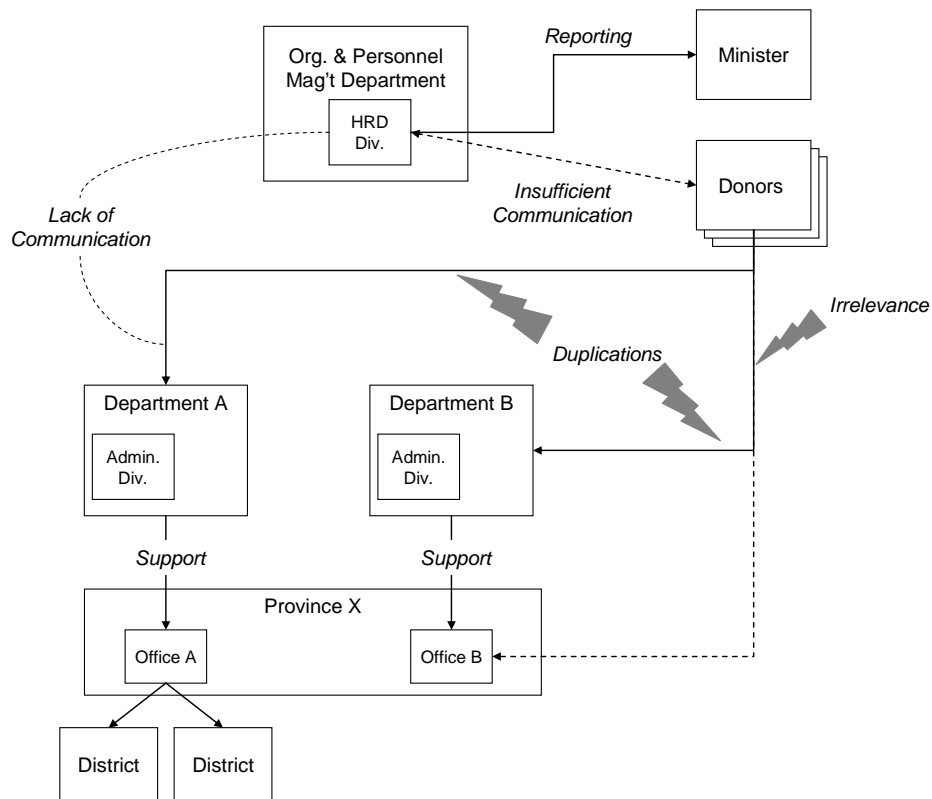
### **5.8. HRD: Short-term Needs**

In accordance with the recent revisions of regulations, dissemination of new regulations down to the local level is a commonly felt urgent task in operational departments. It is worth noting that many departments both in the central and the local level seem to have made good efforts in the dissemination. Nevertheless, there is a long way to go to complete this task so as to enable the full implementation of these new regulations throughout the country.

In particular, the remote districts seem to find it hard to understand the whole contents by themselves, as they can hardly access to support by the provincial department. In other words, documents and manuals provided by the central are the only reliable tool for them. Systematic training provision and sophisticated, user-friendly manuals may be both required to meet the short-term needs.

### **5.9. Communication between HRM, HRD and Other Departments**

Although good practices of HRD can be found in individual departments, they are usually ad-hoc basis and held just within one department and not really shared with others. Theoretically, such HRD activities should be reported to the Organization and Personnel Management Department, which is in charge of supporting such activities, avoiding duplications and facilitating information sharing among departments.



Source: Made by the consultant based on the interviews.

Figure 4: Current Situation of HRD in the MOF

As already mentioned, a missing link between HRM and HRD is also an issue to be concerned, because HRM and HRD should be the functions interrelating with each other.

### 5.10. Unsuccessful Donors' Assistance for HRD

Although so many donors have been trying to assist operational departments in terms of capacity building, preferable impacts seem to be hardly achieved so far. Frequently pointed out problem of donors' assistance is that their support or training are not relevant to the current situation of the Lao PDR, though they show international operations, which may be useful in the future.

Since most donors neither welcome feedbacks from the trainees nor provide follow-up activities, the reason why the contents of support or training are not rooted in the daily operation is never known by the donors.

The problem also exists in the MOF side. When donors contacts with operational departments directly and provides training to particular departments, such information is not fully shared within the

ministry as is the case of internal training in departments (5.9., Figure 4). As a result, training events provided by donors are hardly coordinated and shared across departments. In this regards, some voluntary practices of the trainees were observed during the interviews: some of them try to disseminate what they have learnt in donor supported training not only to the colleagues within their departments, but also to those in different departments.

It is also pointed out that the selection of trainees is left to each department, and therefore, irrelevant personnel, such as those with the '95% status' who may not remain in the department, is sent to the training.

#### **5.11. Unclear Mission of the MOF Schools**

Finally, as may be repeatedly mentioned by other donors, the mission of the three MOF schools is unclear at this moment. Their objectives include the contribution to higher education in the field of finance, but from HRD point of view, the direction of how to utilize these schools for HRD of the existing staff is still ambiguous.

## **6. Recommended Solutions for the Issues**

In this final chapter, recommendations for addressing the issues are proposed.

### **6.1. Emphasis of the HRM/HRD Function**

All of the issues shown above are more or less interacted with each other. Therefore, the solutions for them need to be considered strategically with a clear and consistent set of policies and activities of HRM and HRD. It is crucial for the relevant department, the Organization and Personnel Management Department in the case of the MOF, to play a leadership role in personnel management, so as to achieve this strategic management of personnel. Such a department can perform well only with the operational departments that aware significance of HRM/HRD and the management that commit themselves to HRM/HRD issues.

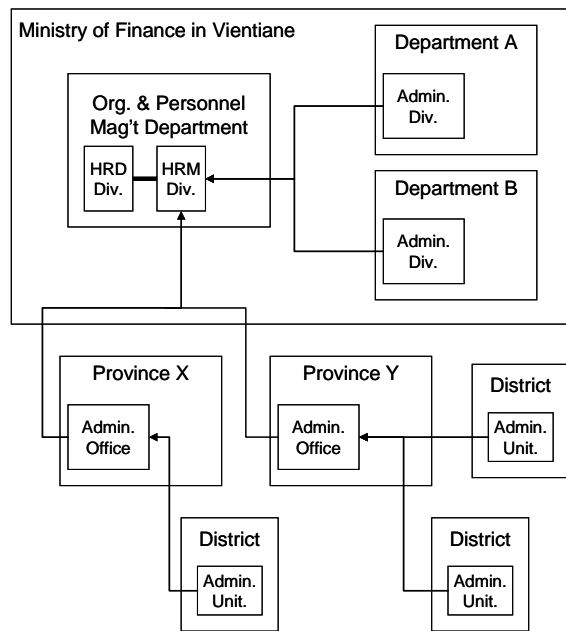
In the current organizational structure of the MOF, administrative divisions and offices of central and local departments (province) or offices (district) would be the corresponding bodies to the Organization and Personnel Management Department.

### **6.2. Information System on HRM/HRD**

In connection with 6.1., it is significant to collect and store all adequate information of the staff in the Organization and Personnel Management Department, so as to realize unified and consistent management of personnel.

As the Support for Better Service Delivery (SBSD) programme plans to introduce a government-wide personnel database into all ministries in the coming several years, a database just for the MOF may become inefficient. Before considering development of such database, a relevant reporting system on personnel information needs to be established. The first step may be an integration of information stored in the HRM Division and the HRD Division. This could be done in an Excel base format. Consequently, the information flow from the district and province level to the Organization and Personnel Management Department as well as the central operational departments should be fixed. For example, a monthly reporting system as shown below may be a practical option. It should be noted again that even after the implementation of centralization, all of the personnel related information need to be terminated to the Organization and Personnel Management Department.



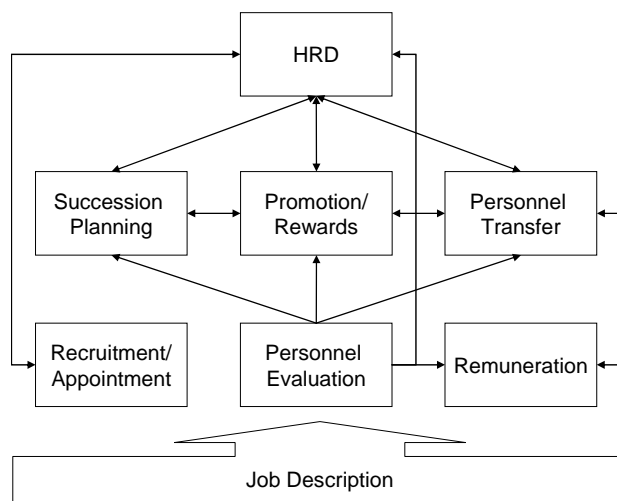


Source: Made by the consultant.

Figure 5: Reporting System of Personnel Data

### 6.3. Alignment of HRM/HRD Policies and Activities

Issues of HRM activities referred above are interrelated with each other, all of which should, in turn, be linked to HRD activities to make personnel management development focus, rather than deficit focus. Detailed recommendations to each element of HRM are as follows;



Source: Made by the consultant.

Figure 6: Correlation of HRM Activities

#### Job Description:

Contents of job descriptions of a staff are broken down from the mandates of the belonging department, which must be the process being taken in the on-going revision. One thing to be recommended is that putting too much details of the job on the job description should be avoided from practical point of view.

#### Recruitment and Appointment:

As is recognized in the Organization and Personnel Management Department, problems in recruitment and appointment, namely mismatch of backgrounds and positions, should be solved through setting criteria based on the job description. Introduction of a unified exam may be an issue in the future, so as to standardize the quality of personnel in each level of job.

#### Personnel Transfer:

Clearer sets of policies and standards, including minimum duration of service, obviously need to be set for inter-department, inter-region, and vertical transfer. Handover period should be counted in transfer, and it is the responsibility of the director to confirm the handover is completed before the transfer. Standards of inter-division transfer within a department can be left to each department, but it is certainly helpful to set department rules of transfer just like ones drafted in the Treasury Department, which cover both of the points referred here: frequency of transfer and handover operation.

#### Personnel Evaluation:

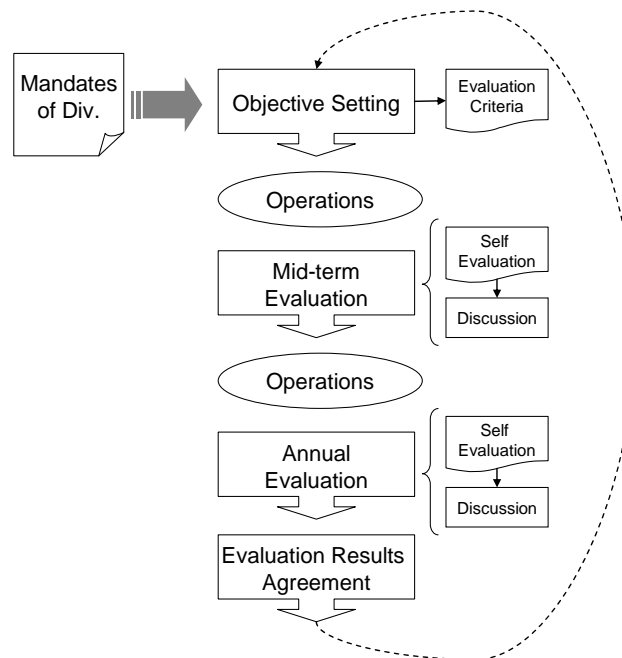
To enhance utility of personnel evaluation, reconsideration of evaluation criteria may be the first step to go. In this regard, every staff can set one to three objectives to achieve which are consistent with organizational objectives. For example, if the main mandate of a division were dissemination of relevant regulations to enterprises, one of the objectives of the staff in this division could be ‘disseminating these regulations to enterprises in the Region X’. The objectives can also be set annually to pursuit annual target of the organization. In this case, if the target of the division were dissemination of a newly revised regulation to enterprises, one of the objectives of the staff could be ‘implementing seminars for enterprises to disseminate the new regulation at least twice a month’. By setting such objectives as evaluation criteria, the staff can contribute to organizational benefits<sup>51)</sup>. This kind of performance evaluation should be done in the framework of personnel evaluation, rather than in that of inspection.

---

51) Evaluation criteria can include competence, competency and development objectives in addition to performance objectives shown above.

Although the results of personnel evaluation are currently employed only to rewards, they can be utilized to HRD, as have mentioned already. For example, if a director find in the evaluation that one staff has not performed well because of lack of IT skill, the director can assign him/her to take an IT training course provided by the ministry. The evaluation process should not be deficit focus, or emphasizing on fails and weakness, since such an evaluation discourages the staff. Instead, evaluation can be development focus to motivate the staff to learn more so as to obtain higher mark in the next evaluation.

Finally, the figure below describes an ideal step of personnel evaluation. Referring to international practices, the final evaluation result is usually agreed with an individual staff before it is confirmed.



Source: Made by the consultant.

Figure 7: Personnel Evaluation Step

**Promotion:**

Currently, grade promotion is given to the staff every two years unless the evaluation result is extremely good or bad. Apart from this regular grade advancement, obtaining a higher academic degree is the only way for the staff to get promoted, and thus, to increase one’s salary. This system, in turn, facilitates the trend that the staff is earnest to upgrade his/her academic degree either by attending a part time course or by taking an academic leave, which may contribute to the lack of personnel in their offices. Under this situation, it is highly recommended to introduce the promotion examination defined in the Decree No. 82. If the personnel are appreciated by the

examination result, which reflects their practical knowledge or skills, it can not only encourage them to work harder, but also reduce their burden and cost to attend the school.

#### Succession Planning:

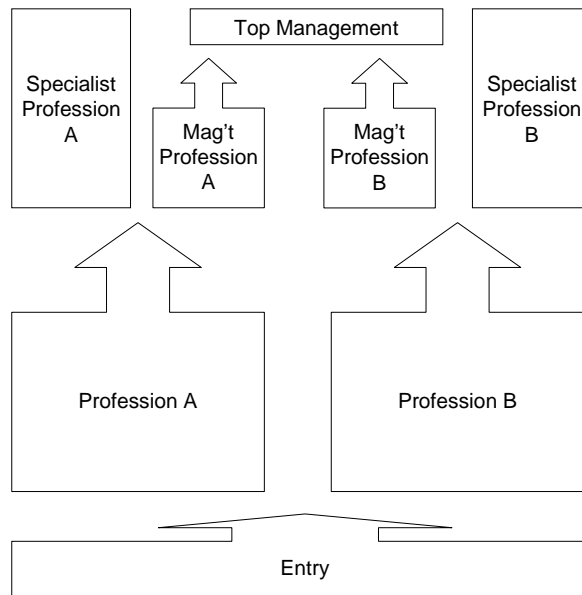
It is more or less necessary for the management to consider the future successors of each position in promoting, transferring and developing the staff. Otherwise, they may face the situation where a person can not get promoted or transferred because of the lack of an adequate subordinate who can be a substitute. Succession planning is an idea of long-term personnel planning to avoid such a situation. It does not need to be a formal process, as it is just a plan and can be revised once in a while. But the point is HRD of the potential management based on this kind of planning is very important for sustainable development of an organization.

Many of the points raised above are more or less recognized by the Organization and Personnel Management Department and are being addressed by them. In addition, they are also being recognized and addressed by the national level Civil Service Management Strategic Framework, which the HRM system of the MOF needs to be aligned with. One tip to achieve these difficult tasks is that we need to make the rules or the systems as simple as possible: complicating orders will never be implemented!

#### **6.4. Establishment of a Long-term Strategy of HRD**

In considering the consistent systems shown in 6.3, a long-term perspective of HRD as a whole organization is crucial. That is to say, in addition to the target of upgrading academic degrees of the staff, practical knowledge and skills which are required to each level of the staff, as well as expectable career paths within the ministry, should be identified and set; and these, in turn, are to be reflected to the HRM/HRD practices. Otherwise, individual HRM/HRD activities could be either irrelevant or inefficient for the staff.

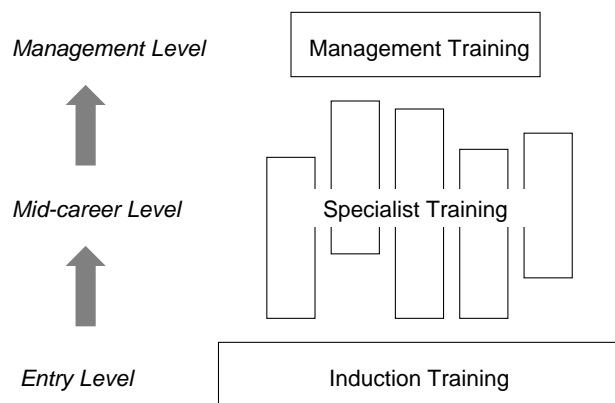
As far as the current personnel transfer system in the MOF is concerned, people in the central ministry are likely to expect ‘specialists’ type career paths. Meanwhile, those in the local level may have expected to be ‘generalists’, but this direction seems to be adjusted in the centralization process. Thus, the possible career path model for the MOF and DOF staff would be as shown in Figure 8.



\* A and B could be Tax, Accounting, Budgeting, HRM etc.  
 Source: Made by the consultant.

Figure 8: Career Path Model

A stratified training mechanism is one way to organize long-term HRD activities so as to ensure the staff to obtain the necessary knowledge and skills required for their careers. In fact, the Civil Service Management Strategic Framework contains such a concept. According to its action plans, the Organization and Personnel Management Department would need to build up specialist training for financial staff of the whole government with consulting this government-wide HRD framework.



Source: Made by the consultant.

Figure 9: Stratified Training

## **6.5. Alignment of Individual Trainings with HRD Strategies**

Along with the long-term strategy, short to mid-term HRD plan in each line department should be set, so as to make individual training events align with broader direction of the department and the whole ministry.

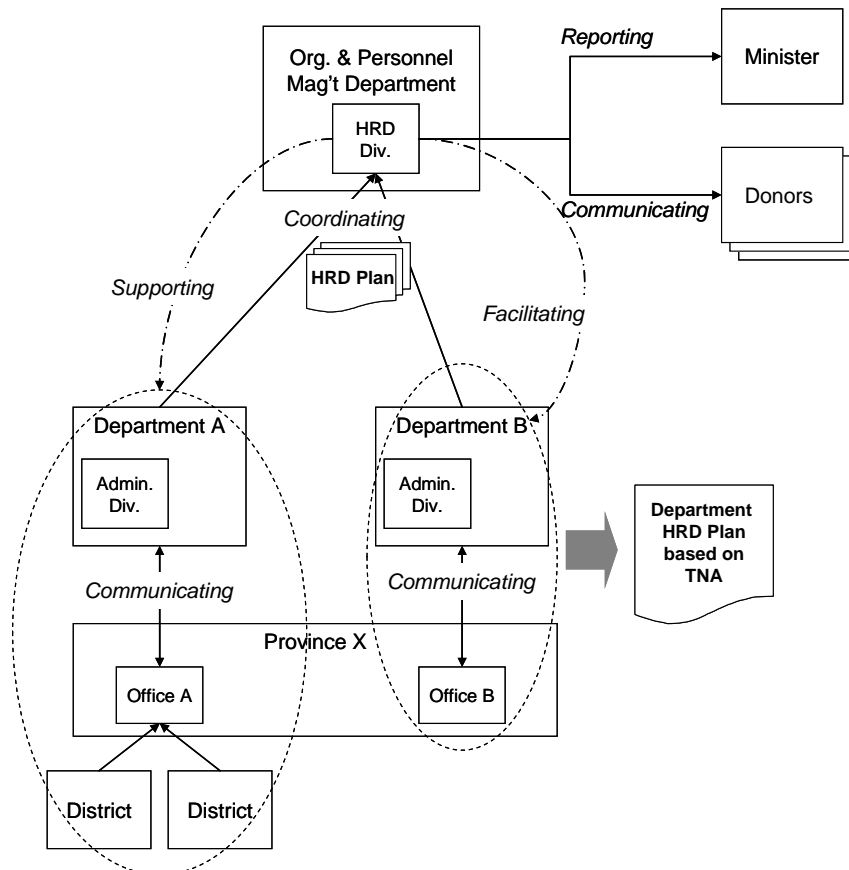
Training needs assessment (TNA) can be the basis of this HRD planning. TNA is a process of identifying a performance gap: a gap between the current performance and expected performance, which could be diminished by training the staff<sup>52)</sup>. By going through this step, a department can minimize ad-hoc training events which are irrelevant in terms of objectives or urgent tasks of the department. TNA and an annual HRD planning could be finished within a half day meeting.

It should be noted, however, that training is not a panacea! Root of a problem may exist in somewhere else, such as in appointment, in evaluation criteria or even in some personal factors. Therefore, we should not assume that ‘training needs’ are there in conducting TNA: it is necessary for us to distinguish what can be tackled by training and what cannot.

Recommended process of the HRD planning in the MOF is shown below. Coming back to the issue raised 6.1., it is the role of the Organization and Personnel Management Department to support and facilitate operational departments in the course of the planning process. Being involved with the process, the Department can not only communicate with international donors that would be the potential training providers, but also coordinate joint training events of different departments if necessary.

---

52) Although the term of ‘TNA’ is also used for assessment of training needs for individuals, here we deal only with the assessment in the organizational level. Individual TNA can be done in the personnel evaluation scheme.



Note: Refer to the current situation shown in Figure 4.  
 Source: Made by the consultant.

Figure 10. Proposed HRD Planning Mechanism

### 6.6. Training Dissemination Mechanism and Manual Development

As for implementation of the training designed in 6.5., building up a dissemination mechanism to the local level is important, especially in counting the current urgent needs described earlier. There could be many forms of this, depending on the place, duration, and participants of the training. Who will be the teachers is also a matter of concern. These options should be considered in accordance with practical feasibility.

Although the local staff showed their preferences to the central MOF staff, not necessarily the higher management staff, as their teachers, it is certainly difficult to allocate the central staff with relevant knowledge to all provinces. Training of trainers (TOT) either at major cities may be suitable in this case. According to the interview results, one week seems to be an appropriate duration of training. Personnel transfer from the local level to the central department theoretically could be an option to develop local leaders, but it may be unsuitable for the situation of the Laos.

There are some practical tips for an effective training implementation, which ensures that learning of training is transferred to the working place (what is called ‘learning transfer’).

### Tips of 'Learning Transfer'

1. *To obtain commitment of the management before the training.* Otherwise, a trainee may not be let to apply what he or she learned to the daily operation. It may be a good idea to have a briefing session for the senior staff in the divisions of trainees, or to send briefing papers to them to be sent back with their signatures before the training.
  2. *To make the trainees give feedback to the management and to the training provider.* By receiving feedback, the senior staff is confirmed to support the application of what was learned, while the training provider, including donors, can improve the next training.
  3. *To follow up the training.* It is effective both for ensuring the learning transfer and for deepening the trainees' understanding. Ideally, follow-up seminar should be held after a certain period of time, in which the trainees can exchange their experiences and opinions of their application. Where such a seminar is physically difficult, a follow-up report can substitute it. Whilst an immediate feedback report tends to be a 'happy sheet', the follow-up report after going back to the work place may include opinions and questions from more practical point of views.
- Ensuring '*learning transfer*' with these tips is a good way to motivate trainees to learn actively!

In considering many districts heavily rely on manuals, manual development is also significant. Manuals should be user friendly, reflecting opinions and requests of users, namely the operational staff in the local level.

### **6.7. Capacity Building and Utilization of the MOF Schools**

Since mandates of the MOF schools are being revised, it is hard to make a clear recommendation on them. In considering the linkage courses may complete its role in ten years time, the schools can go to any ways in a long run: either to be a pure educational institution for the public, or to be a training center for financial civil servants, or even to be a mix of them. Whatever will be the direction of the schools, there is a potential for the schools to be utilized as focal points of HRD activities of the MOF discussed so far, because of their locations and familiarity for the local staff in the provinces and districts. But it is also the fact that the capacities of the schools need to be enhanced at the same time if they will have such an additional function.



5. 付属資料

(3) 公共財政管理能力強化プロジェクト予備調査面談記録

+++++

面談日時：2007年11月5日 11:00～12:00

面談相手：Mr. Vaxay PHONGSAVANE, Director General

Mr. Vounpone SYBOUNHEUANG, Technical Officer, [bitoys@hotmail.com](mailto:bitoys@hotmail.com)

他数名

面談場所：財務省、人事局

面談者：三井、松元駐在員、鈴木専門家、Vongphosy所員

+++++

- 財務省では現在組織のリストラ中であり、様々なDocumentを準備している最中である。また、税務、関税、国庫の三分野で中央集権化を進めている。誰にとっても新しい試みであり、特に地方レベル（郡）で戸惑いが多い。財務省ではパイロットとして中部からいくつかの県を抽出し技術指導を行う予定である。（ビエンチャン県、ボーリカムサイ県、サワンナケート県）。
- オーストラリアのコンサルタント会社が財務省研修学校の実態について調査報告書を纏めたばかりである（世銀PHRD基金）。これを電子データで送付する。
- “Development Management Plan for The Ministry of Finance, Finance Management Schools in Luang Prabang and Campassak” October 2007
- ベトナムはビエンチャンの財務研修学校のインフラを支援する。2009年に改築され、その後も図書を購入支援など2020年まで支援を行う。
- 財務省のCapacity Building Baseline Surveyは予定があったがまだ実施されていない。
- この調査の地方出張の際には、Mr. Vounpone SYBOUNHEUANGがアattendすることが決まっている。

以上

+++++

面談日時：2007年11月5日 15:00～16:00

面談相手：Nisith KEOPANYA, Director General, Department of Civil Service Management,  
[nisi@pacsa.gov.la](mailto:nisi@pacsa.gov.la), [nisithk@yahoo.com](mailto:nisithk@yahoo.com)

面談場所：Public Administration & Civil Service Authority (PACSA)

面談者：三井、松元駐在員、Vongphosy所員

+++++

- PACSAは首相府の下にあり、中央と地方の全ての公務員の管理や人材育成を担当している。職員数は62名である。我々の人材育成のターゲットは二つある。第一は新卒である。ラオスでは統一された公務員採用試験はなく、各省や各県が独自に実施している（試験を行わない県もある）。PACSAは新規に採用された職員に対する研修ガイドラインを作成し、各省や各県に実施を命じる。そしてその実施状況をモニタリングする。第二のターゲットは幹部職員である。いわゆるPolitical Trainingを中央、地方から選抜された幹部職員に実施する。この研修はPACSAが直接に主催する。Deputy Director、Directorのポストなどに昇進された直後に、この研修を受けるケースが多い。年間に2コースあり、各コースは30名ほどの参加がある。研修の講師はノスパ、CCOP (Central Committee for Organization and Personnel?) から派遣されるケースが多い。また、ベトナムや中国での海外研修もある。
- 公務員の昇進の基準は資格、年功、実績、社会的行動 (social behavior) である。幹部は党員であることが多い。
- 各省、各県でも独自に研修を行っており、教育省やCPIのように独自の研修センターを持っているところもある。全国の県の中で3県以外はPublic Administration Schoolがある。(ラオスには17のProvince (県) と140ほどのDistrict (郡) がある) だが、講師の確保は地方では難しく、NAPAやPASCAから講師を派遣することも多い。
- 北部、中部、南部の県を比較すると、中部の県の方が一般的に研修を受ける機会が多い。英語を学ぶ者も多く、ドナーが主催するワークショップなどに出席する機会も多い。
- 各省、各県にPACSAから提示している研修ガイドラインがあるので、(三井まで) 電子メールで送付する。また、公務員の採用基準や採用試験について定めた首相府Decree 82、Instruction508も電子メールで送付する。

以上

+++++

面談日時：2007年11月6日 16:00～17:00

面談相手：Hirofumi Azeta, JBIC Consultant, [hirofumiazeta@gmail.com](mailto:hirofumiazeta@gmail.com)

面談場所：JICA事務所

面談者：三井、松元駐在員

+++++

- PRSOは世銀が主導している政策融資であるが、ラオスでは世銀（IDA）は贈与の形態をとっている。JBICはPRSO2から参加している。PRSO2は世銀が700万ドル、JBICは5億円を出した。現在はPRSO3の実施中であり、これは2007年6月に世銀で承認された。世銀は1000万ドル、EUが300万ユーロを出す。JBICについては決まっていない。
- 公共財政管理については、PEMSPが技術支援を行う枠組みで、PRSOがそれをモニタリングする枠組みという位置づけがされている。したがって、技術支援についてのドナー協調はPRSOではなく、PEMSPを通じて行われる。特に、PEMSPではMulti donor fundが創られており、世銀、EC、SIDA、オーストラリアが参加している。PRSOに参加していないドナーも、PEMSPの参加メンバーとして公共財政管理についてのドナー協議に入ってくる。ドナー協議は定期的なものではなく、アドホックである。世銀ミッションがラオスにやってきたときに、他ドナーを交えてブリーフィングする。
- 財務省の中でPRSOの窓口となっているのはExternal Finance Departmentである。Acting Director General のテパコン氏が責任者であり、副大臣のヴェントンシバンド氏がコミッティの議長である。ヴェントンシバンドはExternal Finance Department出身である。PEMSPはFiscal Policy Departmentが窓口である。ここのBouleau氏はExternal Finance Departmentから移動してきた人物なので、PRSOについても詳しい。
- PRSOのモニタリングは政府ではなく、世銀を中心としたドナーが行っている。新しいマトリックスを作成する際にも、ドラフトはドナーが中心となって作成した経緯がある。
- PRSOの中にCPIは入っていない。ベトナムのMPIと比べてCPIは各省ににらみが利かないという印象がある。来年の1月にMPIへと名称が変わる予定である。
- 現在はPRSO4-7の案件形成中である。ここでは公共財政管理分野のパフォーマンスのindicatorとしてPEFA (Public Expenditure Framework Assessment)を使っている。これは4～5年前に複数のドナーが協力して作ったガイドラインであり、webからダウンロードできる。PER2005-06もダウンロードできるので参照すると良い。
- 世銀でPRSOを担当しているのはビエンチャン事務所のカティア氏と、バンコク事務所のシャビー ムヒブ氏である。シャビー氏はPEMSP/FMCBPも担当しており、公共財政管理全体を見ている。日本側の担当は大使館の松浦専門調査員である。JBICバンコク事務所ではない。

- もともと公共財政管理について世銀が注目したのは新規ダム建設による歳入を適正に利用しなければならないという問題意識からである。したがって、PEMSP/FMCBPの実施が先行し、これをモニタリングする場としてPRSOができた。PEMSPで実績をだせば、PRSOでお金がでるよ、という仕組みである。
- シャビー氏によると、PEMSPの課題の中で一番困難なものは、Treasuryである。全国には10,000に及ぶ地方政府口座があるといわれる。何らかの収入があるところには、個別に銀行口座がつくられ、総額でいくらなのか、どう管理されているのか、全体が把握されていない。財政の透明性、説明責任の点で大きな問題であり、これを解消するために、Single Accountに纏めることが目指されている。これは政治的にセンシティブな問題であり、容易ではないだろう。Treasury局に対しては、ECがcash management manual作成支援をおこなったが、これが政府からauthorizeされたかどうか明らかでない。
- 2006年12月にBudget Law、Account Law、Tax Lawがつくられ、財政の中央集権化が目指されている。だが、ラオスでは地方のGovernorの方が財務大臣よりも党の序列が高いケースがあり、こうした中央集権化はスムーズに進まないかもしれない。特に現在の財務大臣は副大臣からの昇進であり、党の序列は高くない。今後、件の財務部（徴税、関税、国庫）に中央から職員が派遣されるという予定がある。既に実施されているということだが、これが本格化すると、手続きがかなり変わってくるだろう。
- 予算作成がActivity Based Budgeting なのか、Line item budgetingなのか不明である。おそらく後者であろう。現在はBudget normを導入中であり、公平性をたかめることが目指されている。これは、学校建設費用、教員給与などの水準を全国で統一化する試みである。
- 財務省内で会うべき人は以下である。

Budget Department                      サイサモン氏

External Finance Department      ブンルワ氏

(入手資料)

- ・ Second Programmatic Series of the PRSO 4-7, November 06, 2007
- ・ Draft PRSO4-7 Action Matrix
- ・ Capacity Building Assessment and Program Design, May 2005, EC (松元氏より)

以上

+++++

面談日時：2007年11月7日 8:00～10:00

面談相手：財務省組織人事局

面談者：三井、石井、松元駐在員、Silavanh所員

+++++

- Somboun氏は組織人事局に8年間所属している。就職したのは財務省だがはじめはビエンチャン県の財務部に配属され、その後財務省の国庫局に移動し、マレーシアへの留学を経た後に組織人事局に入った。この移動は財務省の組織人事局の決定であり、自分の意思は反映されていない。

#### (人事制度)

- Provinceの財務部長、副部長は財務大臣の任命である。Districtの財務部長も同様に財務大臣の任命である。以前は（中央で任命していなかったので）ネポティズムが多かった。中央と地方、地方間の人事異動は起こり得る。（中央から地方に財務部長が派遣されることや、あるProvinceから別のProvinceに財務部長が横すべりすることはしばしば生じる。）
- 昔は各Provinceが独自に職員の採用枠を決めていたが、これからはPASCAのquotaにそって、財務省が各Provinceおよび中央の各局に採用数を指示することになる。現状では地方で本当に人員が必要なのか分からない。PASCAは10月に新年度の予算が確定してから、各省、Provinceに公務員数の総枠を提示する。予算制約だけでなく、政府の政策優先度によってセクターごとの定員数が決まる。（教育、保健ではquotaが大きい。）
- 職員の業績評価は部局ごとに年に2回行う。（理想的には毎月。）手法はOpen Discussionであり、文書による査定は行わない。Managerial levelについては文書をもちいた査定があり、そのformatもある。業績評価の結果によって昇給がある。昇給は年功と業績と半々くらいの割合で決まる。
- 職員の採用は各部局ごとに行う。組織人事局のガイドラインに沿って各部局が独自に新聞広告を行い、それぞれのニーズに基づく採用試験を行う。採用試験については省内でCommitteeがありここが問題を作る。部局ごとに試験内容は異なる。PACSAから採用試験の内容や手法について特に指示はない。
- 昨年度財務省本省では26人の新規採用を行った。このうち1/3は留学などを終えて帰国した新卒であり、2/3は各部局で契約職員として働き任期が満了し本採用になった者である。他省庁や民間からの中途採用はいなかった。新卒者はまず6ヶ月の職業訓練を受ける。その後、1年半は契約職員として正職員の95%の給与を受け取りOJTを受ける。契約職員の中で本採用されないものは稀であり、ほぼ全員が本採用される。

2007/11/5～2007/11/9

- 学歴については本章では大卒以上、地方の財務部では職業訓練校卒が多い。
- 新卒者の給与は学歴によって決まる。中途採用者の場合、公務員では前職場での勤続年数が考慮されるが、民間企業出身者の場合は考慮されない。
- NULには財務の学科がないため、国内ではDiplomaしか取得できない。(財務省研修学校)
- 毎年、全職員が17%昇給する。良く働く職員も、そうでない職員も昇給に違いはない。そのかわり、良く働く職員は研修、セミナー、留学などの機会が多く与えられ、手当てが与えられる他、昇進につながるチャンスにもなる。(TNAに基づくトレーニングの場合は昇進には繋がらない。)
- 財務省での離職率は低い。1%程度である。

(人材育成)

- 組織人事局はTraining Needs Assessmentをしている。主税局、関税局など他の部局でも独自にAssessmentをしている。
- 組織人事局のニーズは英語、IT、HRMの専門知識。

以上

+++++

面談日時：2007年11月7日 11:00～12:30

面談相手：山田紀彦専門家、Expert in Local Administration, [n-yamada@jc4.so-net.ne.jp](mailto:n-yamada@jc4.so-net.ne.jp)

面談場所：JICAラオス事務所

面談者：三井、石井、松元駐在員

+++++

- PACSAに所属し、UNDPのGPAR(Governance and Public Administration Reform)事業の実施を支援している。現在行っていることは、ルアンパバン県に自治体的なもの（政令指定都市の類）を作ることである。ルアンパバン県には116の村があるが、この中から裕福な62村を選び、一まとめにして自治体を作るパイロット事業である。対象地域の人口数は5万人程度である。ラオスは予算、人事面で中央集権国家であるが、パイロット的に予算と人事権を地方自治体に移譲しようという事業である。
- ルアンパバン県では2008年5月に「政令指定都市宣言」を行う予定である。行政、人事、財務面での自治を得ることになる。その後、2009年にはビエンチャン県の4郡を集めて同じ試みが実施される。UNDPの狙いはラオスの民主化にある。政令指定都市の中で「議会強化」「タウンミーティング」「市場のリコール権」など新しい試みを導入し、ラオス民主化のパイロットケースにしたいと考えている。だが、こうした提案はラオス側から拒否されている。
- 地方の人事については、県知事と郡長は首相の任命である。県の課長、郡の室長レベルは、それぞれのセクター省庁の大臣の任命である。だが、任命に際しては、県知事、県の党組織委員会、中央省庁の人事組織局の三者の合意が必要である。たまに、中央の意向と地方の意向が対立することがある。その場合は大臣の判断に委ねられることになる。ちなみに、党の組織委員会では県と郡の全幹部の学歴と職歴のデータがある。党員以外のデータも全てそろっている。県でも郡でも人事データは整備されていない。組織構成、職員構成、学歴、担当業務内容などはその場で書いてもらうしかない。
- 全国の17の県のうち、2004年の時点で、中央から派遣された知事は5名、地方から抜擢された知事は7名、他県から横滑りして来た知事は5名であった。
- ラオスでは開発投資予算と経常予算の策定プロセスは平行であり、両者の間の連携はほとんど取られない。郡レベルでは投資予算は計画室が、経常予算は財務室が作成する。そしてそれぞれが県レベルの計画室、財務室に提出する。県では両者が郡の予算案を取り纏め、投資予算はCPIへ、経常予算は財務省へ提出される。全く平行の流れである。
- 予算は国会承認された後、各県に配分される。県知事が歳出決定権を持つ。豊かな県には様々な裏金口座があり、経常予算はここから出されるケースもある。Off budgetな資金である。豊かな県とは、ルアンパバン、ビエンチャン、ボーリカムサイ、カムアン、サワンナケート、

2007/11/5～2007/11/9

チャンパサック県である。木材販売、金採掘、貿易などが収益源である。

- ドナーの援助もoff budgetであり、日本の草の根無償資金協力のように、国庫に入らず直接、地方自治体に現物で支給されるケースが多い。村や郡が直接ドナーに要請したりするので、中央政府の公共投資計画（PIP）には全く反映されず、中央政府でも実態をつかんでいない。
- 郡レベルでは専門性を持った人材は極めて少ない。一般職員は高卒後に専門学校で1～2年程度学んだ程度の学歴である。パソコンを使える人が少なく、ほとんどが手書きである。パソコンに入力する係りがわざわざいるくらいである。インターネットも使える郡と使えない郡がある。
- ルアンパバン県の、ある郡の財務部には40人の職員がいるが、半数は契約職員であり税金の徴収などを担当している。事務所で働いている職員は少ない。予算班は2名だけである。税班、国庫班、土地資産班、事務班などあるが、それぞれ人数は少ない。二名だけで郡の予算を満足に策定できるはずはない。
- 地方からの会計報告は毎月中央にファックスで送られるはずである。山岳地域、少数民族地域などではラオス語を理解する職員が少ないといった事情があり、県への報告が滞りがちである。その場合、県の職員が代理で報告を作成することがある。
- 現在、国家の中央集権化が進められようとしており、県や郡の歳入はいったん全て中央の国庫に入ることになる。実際に現金が動かなくても、名目上、中央の国庫に移され、その後に地方に移される。地方が100%保持できる税金についても、同じ扱いである。こうした動きに対して、地方からの反対は聞かれない。こうした制度が作られても、抜け道が用意されており、実際にはあまり影響が無いだろうと考えているフシがある。
- 新予算法は国会で採択され、首相府からDecreeが発表される予定である。未発表なので番号はない。これに基づいて県が細則を作成するかどうか分からない。もし作らなければ、財務省がマニュアルを作成し、県の財務部を巡回指導するようなことになる。

以上



+++++

面談日時：2007年11月7日 14:00～15:30

面談相手：財務省財政政策局

Ms. Thongdy Soulichack, Deputy Director General, [fpdmof@mof.gov.la](mailto:fpdmof@mof.gov.la)

Mr. Souligna Souphithack, Macro Economic and Fiscal Policy Division

[souligna@mof.gov.la](mailto:souligna@mof.gov.la), [sspignla@yahoo.com](mailto:sspignla@yahoo.com)

面談者：三井、石井、松元駐在員、鈴木専門家

+++++

(組織体制)

■ 財政政策局には以下の4つのDivisionがある。

- (1) Macroeconomic Policy (6名)
- (2) Financial Statistics (3名)
- (3) Government Revenue and Expenditure (3名)
- (4) AFTA & ASEAN (4名)

Directorは3名おり、海外留学中の職員が1名いる。全て合わせると22名である。

- 財政政策局の管掌事項は15あり、4つのDivisionにもそれぞれ役割が規定されている。
- 財政政策局は財務省内の各部局の調整を管掌しているため、PEMSP事業も担当している。

(人事)

- 財政政策局に欠員が生じた場合、組織人事局に新規配属を申し込む。組織人事局は大臣からの了解を得た後に、全部局一括して採用を行う。年に1回、10月に採用試験が実施される。題目によっては試験の作成に携わることもある。PACSAが省ごとに定員数を定めており、去年は財政政策局は2名を新規採用した。
- 職員数22名は少な過ぎる。50名は必要。
- 財政政策局の職員の学歴はほとんどが財務や経済分野の大卒である。博士は2名、博士Candidateは3名、修士は7名である。ほとんどが財務省に入省してから修士号や博士号をとった。外国に留学して学位を取ったものも多い。留学への応募はDGの許可を得てから行わなければならない。また留学期間の二倍の期間を財務省で務めなければならないという義務がある。学位取得と昇進とは直接はつながっていない。半年後ないし1年後に業績を見て昇進される。

- 人事評価はスキル、モラル、規律の三点から判断される。
- 財政政策局の職員の多くは他の局から異動してきた経験豊かな職員で、職歴が浅い人はあまりいない。

(人材育成)

- 学位取得は財政政策局においては実務に活用される。同局は立法に関わる経済、法令の分析を行うことで大臣を支える大臣の秘書的な立場にあり、昨年の予算法改正の際にも同局は分析を行い政府に報告した。このため職員には財政への深い理解が求められる。
- 新卒職員のトレーニングは主にOJTによって行う。
- 財務省財務研修学校の研修には満足している。過去に英語専攻だった新卒者をここに2年間派遣して研修させたことがある。財務省研修学校の教員は財務省職員、他省庁職員、財務省退職者、外部からの募集者などがある。研修の質を国際レベルにまで引き上げるため、外国人教師の派遣を希望している。現職（財務省、他省）が講師を務める場合、学校側からどういった専門分野の人材が講師として必要かリクエストが本省に寄せられる。派遣期間は短期であり、100～150時間の講義を行う。引退した職員が講師を務めることも過去にはあった。
- 研修に派遣する人材の選定はテーマによって行う。研修後に研修内容を部局でシェアするためにプレゼンを行うこともある。
- 組織改革で新しい機能、スキルを求められている地方のProvinceの人材育成は重要課題である。昨年は主税局、会計局が各地で様々な研修事業を行った。

以上

+++++

面談日時：2007年11月8日 8:30～10:00

面談相手：財務省監査局

Mr. Vanna Phanthavilay, Director

面談者：三井、石井、松元駐在員、Silavanh所員

+++++

(組織体制・機能)

- 監査局の設立は1984年であり、職員数は本省に34名、地方に200名強である。本省の監査局には現在は次の三つの部がある。それぞれ10人くらい働いている
  - (1) General Division
  - (2) Revenue & Expenditure Inspection Division
  - (3) Enterprise Inspection Division
- これに加えて財務省職員の業績評価（モラル、能力）を行うための部を新設する予定である。これは財務大臣からの指示によるものであり、PACSAの公務員規則（2003年）に基づいて公務員としての業績評価を行う。自らに課されたタスクを遂行しているか、法令規則を遵守しているか、Social Behaviorに問題は無いかをチェックする。問題があれば制裁、異動がある。これまでの業績評価はあったが、Occasionalなものであり、これをregular basisに行うのがこの部の役割である。
- 監査局の業務は政府系団体および政府資金を活用する民間団体の監査を行うことである。全国の団体が監査の対象である。業務量が多いがそれに見合った職員がいない。特に能力のある職員が不足している。業務に必要な資材も不足している。
- (3)の企業監査部では年間に100以上の企業を監査しているが、対象企業の1%に過ぎない。プライオリティの高い企業（懸案事項のある企業）を選んで監査している。本省の対象となるのは中央政府に登録している企業であり、地方政府に登録している企業は地方の財務部の監査対象となる。
- 最近の公共財政管理部門の改革は、監査業務には特に影響を与えない。むしろ今まで地方の監査局にコンタクトするのに、まずProvince政府を経由して連絡する必要があったのが、今後は財務大臣を通じて直接に地方監査局にコンタクトすることが可能となるので利点が大い。中央集権化による変化である。
- PMSPのシステムは理財、主税、関税局と中央官庁の情報をひとつのデータベースに集約したが、地方からの情報は含まれていない。より効率的な業務を行なうためには中央と地方を繋ぐシステムが必要。

(人事)

- 中央の職員は大半が修士、学士、Higher Diploma保有者で、地方では職業訓練校の卒業生が多い。
- 監査局職員の業績評価は年に一回、内部でOpen Talkを行い、職員各自の強み、弱み、達成したこと、達成できなかったことなどを話し合う。自己で査定して、他の職員がフィードバックを行う。特定の業績査定シートがある。これは人事組織局から配布される。
- 昨年度の新規採用は5名である。新規採用者の学歴はNULの財務分野の卒業生等である。
- 職員の募集は組織人事局が地元の新聞紙などに広告を掲載することから始まる。組織人事局が第一次選考を行い、監査局では送られてきた人材をショートリストして採用者を選出する。選出方法は試験と面接で、監査局で実施する。選考基準は組織人事局のガイドラインによる基本的な基準に局独自の基準（企業会計の知識等）を盛り込む。
- 監査局の職員は長期間勤めることが多いが、稀に異動がある。中央と地方の人事異動はない。

(人材育成)

- 監査局員に必要とされる知識は、公会計、企業会計、(内部監査のための)財務省業務の掌握。
- 新卒者の研修はもっぱらOJTであり、シニアの職員の監査に同行させ業務を学ばせる。座学の研修コースに派遣する余裕がない。
- 中央の職員は監査の経験を得る機会が多いが、地方では経験や知識が欠如している。
- 中央の職員が地方に出向いてProvinceの監査局職員の研修を行うこともある。これはProvinceからの要請に基づくもので短期の研修である。1週間程度であり、年に2～3回実施する。このほかに、毎年全国の監査局職員を一同にあつめてワークショップを実施する。それぞれの経験をシェアすることが目的である。地方の職員が直面する事例は限られているので、それぞれが互いの経験をシェアすることのメリットは大きい。地方の監査局はProvinceのみでありDistrictにはない。
- 財務省研修学校はこれまで利用したことが無い。監査について教えられる講師がいない。監査の講師は公会計の現場の知識のある実務者でなければならない。ラオスには監査業務を研修することのできる学校は存在しない。
- ドナーからこれまでに受けた支援は、昨年ベトナム財務省からの研修が主なものである。3名の講師が2週間ラオスに滞在し、北部、中部、南部の3都市で3日ずつの講習を行なった。ラオスとベトナムは制度が似ていることもあり、経験や知識を共有することは有益だった。今後も継続してもらおうよう要請したい。ECはミッションが来訪して情報やデータを収集しただけである。

(支援ニーズ)

- ドナーに対するリクエストは次の二つである。
  - ・ 監査技術の向上：

中央と地方の職員への研修。特に地方の状況の改善。カリキュラム作成支援や研修費用の補填を求めている。講師、カリキュラムは監査局から提供できる。
  - ・ 統合的な情報管理システムの導入：

関税局では国境のチェックポイントからの情報がオンタイムで本省に届くシステムがある。監査局でもこうした情報システムを導入したい。具体的にはコンピュータやファックスなどの機材が欲しい。現状では現場からの情報が届くのが遅れ効率的な業務が出来ない。

以上

+++++

面談日時：2007年11月8日 10:00～12:00

面談相手：財務省主税局

Ms. Manivone Insixiangmay, Director General, [manivone@mof.gov.la](mailto:manivone@mof.gov.la)

面談者：三井、石井、松元駐在員、Silavanh所員

+++++

(組織体制)

- 主税局の組織構成は次のようになっている。
  - (1) General and organization Division
  - (2) Legal Division
  - (3) Large Tax Unit (LTU) Enterprise Management Division
  - (4) Inspection Division
  - (5) ICT Division
- 5月に組織改革が行われ、(6) Land tax Division、と(7) Invoice and billing management Divisionがこれに加わった。
- 本省の主税局の職員数は66名である。これに試用期間中の契約書員2名が加わる。我々の試算では、現状の業務を実施するには95名の職員が本当は必要である。現状では(6)には5名、(7)には4名しか配置されていない。
- 地方で徴税業務に関わる職員 (tax officer) 数は全国で1,870名である。そのうち485名は契約職員である。

(人事)

- 本省の職員66名のうち修士8名、学士30名、Higher Diploma13名、その他は職業訓練校卒である。また地方の職員は殆どが職業訓練校卒である。
- 人事異動は非常に頻繁。中央集権化に際して、全国の徴税職員の職歴を調査したことがあった。その結果によると職員の3割が防衛分野や教育分野など、税務以外の出身であった。これは1998年ごろに土地登記を加速化させる必要があり、財務省が他省庁に人材の提供を要請したことが背景にある。彼らには財務分野の知識が無いため、210名を対象に集中研修を行った。
- 本省の62名の職員は主税局に長年勤めているものが多い。Provinceの主税部に出向経験のある者も少なくない。中央集権化の後から、経済活動が活発なカムアン、ボーリカムサイ、ドンナムタイ、ピエンチャンの四つのProvinceの主税部長は中央から派遣されるようになった。大臣は地方に中央の人材を送り込もうとしている。地方への異動人事は本人の選択では

なく、局が候補者を出して組織人事部の承認を得て決定する。

- 将来は、地方の主税部（税務署）の職員の管理も主税局が担当するようにしたい。現在では地方の主税部で配置転換があっても、こうした情報は人事組織局に集まり、我々が直接分からない。地方での人事異動について直接に我々が把握できるようにしたい。
- 主税局の職員の新規採用までの手続きは、まず人事組織局にリクエストを提示する。PACSAからの定員数の提示を考慮して、毎年2～3名が採用される。地方においてもPACSAからの定員数が提示され、地方の財務部で1～2名の採用が認められる。（他の部に回されている可能性はある。）主税局は、組織人事局より提示されたショートリストを見て、適材を選択する。採用試験も主税局が実施する。
- 応募してくる人数には年によって変動がある。近年では応募者が多いが、少ない年にquotaが多いと、選択の余地がない。もっとselectiveな採用ができるようになりたい。
- 現在の主税局の職員には中途採用者はいない。全てが新卒から採用されたものである。

（能力向上）

- 徴税に関わる職員は全国に多数いるが、十分に能力のある職員は少ない。Job Titleもオーバーラップしている。
- 個々の職員の業績評価は難しいが、中央の職員の資質には基本的には満足している。付加価値税も含め多くの法律を作り上げることができた点、政府歳入の80%が本省の徴税に拠ることを見れば、現在の職員は優れた人材であるといえる。
- これまで、日本やベトナムから技術支援を受けたことがある。現在ではほとんどの技術支援はSIDAから受けている。SIDAからの支援は次の四項目である。
  - (1) 新しい税政策の起草など法的支援
  - (2) 能力構築支援
  - (3) IT化に向けたインフラ支援
  - (4) 主税局の組織改革支援
- このうち、(2)の能力構築支援では、会計、監査、中小企業経営、税滞納、事業管理など様々な分野での研修を受けている。TOT (training of trainer)が主な手法であり、中央とProvinceの職員を対象にTrainerを養成するのが第一フェーズである。研修マニュアルの開発も第一フェーズで行う。その際にはSIDAのアドバイザー（スウェーデンの税務署の職員）が助言を行う。SIDAはTrainerの養成を外部に委託している。例えば、会計分野の研修は会計専門学校、英語研修は英語学校、ITCはNAPAに委託している。四半期ごとに2週間の研修コースが実施される。研修実施に財務省の研修学校は利用していない。その理由は、研修学校には通常のクラスがあり、我々の職員の研修を実施するためにだけに、これを乱すことが望ましくないからである。また研修学校のカリキュラムは我々の目的にそったtailor madeなもので無いからである。

2007/11/5～2007/11/9

- 第二フェーズは知識の地方への普及である。地方での研修は17Provinceの全てが対象である。Provinceによって研修への参加人数はまちまちである。Districtからの参加も若干ある。SIDAの研修コースでTOTを実施し、各Provinceに戻って同僚に研修を実施することが求められているが、実際にProvinceで研修を実施しているかどうかは定かでない。Districtレベルにまで普及できている地域もあるが、多くは日々の業務に活用するに留まっている。地方レベルでの研修をもっとシステムティックなものにしてゆきたい。現場、特に地方での研修の効果については、研修受講後に受講生に評価シートを配布し、本当に研修内容を理解したかチェックしている。さらに、実際に徴税の実績がどの程度改善したか見る。最初の1～2年間は目立った効果がなかったが、3年目の徴税については改善が見られ、目標値を超過した。
- 付加価値税については近い将来に導入される。既存のシステムを新しいシステムに統合していかなければならない。SIDAの支援による研修コースがあるが、これをもっと増やしてゆかねばならないと考えている。
- 今後Provinceの職員を対象とした研修で計画しているのは「中小企業経営」である。これまで、中小企業の納税は収益にかかわらず一律の金額を課していた。これは公正ではないので、収益に応じた納税を課すことが必要である。そのためには、中小企業の業績を徴税職員が正確に把握する必要がある。我々がマニュアルを開発して、2週間の研修コースを実施する予定。ある程度職務経験のある職員が受講生となり、各地にもどって知識を同僚に普及させることが求められている。
- それ以外にも、職員の学歴の向上にも務めたい。
- 新規採用職員の研修は組織人事局のガイドラインに沿ってOJTを実施する。

(その他)

- 法人税については、当該企業がどこに登録しているかで、納税する場所が決まる。中央政府に登録している企業ならば財務省に直接納税し、地方政府に登録している企業ならば地方政府に納税する。ただビエンチャン市に登録している企業については、納税は財務省にする。土地税についても同じ原則である。大企業(LTU)は全て中央税府に登録しているため、ここからの徴税は財務省の役目である。法人税については8割が財務省本省による徴税である。

以上



+++++

面談日時：2007年11月8日 14:00～15:00

面談相手：財務省会計局

Mr. Phoxay Chanthavongsa, Deputy Director, [Phoxay@mof.gov.la](mailto:Phoxay@mof.gov.la)、他5名

面談者：三井、石井、松元駐在員、鈴木専門家、Silavanh所員

+++++

#### (組織構成・役割)

- 会計局は企業会計課、会計検査課、公会計課、総務課の4つの課から成る。それぞれの課の職員数は7名、7名、10名、4名の計28名（契約社員を含む）。県レベルには総勢50名の職員がおり、平均すると1県あたり3名程度の職員がいることになる。
- 会計局の業務は、1) 会計関連法、会計基準のコンプライアンスを確保すること、2) 会計制度の改善を検討すること、3) 新しい会計関連法例を民間企業、公的機関の双方に周知すること。現在は新企業会計法のコンプライアンス確保の作業に集中しているが、今後公会計制度の改革と会計検査関連の法令制定の作業を行う。

#### (人事制度等)

- 中央の職員の学歴は修士2名、学士7名、その他は職業訓練校であり、地方の職員はほぼ全てが職業訓練校の卒業生である。学位保有者の多くは会計もしくは経済の学位を保有している。
- 会計局の職員は通常長期間会計局に所属する。異動はめったになく、これまでに中央からサワナケート県の会計課に異動した例が1件ある程度。これは会計局の業務が特別な分野で、深い知識を必要とすること、このため多局からの人事異動が難しいことによる。
- 昨年の新規採用数は2名。1名はタイ・チュラロコーン大学の修士卒、1名は職業訓練校卒。採用は局で実施した。選考基準は学歴（会計分野）、会計業務への適性と意欲、会計知識の試験。
- 昇進の基準は業績にある。業務を時間内に確実に終えることが肝心。

#### (人材育成)

- 新卒職員の育成は基本的にOJTで行ってきた。全く会計の知識がない職員はいないので（もしいれば財務学校に行くことになる）、基本的な会計の研修は行っていない。
- 初めての試みとして、この3ヶ月間は新卒職員と既存の職員に対して新しい会計法の改正点に関する研修を行った。これは新卒職員の教育と共に、既存の職員の能力水準を向上させることを目的としたもの。講師は局長等が務め、まとまったものではないがいくらかの教材も作成した。中間、最終のワークショップには地方の職員も招いた。研修の成果は研修後に実施

2007/11/5～2007/11/9

した会計の試験の結果が良かったことに表れている。TOTの可能性についてはまだ評価できていない。今後、2008年2月からは地方も含めてこの研修を続けていく予定。予算局の役割には会計法を中央地方問わず広く周知することも含まれており、職員は法律をよく理解している必要がある。研修は1コース7日間で、財務学校のカリキュラムに組み入れることも考えている。

- 予算局に対するドナー支援には、1989年のフランス政府による会計法の改善に関する技術協力がある。これによって制定された1992年新会計法が現在まで有効である。世銀からは公会計（会計基準、国庫会計、GFIS等）に関するアドバイザーが派遣されたが、そこで作られた多くのマニュアルやシステムはラオスで実施可能なものではなかったため全く使っていない。しかし公会計の改善はPRSOのトリガーになっているため、改善努力を続ける必要がある。ADBは会計基準、会計検査基準のグラント支援でやはりコンサルタントを派遣してきたが、コンサルタントは専門性を持っていたものの、ラオスの制度を全く理解せずに様々な制度を押し付けてきたため、成果物は活用できるものにはならなかった。こうした問題はドナーとラオス政府双方の相互理解と協力によって解決されるべきである。ドナーは提案を行う前にラオスの法制度や現状をよく把握して欲しい。
- 外部のトレーニングに職員を送る機会はあまりない。中国とベトナムに留学した職員がいたが、これは自ら奨学金を得て行った。
- 財務学校について、会計分野のカリキュラムは改訂されていないものの、教育の質は満足できるレベルだと思う。財務学校卒業の職員は会計業務をよく実施できている。
- 財務学校以外では、パーパスック工科大学で会計を学んだ職員が数名いる。

（その他）

- ラオスの会計制度は仏系の制度を踏襲している。中国、ベトナムもかつては仏系の制度を用いていたが、英米系の制度に移行した。ラオスもまさに英米系への移行を図っているところ。（中国、ベトナムから学べる点がある。）

以上

+++++

面談日時：2007年11月8日 15:00～16:00

面談相手：財務省関税局

Mr. Khampoun Inpenglasabout, Director of International Relation Division

([customs@mof.gov.la](mailto:customs@mof.gov.la)) 他1名

面談者：三井、石井、松元駐在員、鈴木専門家、Silavanh所員

+++++

#### (組織構成)

- 関税局には組織訓練課、輸出入課、法務課、計画・統計課、PCA、国際課の6つの課があり、全部で150名程度の職員がいる。これから密輸防止課が合併する見通しで、同課には70名程度の職員がいる。
- 地方の関税課には800名程度の職員
- 関税の集権化政策の中で、4つの地域事務所 (RegionI~IV) が設けられる見通し。まずはRegionIIIでパイロットプロジェクトが実施され、2009年までには完全に集権化する予定になっている。(RegionI: ボケオ、ルアンナムタ、ウドムサイ、フォンサリ、RegionII: ルアンパン、フウアバン、シエンクアン、RegionIII: カムアン、サワナケート、RegionIV: サラバヌ、セコン、チャムパサック、アタブー; ビエンチャン、サイソンボーン、ボリカムサイは中央財務省の直接管轄。)
- 近々改正法の施行細則が首相府から出される予定で、これに沿って局、各地域事務所、チェックポイントの管掌業務が規定される。

#### (支援ニーズ)

- 関税局ではスタッフの数は足りているが能力向上が必要。特に英語とITの能力が欠けている。英語は研修を受ける程度までは可能だが、会議に出席できるレベルの職員が限られており、常に同じ人が出席することになってしまう。地方では更に深刻。
- ICTに係るファンドも必要。システムとしてはASYCUDAが導入されているが、民間企業や金融機関にリンクするのかがどうか分からない。ASEANで2012年までに全ての関税業務をペーパーレスにすることが掲げられており、達成目標まであと4年しか残っていない。これは関税局だけの問題ではなく、他の部局も抱えている課題。
- 集権化に伴い、チェックポイントの宿泊施設も必要。

(人事)

- これまで地方の関税課の人事は地方政府によって行われてきたが、今後は中央の関税局が行うことになる。このために関税局の職員が地方の人員充足状況を視察しに行く予定。
- 従来関税局、関税課では人事異動が多く、十分な知識を得られないままにまた次の移動先に転出してしまうことが多かった。これからは関税の専門家を育てる必要がある。

(人材育成)

- 財務学校は一般的な教育しか行わないので、ベトナムやマレーシアが持っているような関税学校を作りたいという構想がある。
- 人材の育成は通常OJTで行っている。学位は実務にあまり関係ない。

以上

+++++

面談日時：2007年11月8日 16:15～17:30

面談相手：Ms. Sifong Oumavong, Project Director, PFMSU, [sf\\_oumavong@mof.gov.la](mailto:sf_oumavong@mof.gov.la)、他1名。

面談場所：財務省

面談者：三井、石井、Silavanh所員

+++++

(PFMSUについて)

- PFMSUの母体は世銀のFMCBP (Financial Management Capacity Building Program) と呼ばれるプログラムで、2002年から開始され2011年まで継続される予定。FMCBPは国営銀行 (BOL)他) 改革、財政改革、SOE改革の3つのコンポーネントから成り、財政改革が最も大きなコンポーネントだった。
- 2006年にPRSOの下に5カ年の財政 (歳出) 改革プログラムとしてのPEMSPが承認されてから、重複を避けるためPEMSPのコンポーネントをPFMSUの財政改革コンポーネントに統合した。
- PEMSPは予算策定、予算執行、キャパシティビルディング、ICTの4つのコンポーネントから成り、これにマルチドナーファンドが支援をする形になっている。今後は歳入分野も視野に入れることからPEMSPをPFMSPに変更することになっている。
- PFMSUは、組織上はローンやグラントの管理を行う財務省対外財務局の下に位置づけられており、PEMSPに係る全ての調整業務、調達業務等を行なう他、ドナー協調の事務局機能も果たしている。ただしPEMSPの実施はあくまでも各担当部局。PEMSPのトップは財政政策局長が務め、実施委員会は各部局で構成されている。
- 関わっているドナーは世銀、EC、SIDA、SDC (スイス)、フランス、ベトナム、日本。フランスは関税局への支援を行っている。

(財務学校について)

- PEMSPのキャパシティビルディング・コンポーネントの活動として財務学校の能力向上支援が進められている。ちょうどコンサルタントが調査報告書をまとめたところ。支援の主な内容はカリキュラムの改訂とルアンパパン、チャムパサックの設備の改修。
- 財務学校の目的は既存の財務省職員の全体的な能力向上と、潜在的な若手職員の育成による省内の能力ギャップの解消。財務学校に学んだ若手学生の多くは他のセクターに就職している。世銀も (当調査団と同様) この点に疑問を呈したが、財務省の人事割り当てに限られていることから仕方ない。他のセクターに貢献できていれば良い。

2007/11/5～2007/11/9

- 財務学校の教員はビエンチャンでは財務省職員やベトナムから派遣されている講師が務めているが、地方では特定の専門家の数が限られている。設備の状況も民間の支援が入るチャムパサクに対してルアンパバンでは状態が悪いという格差がある。
- 財務省の各局は財務学校の質に文句を言うことが多いが、職員に講師を務めてもらおうとしても多忙を理由に拒否される。各局には改正法の周知という課題もあり、財務学校を重視して活用すれば、財務学校の改善にも繋がり双方にとって良いはず。

以上

+++++

面談日時：2007年11月9日 9:00～10:30

面談相手：財務省対外金融関係局

Ms. Phaymany Heuangkham say, [efdlaos@yahoo.com](mailto:efdlaos@yahoo.com)、他5名（含む各課長）

面談者：三井、石井、松元駐在員、Silavanh所員、Vounpone職員（MOF）

+++++

（組織構成）

- 対外金融関係局は、債務管理課、総務課、グラント・ローン管理課、国際協力課の4つの課から成る。それぞれの職員数は5名、5名、9名、5名の計24名。地方レベルには対応する組織はない。各課の業務内容は以下のとおり。
  - － 債務管理課：  
債務返済、分析、モニタリング。
  - － 総務課：  
組織人事、総務、調査報告。調査報告は、ドナーの支援イニシアティブに対する技術面での分析や経済状況調査、統計の取りまとめ等を含む。
  - － グラント・ローン管理課：  
世銀、ADBのグラントとローンの管理、免税などの事務、財務報告、ドナー支援関連の歳出管理。
  - － 国際協力課：  
全ての省庁（財務省に限らず）に対する国際協力の通過地点として世銀、ADB、JBIC、OPEC、その他のドナーとの調整。
- Ms. Sifonは元々国際協力課の職員。現在はPFSMPの業務に専念している。PFSMPは実施に関しては財務政策局が指揮を取っているが、全てのドナー支援は当局を通して供与されるため、コーディネーションは当局の下に置かれたプロジェクトユニットで行なっている。

（人事）

- スタッフの学歴は、博士1名、修士4名、学士17名、Higher Diploma2名。大多数が財務もしくは経済分野の学位を保有している。
- 人事異動はこれまで全くなかったが、今回の組織改革でDGが副大臣に昇格したため、財務政策局のDDGが異動してDGになった他、人員数のバランスを取るために他の職員が転出した。当局の業務は特殊なので、職員は対外折衝に慣れていて、語学能力と国際的な性格を持ち合わせている必要がある。このため試用期間中に基準を満たせずに辞めてしまう職員もいる。

2007/11/5～2007/11/9

- 職員数24名は不十分である。常に大臣に増員を申し出ているが、省に与えられる定員数が限られているのでなかなか増員できない。グラント・ローン管理課や国際協力課は常に外出してドナーとのミーティングに出席し、結果を大臣に報告しなければならない。特に英語に堪能な職員の負荷が大きい。
- 採用の基準はその都度設定する。財務の知識、学位、PCスキル、語学能力等。採用には試験とインタビューを行なう。学位は最低でもHigher Diplomaが必要。
- 民間セクターから応募してくる職員もたまにはいるが、給与が安いので働きたいという人は殆どいない。国際機関にヘッドハントされて辞めるケースは特にない。

#### (人材育成)

- 新しく入った職員はOJTで育成する。各課の管掌定義書を渡して業務内容を理解させる他、作成した文書類で勉強させる。また毎週各課持ち回りで業務内容を他の課にプレゼンしている。こうすることで業務を引き継がなければならなくなった時に継続性が保たれるようにしている。
- PCスキル、財務管理、会計、英語、調達（国際機関の請求書、契約書、コンペ等の基準）、債務管理といった面での能力強化が必要。トレーニングの講師は省内で専門家がいればよいが、いなければ外部の私立学校に委託するのでよい。財務学校は通常のコースで埋まっているため使いづらい。

#### (人事評価（各局共通）)

- 各局には対外金融関係局の総務課内組織人事ユニットに相当する機能があり、人事評価や能力開発に関連する情報を取りまとめて組織人事局に報告している。
- 組織人事局のガイドラインで勤勉さ、時間の正確さ等の人事評価の基準が設けられている。各局はガイドラインに加えて独自の基準を加えることもある。
- 人事評価のプロセスは以下のとおり。

局レベル：本人評価→評価委員会（DDG1名が委員長、各課長、局内の三大組織\*の代表）  
による検討→党とのコンサルテーション→局長による総括→組織人事局へ提出

省レベル：評価委員会（大臣、各局代表、省内の三大組織の代表）→党とのコンサルテーション→最終決定

\* ラオス女性会、ラオス商業会、ラオス青年会

- 人事評価の後、昇進の時期には成果を出した職員への褒章も授与される。各局で候補者を挙げて組織人事課で決定される。

以上



+++++

面談日時： 2007年11月9日 11：30～12：30

面談相手： Juana Aristizabel Pinto, Attache Cooperation, [Juana.ARISTIZABAL-PINTO@ec.europa.eu](mailto:Juana.ARISTIZABAL-PINTO@ec.europa.eu)

面談場所： Delegation of the European Commission

面談者： 三井、石井、松元駐在員、Silavanh所員

+++++

- ECは世銀が管理するMulti donor trust fundに参加する予定である。総額でEuro 3 millionを拠出する。他に参加するドナーはSIDA (Euro 1 million)、SDC (?) である。世銀はFundを管理するだけで拠出はしない。その代わり、世銀はPHRD Fundを使ってFMCBPを実施している。FMCBPのPMUとMulti donor fundを管理するPFMPUは一体なので、複雑である。現在、Multi donor trust fundの設立に向けて財務省と詳細な協議を行っている最中である。このFundは財務省が作成したWork Planを実現するために使われる資金である。この仕組みを構築することで、政府の財務省の改革に向けたオーナーシップをたかめることが期待されている。資金管理はPFMPUが行う。財務省の各部局から寄せられたリクエストをPFMPUが受け取り、財務大臣の承認を受けた後に、PFMPUから資金が供与される。
- 他にも、ECは財務省の監査局 (Inspection Department) と国庫局 (Treasury Department) に対して技術支援してきた。監査局に対しては、コンサルタントを派遣し、Internal Audit Strategy Action Planの作成支援を行った。監査局のニーズをアセスメントして、プロジェクトプロポーザルを提示した。現在は監査局がこのプロポーザルを受けて事業を実施するかどうか検討している段階である。このコンサルタントのレポートはラオスで公共財政管理に関係しているドナー全てに送付した。その中でADBが関心を示し、この10月から監査局を対象とした技術支援事業を行う予定である。コンサルタントが派遣されると聞いている。ECのコンサルタントはAction planの作成が主な業務であり、職員の研修は day to dayベースのものに限られた。
- 一方、国庫局に対する支援はCash management manualの作成と、cash management development strategyプロポーザルの作成であった。
- 公共財政管理分野のドナーミーティングはインフォーマルなものがある。出席するのはEU、ADB、WB、SIDA、フランス、JICAである。事務局は世銀が務める。過去1年間の間に3～4回くらい開催された。この他に最近ではMulti Donor Trust Fundの設立に向けた協議をもっと定期的に行っている。政府を交えて年に2回協議を行う。参加しているのは、SIDA、WB、EU、SDCである。この場への参加はオープンであり、Non Funding Donorの参加も奨励している。
- UNDPはPACSAを相手にcivil service reform支援を行っている。財務省と密接に関わる支援で

2007/11/5～2007/11/9

あるはずだが、財務省とUNDPとのコミュニケーションは少ない。UNDPのGPAR事業はECも資金参加している。地域によって事業内容が異なっている。Salavan県では興味深い事業を実施しているので、機会があれば是非テラポン氏から情報を得ると良い。

- ラオス政府の公共財政管理に向けたオーナーシップは弱い。財務省職員の能力も欠けている。政府側でドナー調整を主導するというよりも、ドナー側に相互の調整を期待しているような雰囲気である。下手にドナーにNOと行って、二国間関係を損なうことを恐れているのであろう。
- Private vocational schoolについては訪問したことが無いから実態は分からない。
- ECは2008年から2013年までのラオス支援計画を持っている。2010年に中間レビューを行う。したがって、少なくとも2013年まではECはラオス支援を続ける。
- ECはPRSOにも参加している。PRSOは政府とのdialogueの良い機会である。財務省関連だけでなく、多くのセクターが関わっているPolicy Matrixなので、Inter-ministerial discussionを促す良い機会である。実際、公共財政管理分野での改革を進めるには、電力公社への滞納問題や、PACSAによる公務員改革など財務省以外の省庁が関わる場面が少なくない。

以上

+++++

面談日時：2007年11月9日 14:00～15:00

面談相手：Saiyed Shabih Ali Mohib, Economist, [smohib@worldbank.org](mailto:smohib@worldbank.org)

Anne Kullman, First Secretary, SIDA, [anne.kullman@foreign.ministry.se](mailto:anne.kullman@foreign.ministry.se)

Juliane Ineichen Maeder, Operation officer, [jineichenmaeder@worldbank.org](mailto:jineichenmaeder@worldbank.org)

Kanitta Kaikittipoom, Trust Fund Officer, [Khaikittipoom@worldbank.org](mailto:Khaikittipoom@worldbank.org)

Viratsamay Visonnavong, Research Analyst, [vyionnavong@worldbank.org](mailto:vyionnavong@worldbank.org)

面談場所：World Bank Office, Vientiane

面談者：三井、石井、鈴木専門家、松元駐在員、Silavanh所員

+++++

- PEMSPは歳入部門も視野に入れてPFMSPに変わりつつある。これを実現するVehicleとしてMulti donor trust fundを立ち上げている段階である。ここに拠出するドナーはSIDA、EC、SDCである。Irish Aidも関心を示している。PFMSPによって、Tax、Custom、Treasuryの中央集権化など様々な課題に対処することになる。他にもBudget classification, budget consolidation, GFIS導入などにも取り組む。2005年11月に財務省は公共財政管理改革のプログラムを自ら作成した。このプログラムの実施を促進するのがPEMSPの目的である。財務省の職員的能力には限りがあり、有能な職員のプールは限られている。だが、離職率が低いのが幸いである。これまで様々なドナーが財務省に対する能力構築支援に取り組んできたが、セミナーやワークショップを単発で行って、去ってゆくような形態が多く、持続的でなかった。PFMSPの枠組みの中で、ドナー協調を進め、相互の事業の連携を促したい。
- PRSOは政策対話の場である。PEMSPの対象となる要素がPRSOに組み込まれている。PEMSPは具体的な政策の実施を促進するためのプログラムであり、Trust Fundや各種の技術支援はそのvehicleであると見なしている。
- ラオス政府のオーナーシップは年々高まってきている。Steering committeeへの参加、Implementation committeeへの参加を通じて、プログラムへの意欲が高まっている。彼らの側にも、新しい法律を実施するという差し迫った事情がある。中央集権化を進めるためのパイロット県も既に決まっている（サワナンケート、ビエンチャン、チャンパサック、ルアンナムタ、ルアンパバン）。
- 世銀は財務省の研修学校のうちルアンパバンとチャンパサック校を対象にインフラ支援とカリキュラム開発支援を予定している。ビエンチャン校を対象としないのは、既にベトナムがインフラ支援を行っているからである。ラオスにはこうした学校が3校必要であると考えている。国土は広く、北部、中部、南部における研修の拠点として重要な役割をもつと考える。財務省や県の財務部のニーズに見合ったカリキュラムを作成する必要があり、そのためには財務省スタッフの関与が不可欠である。アカデミックな授業と実務的な事業をセットにして

2007/11/5～2007/11/9

教える必要がある。財務省のスタッフが実務的な授業を担当するべきであるが、その人材確保は財務省人材組織局の使命である。世銀としてはそこまでは介入するつもりはない。

- 財務省の人材育成で必要なのは、**Institutional knowledge sharing**である。これを戦略的に取り組む必要がある。ドナーがバラバラに研修を行うのではなく、政府の明確な人材育成戦略をベースとして、各ドナーが支援を行うような形態が本来は望ましい。
- 公共財政管理については、既に世銀のコンサルタントが多くの調査を行っている。**Madam Sihong**の事務所（**FMCBP**）に行けば、こうした報告書が入手できるはずである。これを作成したのは下記のコンサルタントである。優れた報告書であるが、どうして財務省がその成果を活用できないのか不可解である。

**Ken Hellerup, Former capacity building advisor, MOF**

- **PFMSP**を今後実施してゆく際には、事業のモニタリング体制を財務省内に構築する必要がある。フィーファ(?)という指標が、途上国の財政管理支援でよく用いられるが、ラオスはこれの採用を拒否した。おそらくベトナム財務省がこれを拒否したことに影響を受けているかもしれない。透明性や説明責任などについてA、B、C、Dの評価をつけられることを躊躇している。

以上

+++++

面談日時：2007年11月9日 14：30～15：30

面談相手：財務省理財局

Mr. Phouthanouphet Saysombath, Deputy Director ([phouthan@mof.gov.la](mailto:phouthan@mof.gov.la)) 他1名

面談者：石井、Silavanh所員、(途中から)三井、鈴木専門家、Vounpone職員(MOF)

+++++

#### (組織構成)

- 2007年10月15日に新しい管掌定義書に署名したばかり。新たな組織構成では、理財局は総務課、内部監査課、一般会計課、公共支出課、歳入・キャッシュマネジメント課、資金収集・債務管理課、情報技術課の7つの課から構成される。(従来は総務課、公共支出課、歳入課、キャッシュマネジメント課、資金収集・債務管理課の5課。)
- 各課の管掌業務はこれからドラフト、承認される。内部監査課は基本的に局内の職員のコンプライアンス、会計、素行の監督を行なうが、監査局との関係は現時点では確立していない。
- 県レベル理財課は総務・内部監査課、会計・情報技術課、歳入・キャッシュマネジメント課、公共支出・財務管理課の4課から成る。
- 郡レベル理財課は会計課とキャッシュマネジメント課の2課から成るが、規模の大きい郡では公共支出課等を設けても良い。
- 職員数は総計695名(内、163名が契約)。中央が7課総計で58名、県が17件総計で321名、郡が131郡総計で316名。
- 集権化改革は5県(サワナケート、ピエンチャン、チャムパサック、ルアンパバン、ルアンナムタ)でパイロットを行なっている。サワナケートが最初の優先県である。準備のできた県から始めることになる。

#### (人事)

- 大多数の職員がMOFの財務学校を卒業してDiplomaを保有している。(他の職業訓練校ではHigher Diplomaを取得できることもあるが、財務学校では現状Diplomaのみ。)中央では修士が7名、学士が10名程度。海外の学位保有者は1~2%程度。
- 外部との人事異動はあまりないが、農業、教育、内務省からの異動や他の局からの異動はある。(Saysombath氏も財政政策局からの異動。)また職員が他の局に転出することもある。先般職員がサワナケートのDDGとして派遣されたが地方への異動は極めて稀。異動の意思決定は全てマネジメントレベルで行なわれる。
- 一方で局内での異動はよくある。これまでは異動の規則を設けておらず不規則な異動が行な

2007/11/5～2007/11/9

われていたが、今後は2年間程度の間隔を取るなどの規則を設ける予定で、そのためのドラフトを作成したところ。規則を設けることで職員には異動前に経験、知識を後輩に移転させる。これまでは後任がないが為に昇進できない例や、いつまでも同じポストに人がいて若手が昇進できない例があった。

- これまでは局で地方を管轄してこなかったもので、県と郡の間に人事異動があるのかは知らない。地方とのコンタクトは極めて少なく、地方からの報告がきちんとなされずに人事の交代を長らく感知できないこともあった。
- 昇進に関する評価基準も、PACSAの定める公務員規則に沿った業績ベースの基準しかなかったが、財務規律や態度など独自の基準を設ける必要がある。
- 採用の基準は毎年変わるが、一般的な会計の知識、学位、財務関連法の知識等。

#### (人材育成)

- 多くの職員は卒業したてで入省し、十分な知識や経験を有していない。仕事を始めてから長期のトレーニングに行けばよいが、通常は収入が途絶えることなどを気にするので、できる限りOJTができるようにするべきだと思っている。
- Saysombath氏が理財局の総務課長を務めていた1990年代前半には年に二回、省内の職員を講師として全職員を対象にした内部研修を行っていた。財務政策局に転出してから理財局に戻った今年までの間に消え去ってしまった慣行だが、また再開したいと思っている。しかし資金的な問題がある上、以前に作成したカリキュラムは古いので更新する必要もある。
- 新卒職員については、OJTの他、1～2年間地方の理財課長として派遣され、地方のニーズと現状を学ぶ。これは集権化以前からある習慣である。
- ドナー支援ではECがキャッシュマネジメントのマニュアルを作成したが包括的で全く実用不可能なのでラオス用に調整する必要がある。この作業についてまだ特定の職員は配置していない。世銀がシングルアカウントの支援を行なう予定でキャッシュマネジメントはひとつの重要なコンポーネントになっている。世銀の雇用するコンサルタントがECのマニュアルを活用するのかどうかは分からない。
- 地方では地域によって状況が異なる。裕福で規模が大きい県には管理が及ばないという特有の課題があるのに対し、貧しくても小規模な県では少人数で管理ができるという利点もある。

以上

+++++

面談日時：2007年11月9日 15:45～17:00

面談相手：財務省予算局

Mr. Saysamone Xaysouliane, Deputy Director, [saysamon@mof.gov.la](mailto:saysamon@mof.gov.la)

面談者：三井、石井、鈴木専門家、Silavanh所員、Vounpone職員（MOF）

+++++

（組織構成）

- 予算局は地方予算課、総務課、中央予算課、特別予算課の4課から成る。各課の役割は以下のとおり。
  - (1) 地方予算課：全ての県の予算執行、収支バランスの分析と監督。
  - (2) 総務課：予算配分のためのマクロ経済分析をCPIと連携して実施。
  - (3) 中央予算課：中央省庁、中央政府機関の予算作成。予算令に沿って中央省庁の支出ユニットと協議し、国会に提出。
  - (4) 特別予算課：防衛省（Ministry of Defense）、保障省（Ministry of Security、旧Ministry of Domestic Affairs）の予算を管掌。
- 各課の職員数は5名、8-9名、8-9名、2名の計24名。この他、各県、各郡には2-5名程度の職員がいる。

（予算制度）

- 予算はラインアイテムベースからアクティビティベースに移行しようとしている。これに関しては世銀とジョージア大学が予算規律の作成の支援を行なっている。
- 従来はボトムアップで交渉ベースの予算作成を行っていたが、今後はボトムアップとトップダウン双方の予算作成システムを形成しようとしている。両者の調整は、中央に各県を招いて行う。
- MTEFは政府の優先課題を予算配分に反映させようとするものであるが、その実施にあたっては歳入予測や経済分析を行わなければならない容易ではない。これに関してはADBが技術協力を提供しており、現在はADBの提案の実現可能性を検討する段階に来ている。またADBはMTEFの基本的な理解を深めるためのトレーニングも行なっており、予算局の総務課と財政政策局の職員が出席している。（以前にはIMFによる歳入予測のトレーニングがあったが、現在はADBのみ。）
- オフバジェットの地方予算がどの程度あるかは把握していない。新法では予算のカバレッジを拡大しようとしている。

(人事)

- 24名の職員は主に財務、経済の分野の学士取得者。その他、博士1名、修士3~4名、財務学校のDiploma5名。
- 大抵の職員は長期間予算局に勤める。
- 局内の人事異動は時折行なうが特定の基準はない。内部の異動の権限は組織人事局から各局に移管されている（報告は行う）。地方への異動はない。
- 新規採用の必要があり、海外の学位を得ている人材が欲しいが、（業務と報酬の割合から）予算局で働くインセンティブはないため難しい。

(人材育成)

- 職員にIMFやADBのトレーニングコースに応募させているが、機会は限られている。
- 新しい予算法の執行にあたり、歳入予測や予算配分など多くの新しいスキルが求められており、職員の能力向上は喫緊の課題である。改革のワークプランにも多くの人材育成ニーズが含まれる。歳入・歳出業務、予算規律、中央地方転貸メカニズム、予算に関する全般的な能力向上等。世銀には野心的過ぎると言われるワークプランだが、どれも重要。
- 能力向上に際し、財務学校を活用する必要がある。問題は緊急的なニーズに応えるための教材開発。自らを含め講師にはなれる人材は財務省内にいるものの、あまり時間は避けないため、教材を作成して学んでもらう方が効率的。JICAが教材開発に支援してくれればとても良い。予算局としても協力はするが、時間は限られている。
- 地方の職員のレベル（の低さ）は見れば明らか。

以上



5. 付属資料

(4) ラオス公共財政管理対処方針会議テレビ会議議事録

平成 19 年 10 月 23 日  
 独立行政法人国際協力機構  
 経 済 開 発 部  
 経 済 政 策 ・ 金 融 チーム

会議議事録

会議名	ラオス公共財政管理対処方針会議テレビ会議
日 時	平成 19 年 10 月 23 日 (火) 10 : 30~12 : 00
場 所	JICA 本部、JICA ラオス事務所
出席者	別添 1 のとおり
配布資料	1. Capacity Development Framework 2. PEMSP Concept (TOMITA)
討議事項	内 容 (敬称略)
1. 開会	<p>【ラオス事務所、松元所員より概要説明】</p> <p>本件は、財務省の中に人材育成モデルを作っていくイメージで考えており、今回の予備調査の後、事前評価調査を経てプロジェクトを開始したい。</p> <p>その中で、コンサルタント団員の方には以下を担当事項として挙げる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 三井氏には、ラオス側が直面している問題点等を抽出していただき、実施するにあたり物理的な問題もあるかと思うが、プロジェクトをどういった枠組で考えていくかという方向性についてもコメントいただきたい。</li> <li>・ 石井氏には、人材育成をする上で必要な制度や状況に関しての情報を整理し、どうインプルーブしていくかを調査いただきたい。</li> </ul> <p>また、現時点では財務省の予算作成や支出に係わる全ての部局が対象であるが、税務・関税に関わる部署については現時点では考えていない。</p> <p>留意事項として、ラオス側から財務省研修所のカリキュラム作成とその中での人材育成という要望が出てきており、財務省全体の人材育成とは少し視点が離れてしまう上に、対象範囲が広くなりすぎるのではないかという懸念もある。また、ラオス側自身がマニュアル作りに深く関わってもらうことを考えているが、可能かどうか今回の調査で見極めていくことが重要だと考える。</p> <p>【アジア第一部 齋藤主査より補足説明】</p> <p>3 月に一橋大学の浅沼先生と現地を訪問してきた際の所感も含めて説明したい。</p> <p>本件の件名は公共財政管理としているものの、PEMSP となっているところからも、歳出(Expenditure)の方がポイントである。松元所員が説明したとおり協力が広範囲になってしまう懸念もある為、その点は整理が必要となってくるだろう。ラオスでは PEMSP の動きが相当あるため、JICA としてその点に集中することは一案である。</p> <p>ヒアリングの結果では、会計システムは既に導入されているが、英語の研修や PC の研修等も必要であることは先方も認識しており、他ドナーも一定の協力は開始している。一方で、PEMSP のコンポーネントの 1 つであるキャパシティー・ビルディングに関してうまく機能しておらず、世銀が独自でコンサルタントを導入しているがアウトプットの出来はあまり良くない。人的な配置等の基本的な部分が欠けており、JICA が協力にするに当たり、そこは確認したほうがよいだろうと浅沼先生もおっしゃっていた。今回はそういった</p>

	<p>点を踏まえての予備調査と考えている。</p> <p>研修所については、ラオス側が長期的戦略のための人材育成をどうやっていくかということよりも、差し迫った財政改革に対してどう応えていくかということのほうが、求められるのではないかと議論があった。ただ、財務省の人材育成について、結果的に協力しない場合でも将来的な協力の種として考えることが必要となるのではないかと意見もあった。</p> <p>先生のご指摘された点は、ラオスはまだ成熟した財政機関になっておらず、その点からも、このプロジェクトでどこを協力対象とするかを本予備調査で見極めることが重要であるとのことだった。</p> <p><b>【鈴木専門家】</b></p> <p>更に補足であるが、PEMSPはPFMSPに拡大し、「歳入」を取込み来月より動くことになっており、自身も責任を負っている。着任当時はPEMSPとして実施していたが、国債を発行することが難しい国においては、歳入をいかにして強化すべきかを平行して考えていかねばならない。そのような議論を財政政策局を通じて重ねた結果、認められてきた経緯があり、仮に本プロジェクトでその方向としては難しいとしても、自身として何らかの形でケアしていくつもりである。</p> <p>具体的な状況は以下のとおりである。</p> <p>《TAX》 現在付加価値税を導入すべく動いているが、スウェーデン国際開発協力庁 (Swedish international development agency: Sida)が2008年12月末で支援を打ち切る予定となっている。これは、税務関係のみならず他の分野（教育等）の援助に関してもラオスはOut of Scopeと捉え援助の打ち切りが決まっている。2009年1月からどのようにするかだが、実質これを引継げるのは日本の国税庁しかリソースがないのではないかと考える。今後は国税庁とも詰めていくが、現状は非常に人的リソースがタイトな状況にあるので、厳しいと感じている。</p> <p>《カスタム》 WCO（世界税関機構）がバンコクにアジア大洋州オフィスとしてあり、こちらに日本の関税局から職員が派遣されている関係上、WCOを中心に関税分野の支援ができないか議論を進めている最中である。現時点ではADBがサポートする方向で議論が進められている。</p> <p>また、世銀としてもAsycudaが関税の電算化として動いているので、テクニカルな部分で日本の支援とタイアップできるのではないかと考えている。予算法については、implementing decreeがまだ採択されていない。間もなく政府のガバメントミーティングで採択されるのではないと思われる。</p> <p>《人事面》 3月の時点では、キャンティー大臣だったがその後移動して現在はソムリ副大臣が昇格して大臣となっており、現在も人事異動は続いており、3月の時点とはメンバーが入替わっている状況である。</p> <p>《研修所》 13日にチャンバダックに行くとのことだが、時間があればこちらの現地研修学校も見たい。また、20日にビエンチャンへ移動とのことだが、ここには研修アドバイザーがいる。</p> <p>財務省の職員の底上げももちろん大事であるが、企業会計の側面からしても官民の人材を育てることにこの研修学校が中心的な役割を果たせるのではないかと考える。</p>
2. 質疑・応答	<p>(三井) スコープについての確認だが、3月に形成調査実施し、今後事前評価調査を実施するとしているが、我々のミッションについて調査すべき範囲を確認したい。</p> <p>(松元) 現状のラオス側の制度について、直面している問題点などを把握した上で、どのようなプロジェクト形成をしていくか、オフィシャルではないにしても意見交換しご提言をいただきたい。</p>

	<p>(三井) 現地側とプロジェクトの形成についてなどの意見交換等については、インフォーマルでよいということか？</p> <p>(松元) その理解でよい。また、本件に関しては M/M も結ぶ予定はない。</p> <p>(三井) PEMSP に関して、現地での公共財政管理分野でのドナー協調はどのようになっているのか？</p> <p>(松元) 世銀が取り仕切っているが、セクターワーキンググループについて、最近が開催されていないようだ。また、世銀のキャパシティ・デベロップメントに関するレポートについては、あまり尊重されていない。</p> <p>(齋藤) ドナー協調は他国と比べても緩やかなようだ。浅沼先生も世銀関係者と意見交換されていたが、世銀は他国でみられるような積極的に主体性を発揮するといった様子ではなかった。世銀のキャパシティ・ビルディングに関するアセスメントのレポートはシェアされているのか？</p> <p>(松元) コンサルタントが出したレポートならある。</p> <p>(齋藤) 鈴木専門家を通じて、財務省内部の状況をフィードバックしていただければと思う。</p> <p>(鈴木) ラオス財務省の場合、何を言ったかではなく誰が言ったかが大事とする傾向があり、世銀からの提言は嫌がる傾向が本音レベルにはある。</p> <p>(齋藤) ラオス側が世銀のレポートのどの部分に不満を持っているのかを調べて欲しい。</p> <p>(松元) 世銀のレポートは、少し調べたらすぐ判明するようなことしか書いておらず、ラオス側でもこれを基にして考えるつもりはないだろう。</p> <p>(石井) ①レポートについては量が少ないようだが、これで全部なのか？ ②フランスが支援している研修所について教えていただきたい。</p> <p>(松元) ①レポートはそれが全部である。</p> <p>(鈴木) ②今案件で考えている研修所は、何百人、何千人も入る学校のようなイメージではあるが、フランスが支援しているものは、30 人程度がコンピュータを使ってセミナーを受けるような、図書館程度の建物である。PEMSP について、当初世銀がアドバイザーを送っていたが、今年の 2 月にラオス財務省は契約を切ったので、その後を JICA にという期待はある。</p> <p>(三井) 世銀コンサルタントの再公示が出ていたが、新しいコンサルタントはまだ着任していないのか？</p> <p>(鈴木) 入っていない。</p> <p>(石井) もらった資料の中に、Job Description があったが、これは世銀の作ったものなのか？</p> <p>(松元) ADB のコンサルタントが作り、財務省に提出されたものである。</p> <p>(鈴木) ADB のコンサルタントは今年の 4 月に契約が終わり、後任は来っていない。</p> <p>(三井) 世銀の PRSO4 について財政管理に関して政府とドナーとの対話はどの程度進んでいるか？</p> <p>(鈴木) 財務省、世銀、日本、EU、オーストラリアが関心を表明している。JBIC が PRSO2 で融資を出した実績があるので、JBIC も関心を持っている。先週会議を開き、ラオス側の回答を待っている状況である。こうした会合は年 3 回ぐらい開いている。</p> <p>(三井) ラオスの PRSO については、情報交換のフレームワークとして機能しているのか？</p> <p>(鈴木) PRSO4 の段階で、ドナー間で調整して声を 1 つにした上でラオス政府</p>
--	--

	と対話する形になった。
(齋藤)	外務省、JBIC、JICAでも議論し調整したうえで先方と対話している。JBICからコンサルタントが入っているので、その方からも情報が得られるだろう。
(松元)	先日ミッションが来たが、日本側からJBICコンサルタント、大使館員がメンバーとして参団した。
(三井)	財政政策局は何をしている部署なのか？他の局では落ちないものを担当していると理解してよいのか？また、発言権はあるのか？
(鈴木)	最近新たなテーマが発生しているが、そうしたものは全て財政政策局が担当している。日本の財務省で言えば、国際局プラス大臣官房のようなものではないか。発言権に関しては、局長は常に大臣の傍におり局長の中ではステイタスが高い。
(三井)	今案件では開発予算のアロケーションを担当しているCPIが調査対象となっていないが？
(松元)	CPIがシーリングを決めて、支出自体は財務省が管轄している。CPI、DPIでの打ち合わせについては、抜けていたが、可能であれば調査に含めるよう調整したい。
(三井)	多くの国で投資予算と計上予算のバランスは取れておらず、CPIがこれから開発予算に関してこれからも権限を持つかについて、議論はなされているのか？
(松元)	CPIの権限に関する議論について正式にはないが、地方レベルでは財務課と計画課の統合は進めていく方向である。ただ、それが省庁レベルにつながるのかは不明である。
(三井)	開発予算の中でドナーが占める比率は？
(松元)	8割はドナーが占めている。
(齋藤)	CPIのような機関が開発予算の全体像を押さえることが望ましいとの議論がある。援助の窓口について、外務省にあったものがCPIに移ったが、これは、開発予算全体をCPIで担当したいという意図ではないか。
(押切)	予算の執行管理について、最終的に財務省に落ちてくるのか？地方財政はどのように考えていくべきなのか？
(松元)	予算執行については、その理解でよい。 地方財政としては、地方支出額が大きく、しっかり管理するためには能力向上は重要であると考えている。今回の調査では、地方の財務局に行くことも考えている。ただ、地方財政が国家財政の中で動いているのが現状で、地方独自では動かないようだ。
(齋藤)	実態として、地方はかなりの裁量権は持っていて、知事の裁量が大きい。ただ、財政面は表にはなかなか出ない話なので、本音ベースで聞きだす必要がある。ちなみに、現在首相府の行政管理・公共サービス庁が地方行政を管轄している。ただ、ラオスでは党が重要であり、政府と党との関係は微妙であり、統治のやり方はベトナムを真似ている。
(押切)	本音と建前が分離しているようだが、ADBは地方分権化についてそのような状況を解消しようとしているのか？
(鈴木)	予算法の改定で、地方分権化を進める上での財政確保が目的である。また、財務省に限って言えば、表には出てこないがベトナムの影響は大きく受けている。
(押切)	予算制度に関してラインバジェット方式なのか？アフリカではブロッ

	<p>クバジェットを導入しているが、ラオスにおいて中長期的にはどうなのか？</p> <p>(鈴木) ADB の支援で、予算を3年間の中期的スパンで考える MTEF フェーズ1が終わり、まもなくフェーズ2が始まる状況である。</p> <p>(三井) アフリカでは、予算を事業別に作る形に変わりつつあるが、ラオス状況はどうか？</p> <p>(鈴木) 従来のやり方で動いている。</p> <p>(押切) やり方としては費目ごとに分けて考える古いほうなのか？ 一方でそれは MTEF の影響もあるという理解でよいか？</p> <p>(松元) その理解でよい。</p> <p>(三井) ラオスではパリ宣言は政府間あるいはドナー間でシェアされているか？ また、それは明確な位置づけとなっているのか？</p> <p>(松元) ビンチャン宣言（パリ宣言の特定地域版）として取りまとめされている。</p> <p>(齋藤) それを受けてアクションプランを作り、モニタリングがなされている。</p> <p>(武井) ラオスの公共財政管理の強化に関しては、ビエンチャン宣言以前は世銀になって取り組まれており、その後ビエンチャン宣言、アクションプランを策定され、更に全体のセクターの中ではオーナーシップを取るための取組みが始められている。つまり公共財政管理に関しては、ビエンチャン宣言を受けて始まったわけではない。</p> <p>(押切) 財務省研修学校での研修の中身についてはどうか？</p> <p>(鈴木) 個人的な印象であるが、日本では業務経験に応じた階層別研修があるが、ラオスでは1回限りの研修ということもあり、人的なそういった意味からもカリキュラムはあまり良くないだろう。その当たりの支援が出来れば、日本の財務省の協力も得られるだろうと感じている。</p> <p>(押切) イメージとしては学校の延長といったような感じだが、カリキュラムは教育省の許可を得らなければ変更してはいけないということはないか？</p> <p>(鈴木) 財務省だけの管轄である。教育省の関与は全くない。</p> <p>(石井) 受講生の年齢や、養成の期間はどの程度か？また、公務員全体の研修を行う機関があると聞いたがどうか？</p> <p>(松元) NOSPA (National Organization for the Study of Policy and Administration) は、公務員になった後に行くところであるが、システムティックな（何年目に受講する）形になっていない。首相府の傘下にある組織の PACSA(Public Administration and Civil Service Authority)が公務員研修制度を考えているが、結論は出ていない。</p> <p>(齋藤) 財務省の中の部局間の職員人事交流は活発なのか？</p> <p>(鈴木) 幹部の中では人事交流があるが、それ以外では少ないだろう。</p> <p>(齋藤) 財務省としては、特定分野の専門家を養成しようとする方針なのか？</p> <p>(鈴木) 2年3ヶ月間見た限りでは、そのような考えで動いた職員はいるが、制度があるかは不明である。</p> <p>(三井) 昇進する人はどのような人物か？また、大臣が変わった場合他にも全て変わるということはあるのか？</p> <p>(鈴木) 基本的に職員は地縁・血縁で来ており、専門的知識プラス人格で評価されているのではと思う。ただ、人事評価はネガティブ合戦となって</p>
--	---

	<p>いる。 大臣が変わった場合については、随時変わっている状態なので断定して言えないが、今回は内部昇格があり、大臣が変わるとその下全てが変わるわけではない。</p> <p>(石井) それ以外の評価の枠組みはないのか？ (鈴木) ないと思う。</p> <p>(三井) CPI・DPI・PACSA へは訪問したいと考えている。 (松元) 了解した。 (齋藤) 本件は協力ニーズが高いものを見極め実施する必要がある。学校との関連でいえば財務分野の TAX～Customs まで広く行うのではなく、戦略的観点から整理していただき、情報収集をお願いしたい。</p> <p>(松元) 今後の事務連絡 ・ スケジュールについて ・ コンサルタント団員側からの質問があればラオス側に提出する。</p> <p>以上で予定の時間を超過したため、閉会した。</p> <p style="text-align: right;">以上 記載者：経済政策支援ユニット</p>
--	--

## 5. 付属資料

### (5) ラオス公共財政管理対処方針会議出席者名簿

敬称略  
順不同

日時：平成 19 年 10 月 23 日 10：30～12：30

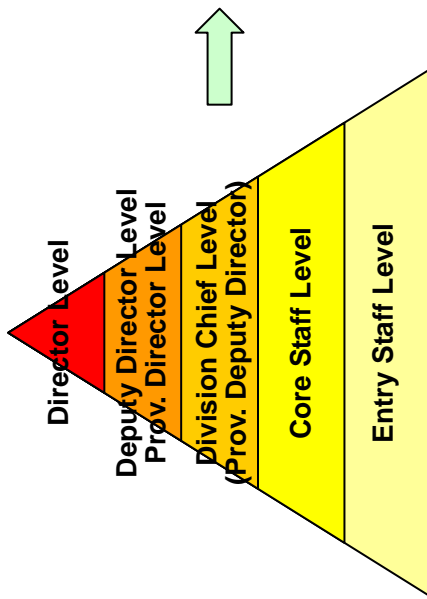
場所：JICA 本部 6ATV 会議室

	氏名	所属先	
1	三井 久明	財) 国際開発センター 主任研究員	
2	石井 利紗子	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社	
3	齋藤 克義	JICA アジア第一部東南アジア第四チーム主査	
4	押切 康志	JICA 経済開発部経済政策・金融チーム主査	
5	山本 哲司	同 課題支援スタッフ	
6	山野 弘美	同 課題支援スタッフ	
	<b>【ラオス側】</b>		
7	武井 耕一	JICA ラオス事務所次長	
8	松元 秀亮	同 所員	
9	鈴木 浩史	専門家	

5. 付属資料

(6) Basic Concept of PEMSP Capacity Building Project & Possible Project Outline

[Basic Concept of PEMSP Capacity Building Project]



Director Level						
Deputy Director Prov. Director	Skill model each level will be established in accordance with requirements for job execution by laws, decrees, and regulations in major roles (departments) of MOF.					
Division Chief						
Core Staff						
Entry Staff						
Pre-requisites						
		Tax Administration	Treasury Procedure	Budget Planning	Local Finance Administration	Accounting and Others

[Possible Project Outline]

- To establish a capacity building model for MOF, and
- To improve PFM system in the central MOF and selected pilot provinces in tax administration, treasury procedure, budget planning and accounting

[Achievement]	[Main Activities]	[Means of Activities]	[Other Considerations]
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessary applicable rules for job execution such as decrees, guidelines, and manuals for each department are established, or current rules are modified.</li> <li>- A capacity building and personnel management measures (on-the-job, off-the-job) are established in accordance with job execution.</li> <li>- PFM system between MOF and pilot provinces are improved</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Current rules are examined in each department and province.</li> <li>- Current rules are modified along with a new budget and treasury system</li> <li>- Necessary capacity in each aspect under the current (new) system are identified.</li> <li>- Capacity building activities (on &amp; off-the job) are conducted to staff.</li> <li>- MOF identifies capacity building model of the ministries.</li> <li>- Rules are applied to PFM of selected provinces and MOF to make annual budget implementation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Each department examines actual implementation of rules, and drafts necessary rules.</li> <li>- In building and executing necessary rules, staffs in concerned departments are trained (on-the-job).</li> <li>- Necessary off-the-job trainings are identified and provided</li> <li>- Trial revenue, transfer, and expenditure management are executed along with established rules in provinces.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sida and Japanese MOF supports to tax department are utilized.</li> <li>- WB support to budget planning is cooperated.</li> <li>- Off-the-job trainings are provided in cooperation with FMBC's (WB) support to financial schools.</li> <li>- Local PFM by GPAR is utilized and modified</li> </ul>

5. 付属資料

(7) Capacity Development Framework of Ministry of Finance in Japan

Target	Capacity Development Framework	
Staff	<p><b>Basic Training</b></p> <p>For New Comers</p> <p>Basic Training (classified as employed status from grade 1 to grade 3)</p> <p>Basic Training in local area</p> <p>For relocated staff</p> <p>Training for relocated staff in the respective field</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Financial Management</li> <li>Property Management</li> <li>Monetary Management</li> <li>Economic Survey Administration</li> </ul>	
Deputy Director	<p><b>Practical Skill Training in each field</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>General Administration                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Personnel, Salary, etc.</li> </ul> </li> <li>Economic Survey Administration                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Economic Survey Administration</li> </ul> </li> <li>Account and Loan                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Account</li> <li>Loan</li> </ul> </li> <li>Property Management                             <ul style="list-style-type: none"> <li>State Property</li> <li>State Property Deliberation</li> </ul> </li> <li>Monetary Management                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Inspection of Monetary and corporation securities</li> <li>Practical Skill of supervision of Monetary and corporation securities</li> </ul> </li> <li>Other expertise                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Real Estate Appraisal securities</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Practical Skill Training</b></p> <p>For new investigators training</p> <p>Securities dealing training</p> <p>State property administration training</p> <p><b>Special theoretical training</b></p> <p>Theory of finance and accounting in Japan or in foreign country</p> <p>Advanced Theoretical Training</p>
Director	<p><b>General Training for director's class</b></p> <p>For newly promoted as director</p> <p>For main department's director</p>	<p>For administrator and supervisor</p>
Managing Director Director General	<p><b>Seminar for executive official</b></p>	

Public service regulations and Ethics

・財務省資料を仮英訳



## II ラオス国公共財政管理能力強化プロジェクト事前調査報告書



## 1. 調査の背景

ラオス国の財政制度に関しては、歳入そのものが少ないという問題、歳入・歳出に関する制度の問題、公共財政を管理する財務省（Ministry of Finance: MOF）職員の能力が低いなどの課題がある。歳入に関しては、税金は中央税と地方税に分類されているものの、実際の徴収は県財務局によって行われ、県財務局が適切な徴税を行うことができないか、徴収された税が国庫に適切に納入されないため、財務省が実質的には歳入を管理できていない。歳出に関しては、「公共投資プログラム（Public Investment Program: PIP）」として計画投資省（Ministry of Planning and Investment: MPI）が公共事業の計画立案をし、予算面については財務省とMPIとの間の協議によって決定されることとなっているが、歳出に関する権限は複数の行政機関に分かれ複雑となっており、現状では適切に運営されているとはいえない状況にある。このように、財務省職員は歳入・歳出の管理を適切に実施しているとはいえない状況もあり、財務省職員の予算の管理意識や能力は低く、適切な能力を備えた人材の配置やそのための職員の能力開発も課題となっている。

これに関しラオス国政府は、2003年にガバナンス政策ペーパーを発表し、確実な財務管理を4つの重点分野の中の1つとして掲げ、確実で、透明性が高く、説明責任を果たせる財務管理により、マクロ経済の安定と公平で持続的な成長を目指している。この方針の下、2005年11月からラオス国政府は公共支出管理能力強化プログラム（Public Expenditure Management Strengthening Program: PEMSP）を開始し、政策一貫性、効率性、透明性、職務責任を有した公共財政管理を、制度システムと能力の強化により達成しようとしている。PEMSPは2007年に支出だけでなく歳入も含めた公共財政管理能力強化プログラム（Public Financial Management Strengthening Program: PFMSP）に変更され、PEMSP及びPFMSPには世銀等の国際機関も支援を行っており、新予算法の制定、会計規則及び新会計システム（Government Financial Information System: GFIS）の導入、勘定項目の整理、理財システムの改革他、様々な取り組みが行われている。

このように制度整備・能力向上はドナーの支援もあり進んでいるため、今後は総合的かつ長期的な視点から財務省の人材育成・能力開発の方針及び枠組みを策定し、それに沿って、組織内部での能力向上や国際機関からの支援により、着実に組織全体の能力を維持・向上していくことが重要となっている。このような背景の下、2006年ラオス政府から我が国に対し財務省の人材育成に関する技術協力プロジェクト「公共財政管理能力強化プロジェクト」が要請された。これを受け、2007年3月、JICAは公共財政管理に関する協力の方向性及び協力シナリオの検討を行うため、プロジェクト形成調査を行うとともに、2007年11月から12月にかけて、要請されている技術協力プロジェクトの詳細検討を行うにあたり必要な、ラオス国財務省の各局の業務所掌事項の実態や人材育成の現状について予備調査を行った。

## 2. 調査目的・内容

今回実施の事前評価調査では、プロジェクト形成調査及び予備調査で得られた調査結果に基づき、プロジェクトの内容（目標、成果、活動、投入、期間）を決定し、評価5項目に沿い、プロジェクトの内容を評価することを目的とする。

(1) プロジェクトの詳細設計

- 1) プロジェクト目標、成果、活動、投入、期間に関するラオス側との協議
- 2) 案件要約表（Project Design Matrix: PDM）案、実施計画（Plan of Operation: PO）案の作成及びラオス側との協議
- 3) 協議に基づく協議議事録（Minutes of Meetings: M/M）の作成・署名・交換

(2) プロジェクト評価・積算

- 1) 上記で示された案件概要について、評価5項目に沿った評価を行う。
- 2) 案件概要に基づき、プロジェクトに必要な経費の積算を行う。

**3. 調査団員構成・日程**

(1) 調査団員構成

総括	武井 耕一	JICA ラオス事務所次長
協力計画	松元 秀亮	JICA ラオス事務所所員
評価分析／積算	山村 信幸	コンサルタント

## (2) 調査日程

日	午前	午後	備考
3月2(日)	成田発	Vientiane 着	Lao Plaza
3(月)	JICA ラオス事務所	MOF 人事組織局 (Personnel and Organization Dept.: POD)	
4(火)	POD JICA の案件形成手順、プロジェクト評価の説明	MOF-PFMSP Unit MOF 財政政策局 (Fiscal Policy Dept.)	
5(水)	MOF 予算局 (Budget Dept.)	TV 会議の準備	
6(木)	JICA 本部との TV 会議	MOF ビエンチャン財務学校 (Vientiane College)	
7(金)	資料整理・作成	MOF 国庫局 (Treasury Dept.) JICA ラオス事務所	
8(土)	PDM 準備		
9(日)	同上		
10(月)	同上		女性の日
11(火)	チャンパサック県 (Champasak Province) 財務局 MOF チャンパサック財務学校 (Champasack College)		日帰出張
12(水)	JICA ラオス事務所	POD: 案件概要に関する打合せ	第一回
13(木)	MOF 会計局 (Accounting Dept.)	DFDL International Law Firm	
14(金)	資料整理・作成	JICA ラオス事務所	
15(土)	資料整理・作成		
16(日)	資料整理・作成		
17(月)	Project Design 準備作業	POD: 案件概要に関する打合せ	第二回
18(火)	JICA ラオス事務所	POD: 案件概要に関する打合せ MOF 国庫局次長	第三回
19(水)	資料整理・作成		
20(木)	ADB SIDA/MOF 税務局 (Tax Dept.)	POD: 案件概要に関する打合せ	第四回
21(金)	資料整理・作成		
22(土)	M/M 案作成		
23(日)	M/M 案作成		
24(月)	積算表 (素案) 作成作業	資料整理・作成	
25(火)	JICA ラオス事務所	POD: M/M 調印	調印
26(水)	事業事前評価表作成	JICA ラオス事務所 Vientiane 発	27日成田

POD: Personnel and Organization DepartmentS

## (3) 調査行程概要

本件調査は、2006年7月17日付ラオス財務省（以下、“MOF”）財政政策局長名で公式要請を受けたMOFの人材育成に関する技術協力プロジェクトを事前評価するものである。調査は3月3日から3月26日までの期間、JICAラオス事務所にて調査団団長、協力計画担当及び評価分析/積算担当（コンサルタント）の3名から成る調査団により実施された。3月4日の午前中は、C/PであるMOF人事組織局（以下、“人事局”）の中堅職員4名に向けて、JICAの案件形成手順と案件要約表（Project Design Matrix: PDM）の説明会を実施した。援助関係機関との直

接交渉の経験が皆無に近かった人事局は、説明会での内容を直ちに十分に理解出来たとは思えないが、M/M調印に向けて一定の知識を習得したと思われる。

3月26日までの間、最初の約10日間はMOF関係各局長ないしは局次長との協議（内容は本案件全般に係る適正評価が中心で、詳細は協議録）に費やされ、JICAプロジェクトの実施方法や手段の検討が行われた。以上を受けて、12日にC/PであるMOF人事局長との第一回案件形成協議を実施し、20日まで4回にわたりPDM、PO等、案件内容の詳細について協議を行った。

この間、11日にはチャンパサック県に出張し、同県財務局長及び南部財務学校長を訪問し、地方の現況調査を実施した。また、平行して、ADB、世銀及びSIDA（国税局内）と情報の収集と共有をはかった。

3月25日午後、MOF 人事局長と調査団団長との間でM/Mの調印が行われた。

#### 4. 調査結果

##### (1) 総括

###### 1) 提案するプロジェクトの概要

ラオス財務省との協議の結果、プロジェクトの内容については次の通り基本的な合意に至った（詳細はM/Mのとおり）。主なC/P機関は財務省の人事組織局とし、彼らの調整機能を利用しながら、技術部局において具体的な人材育成を実施する。技術部局としては、予備調査において課題として取り上げられた国庫局及びその地方出先機関に対して、現金管理を中心として、補足的に関連する資産負債管理や国債発行に関する技術支援や研修を、会計局に対して勘定科目、国際会計基準及び国際財務報告基準に関する技術支援や研修を実施する。対象は中央職員を中心としながら、その中央職員を研修の講師として地方職員に対する研修を実施することで、地方の能力向上も実施することとする。地方職員に対する研修は本プロジェクトにおいては、まず3県程度で実施し、研修講師を育てることで将来的に全国に展開できるようにする。加えて、人事組織局に対しては、人材育成に関する活動の取り纏め役としての調整機能を向上させ、人材育成戦略・計画策定や研修の予算化といったマネジメント部分に関する技術支援を行い、将来に渡って財務省が総合的に人材育成を実施できる体制を築くための支援を行う。

###### 2) C/P機関及び協力機関について

本計画では、調整機能を名目上有する人事組織局をC/P機関として、国庫局や会計局といった技術部局を協力機関として技術的な支援を行い、プロジェクトを実施する枠組みを想定している。この方法の場合、C/P機関の権限や重要度・認知度が低いと組織内での調整機能を発揮できずプロジェクトが進展しないというリスクが存在する。この点を財務省の各技術部局に面談において確認したところ、どの部局からも人事組織局が人材育成全体のマネジメントを担うことについては肯定的かつ協力的な反応を得たのと同時に、2007年11月から新しく就任した人事組織局の局長は党組織から異動してきた経

歴があり、協議を通じ、リーダーシップを十分に発揮できるという感触も得ることができたことから、上述のリスクは小さいと判断した。

### 3) 日本人専門家派遣分野

この枠組みに対する日本側の実施体制については次のように考える。支援内容のコンポーネントは上述のとおり、①技術部門の具体的な人材育成活動と、②人材育成全体に関する知識・能力の向上、という2つに分けて考えることができ、それぞれに対し日本人専門家を派遣し、技術協力を行う。加えて、①と②の2つの支援間（日本人専門家間）、人事組織局と他部局、他ドナーの活動を財務省全体の人材育成計画との調整を担う人材も必要と考える。これらは組織横断的な調整機能を有する人事組織局の業務と考えられる。プロジェクト期間中、プロジェクト終了時やそれ以降に渡って人事組織局がその機能を果たせるよう、調整役の日本人専門家を派遣し、同専門家の支援の下で共同で調整業務を行い、その機能強化を目指す。

### 4) 投入規模

本プロジェクトに対する投入は大規模なものとししない。本プロジェクトに長期間携わるのは、上記日本側実施体制のうち③を担当する専門家とし、日常は同専門家の指導の下で、他の日本人専門家から得たい知見や経験等についてラオス側で取り纏めを行い、必要な情報の収集をラオス側が自ら行う。この準備の下で①、②に携わる専門家を派遣し、ラオス側に必要とされる技術の移転を行うことにより、スムーズな情報交換・技術移転の実施を目指す。また、①、②の日本人専門家帰国後（不在期間）においても、③専門家の指導の下で、ラオス側は必要な作業を継続していくことを求めていく。

このように、ラオス側が通常抱えている業務に加えて本プロジェクトの作業を実施する体制であるため、一定期間内に遂行できる作業量は日本人専門家が実施するのとは比べ減少することが想像され、そのため移転される技術内容は盛りだくさんにはならず、絞り込まれることになる。一方で、日本人専門家に頼り過ぎない体制（自立体制）を築くことが期待でき、日本人専門家から伝えられる技術はラオスの身の丈に合ったもので、着実にラオス国内で受け入れられていくことが期待される。

### 5) 公共財政管理・人材育成に対する支援

大規模な投入を考えないもう一つの理由は、財務省の公共財政管理に関する支援や人材育成のマネジメントを支援するというプロジェクトの実施経験が、JICAの中にまだ多く蓄積されていない、ということも挙げられる。財務省には技術的にもマネジメント的にも課題は多く存在するが、それらを少しでも多く解決しようとするのではなく、まずは着実な支援・技術移転を目指すことが重要と考える。公共財政管理は多くの途上国において重大な問題であるので、本プロジェクトの実績は、後のJICAの活動にとって良い教訓・事例を残すことが期待されていると認識する必要がある。

## 6) 本プロジェクトの終了後の展望

支援の規模・対象を絞っているとおり、本プロジェクトで達成されるものは、国庫局及び会計の技術・知識の向上と、財務省の人材育成体制の強化である。これらは、財務省の中でも重要と判断した内容を選択したものであるが、対象は財務省全体の中での一部分に過ぎない。一方で、人材育成体制の改善を通じて、ラオス側自らが人材を育成する体制を築き、研修活動はプロジェクト終了後も継続して実施されることを期待するが、現在のラオスの財政事情を考慮すると、プロジェクト終了時点で人材育成の予算に改善は望むことができるが、その量として十分に確保される可能性は高くないと考えられる。

これを補うものとしては、世銀、EC、Sida等の出資による、マルチドナー信託基金(Multi Donor Trust Fund: MDTF)の活用が考えられ、プロジェクトの活動に際しては、MDTFの情報収集や連携調整も必要である。

また、プロジェクトが成功裏に終われば、継続的に支援をすることで、ラオス財務省の人材育成に対してJICAが大きく貢献していることをアピールできる。財務省に対する各ドナーの支援は、制度設計やマニュアル策定が多く、人材育成に対しては単発的で十分な成果を挙げているとは必ずしも言えないため、継続支援の意義は考える。初期の投入量を抑えることもあり、成果の拡大が想定できる場合は継続支援も選択肢として考え、逆に継続による成果の拡大が想定できない場合は、別のアプローチに切り換えることなど柔軟な対応は取りやすいと考える。

## (2) 事業事前評価表案（現地調査終了時点での提案）

<p>1) 案件名 ラオス公共財政管理能力強化プロジェクト Capacity Building Project for Public Financial Management Strengthening Program</p>
<p>2) 協力概要</p> <p>① プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述</p> <p>本件能力強化プロジェクトはラオス財務省が推進するPFMSPの中のサブプログラムと位置付けられる。プロジェクトは二つの柱から成り、一つは財務省の中央・地方職員全体の人材育成戦略（人材育成の短期的展望、中・長期的展望、人材像、部署別・階層別の必要能力と能力修得手段等）、人材育成計画（優先順位設定、対象者設定、講師確保（育成）計画、テキスト・マニュアル整備計画、必要資金積算、人事制度整備計画等）を整備し、実施に必要な経費を予算化するもので、もう一つの柱は財務省特定局に求められている比較的需要の大きな技術的分野である現金管理業務、会計業務について、研修講師の育成と同講師による研修を実施するものである。</p> <p>両者はそれぞれ独立したものとして実施するのではなく、財務省内横断的に実施する人材育成計画等の企画業務と、特定部局で実施する研修といった実務業務をうまく連携させることにより、計画等をより実務に即したものとし、また実務業務が財務省として示す方向性（計画）に沿って行われやすくなることを狙い、両者の相乗効果が表れるよう実施する。</p>



② 協力期間：2008年～2011年（3年間）

③ 協力総額（日本側）：2億円

④ 協力相手先機関

カウンターパート（C/P）機関：財務省人事組織局

協力機関（現地国内研修講師の提供等）：同省国庫局、会計局

⑤ 国内協力機関

特になし

⑥ 裨益対象者及び規模、等

直接裨益者：財務省中央職員（670人）

間接裨益者：財務省地方（県・郡）職員（3,900人）

### 3) 協力の必要性・位置付け

#### ① 現状及び問題点

ラオス国の財政は、歳入そのものが少ない、歳入・歳出に関する制度が未整備あるいは定着していない、公共財政を管理する財務省職員の能力が低い、などの課題を抱えている。歳入に関しては、県財務局・主管官庁が適切な徴税・料金徴収を行うことができないか、徴収された税・手続料金が国庫に適切に納入されないため、財務本省が実質的には歳入を管理できていない。歳出に関しては歳出に関する権限・手続はその他複数の行政機関にも分かれ複雑となっており、現状では適切に運営されているとは言いがたい状況にある。

これに対しラオス政府は、政策一貫性、効率性、透明性、職務責任を有した公共財政管理を、制度システムと職員の能力の強化により達成しようとしている。この財務省の方針に対し、世銀等の国際機関も支援を行っており、新予算法の制定、会計規則及び新会計システム（GFIS）の導入、勘定項目の整理、理財システムの改革など、様々な取り組みが行われ、制度整備は一定の進捗を示している。一方で、財務省では職員の能力不足という問題が残っている。上述のように制度は新しく導入されているが、旧制度においても制度を運用する財務省職員の多くが適切に業務を執行しておらず、新しい制度に基づき財務省全体の運営を改善していくためには、職員が適切に業務を執行できるよう能力向上が必要となっている。

#### ② 相手国政府国家政策上の位置付け

ラオス国政府は、2003年にガバナンス政策ペーパーを発表し、確実な財務管理を4つの重点分野の中の1つとして掲げ、確実で、透明性が高く、説明責任を果たせる財務管理により、マクロ経済の安定と公平で持続的な成長を目指している。この方針の下、2005年11月からラオス国政府は公共支出管理能力強化プログラム（Public Expenditure Management Strengthening Program: PEMSP）を開始し、政策一貫性、効率性、透明性、職務責任を有した公共財政管理を、制度システムと能力の強化により達成しようとしている。なお、PEMSPは2007年に支出だけでなく歳入も含めた公共財政管理能力強化プログラム（Public Financial Management Strengthening Program: PFMSPP）に変更されている。

#### ③ 我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置付け（プログラムにおける位置付け）

対ラオス国別援助計画では、「行政能力の向上及び制度構築」は対ラオス援助の6つの重点分野の1つに挙げられており、その中でも公共財政管理への支援が掲げられている。また、これを受け、JICAのラオス国に対する援助重点分野として「行政

能力の向上及び制度構築」を挙げており、本支援は行財政強化プログラムの 1 コンポーネントとして位置づけられる。

#### 4) 協力の枠組み

##### ① 協力の目標（アウトカム）

- a. 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値  
(a) 財務省職員が PFMSF を実行するだけの資質と能力を備えられる人材育成制度が整う。

##### 【指標】

- (a) 財務省職員の人材育成計画に関する省令が告示される。  
(b) 財務省人事・組織局が人材育成に関する国家予算を申請・提出する。

- b. 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

- (a) 財務省が国家財政を適正に運営・管理できる。

##### 【指標】

- (a) PFMSF、特に国税、国庫の中央一括管理制度（Centralization）の進展度合い。

##### ② 成果（アウトプット）と活動

##### Component 1 :

- a. 財務省人材育成計画が策定される。  
【指標】 (a) 財務省人材育成計画文書  
【活動】 (a) 人材育成・人事管理に関する理論的・実践的な研修を実施する。  
(b) 財務省の階層別・職能別人材育成計画を策定する。
- b. 人材育成・研修のニーズが明確化される。  
【指標】 (a) 基礎的な人材育成のニーズ調査が実施されているかどうか。  
【活動】 (a) 対策委員会による人材育成のニーズ調査を実施する。  
(b) 必要な研修分野を選定する。
- c. 財務省の人材育成に関連する予算が承認される。  
【指標】 (a) 財務省の予算に計上されるかどうか。  
【活動】 (a) 研修の予算書作成活動を実施する。
- d. 育成された人材が適所に配置されるための制度が整備される。  
【指標】 (a) 財務省人材育成計画文書  
【活動】 (a) 人事考課に関する研修を実施する。

##### Component 2 :

- e. 会計局内に、勘定科目、国際会計基準（IAS）及び国際財務報告基準（IFRS）についての研修講師が育成される。  
【指標】 (a) ラオス人研修講師による研修の回数と参加者数  
【活動】 (a) 勘定科目、IAS 及 IFRS に関する研修講師育成研修の実施。
- f. 国庫局内に現金管理（Cash Management）と債券発行による資金調達についての資産負債管理（Asset Liability Management: ALM）を十分理解した研修講師が育成される。  
【指標】 (a) ラオス人研修講師による研修の回数と参加者数  
【活動】 (a) 現金管理、資金調達、ALM に関する研修講師育成研修の実施。
- g. その他、特定の技術分野（Component 1 の活動で人材育成の活動が必要と認識された分野）に関する研修講師が育成される。  
【指標】 (a) ラオス人研修講師による研修の回数と参加者数。

【活動】(a) 特定の技術分野に関する研修講師育成研修の実施。

③ 投入（インプット）

a. 日本側

Component 1 :

- 【要員】 (a) JICA 専門家 2 名 (17M/M)  
(b) 現地ラオ語・英語通訳 1 名 (15M/M)

【機材】 プロジェクタ 1 台 及び レンタカー 1 台

【特定経費】 ラオス側人材の国内及び国外研修に係る旅費及び日当

Component 2 :

- 【要員】 (a) 会計専門家 (2.5M/M)  
(b) 資産負債管理、財務専門家 (2M/M)  
(c) 特定技術分野専門家 (2M/M)

【特定経費】 研修講師への手当（ラオス現地規定による）

b. ラオス側（総額不詳）

- 【要員】 (a) 運営委員会（Steering Committee）メンバー  
(b) 対策委員会（Task Force）メンバー  
(c) カウンターパート  
(d) 研修講師要員  
(e) 対策委員会及び JICA 専門家チーム向け秘書

【施設等】 (a) 専門家用の事務所  
(b) 会議室  
(c) 文具・備品及び光熱費

【運営経費】 上記日本側投入の Component 2-【特定経費】以外のプロジェクト運営費

④ 外部要因（満たされるべき外部条件）

a. 前提条件

(a) プロジェクトのための運営委員会と対策委員会が、省令レベルで発令される。

b. 成果（アウトプット）達成のための外部条件

- (a) 運営委員会の下で対策委員会が JICA プロジェクトチームとともに適当に業務を行う。  
(b) 人材育成の実践的な活動（Component 2）が人材育成計画（Component 1）に反映される形で適当に調整され実施される。

c. プロジェクト目標達成のための外部条件

(a) 省令レベルで発令された人材育成計画が財務省の各部局横断的に実施される。

d. 上位目標達成のための外部条件

(a) PEMSP が全国において引き続き実施される。

5) 評価5項目による評価結果

① 妥当性

ラオス政府は 2003 年にガバナンス改革の優先分野（Priority areas for Governance Reform）として政策文書を発表し、行政サービス、住民参加、法の支配、財政の 4 分野を重点的に取り組んでいくこととしている。また、ラオス政府は世銀とともに、2005 年から公共歳出管理強化プログラム（2007 年から歳入部門も含め公共財政管理強化プログラム）を実施しており、ラオス財務省はこのプログラムに対して全面的

に国内及びドナーの資源を投入している。プログラムにおいて、国庫、関税、税務の中央集権化などを中心に、様々な新たな仕組みが導入されつつある中、同プログラムの一分野でもある能力向上（Capacity Building）はそれらの仕組みが実質的に機能する上で必須の取り組みである。このように、ラオス側の重点課題に対する取り組みへの支援であり、ラオス政府内における本プロジェクトの妥当性は高い。

また、我が国の対ラオス国別援助計画では、公共財政管理能力の低さがラオスの開発における主要課題の一つとして認識されており、これを解決するべく、6つの援助重点分野の一つとして『行政能力の向上及び制度構築』が挙げられている。このように、本プロジェクトは日本の対ラオス援助の方針とも一致しており、高い妥当性が認められる。

② 有効性

プロジェクト目標は財務省の人材育成制度の整備という漠然としたものであるが、財務省の人材育成計画の正式な承認と、それを実施するための予算申請を指標として設定することで、その目標の内容を明確にし、達成の可否や度合を判断できるようにしている。また、財務省内横断的なこのプロジェクト目標を達成するためには、財務省全体での取り組みが必要であるが、財務省各局職員からなる対策委員会及びその上位にあり副大臣を委員長とする運営委員会の設置されることが、事前評価調査の時点において省内で協議され、前向きに進められており、このような組織的な枠組が有効なプロジェクト実施に結びつくものと期待できる。

外部要件である省内横断的な活動については、事前調査の聞き取り調査において各部局とも本プロジェクトへの協力を前向きに表明しており、また、前提条件である運営委員会、対策委員会の設置がなされれば、各部局を巻き込むことになるため、満たされる可能性が高い。

③ 効率性

自立発展性にも関連するが、ラオス側のオーナーシップを高めるため、日本人専門家の投入を少なくすることでラオス側 C/P の努力を促し、適当なタイミングで派遣することで C/P の活動を促進させるよう計画されている。また、Component 2 の財務省職員の実践的な人材育成については、ラオス人研修講師を育成し同講師による財務省全体への普及を目指し、日本人専門家の投入量を極力抑えるようにしている。

④ インパクト

現在のラオス財務省を取り巻く環境は、各ドナーの支援によって、様々な制度構築（改善）が実施されており、残る課題はそれを適切に運用する人材の不足である。言い換えれば、人材の育成が成功すれば、国家財政の適正な運営・管理が達成される可能性が大きい。本プロジェクトはその人材育成の制度構築であり、これが達成されれば、上位目標の達成にも貢献することになる。

また、波及効果としては、現在ラオスで検討されている公務員全体の人材育成制度整備に対しても、本プロジェクトの経験・教訓を活かすことができる。

⑤ 自立発展性

本プロジェクトは、ラオス財務省全体の強化プログラムである PEMSP の一つの柱として考えられるものであり、本プロジェクトの取り組みは、政策的な観点ではプロジェクト終了後もラオス側が継続して実施していく可能性は非常に高い。

人材育成計画策定の部分については、ラオス側のオーナーシップを尊重し、財務省の手で、財務省の考えでこれを策定するよう、日本人専門家の投入を極力抑えている。加えて、プロジェクトの活動・成果として、人材育成活動（研修）の予算化を行うこととしており、組織・財務的に、自立発展性を高める要素をプロジェクト内に取り込んでいる。

技術的な自立発展性については、日本人専門家の指導の下、ラオス人研修講師の

育成を行うことから、両者の協議により、ラオスの実情に見合った技術を提供することができると考えられる。
6) 貧困・ジェンダー・環境等への配慮 本プロジェクトは、貧困・ジェンダー・環境には特に影響しない。
7) 過去の類似案件からの教訓の活用 類似案件の有無：無
8) 今後の評価計画 中間評価 : 2010年1月 終了時評価 : 2011年1月 事後評価 : プロジェクト終了3年後を目途に実施

### (3) 国庫局向け研修内容

会計局に対しては勘定科目や国際会計基準等に関する研修で、その内容について比較的容易に説明できるが、国庫局に対しては容易ではなく、その内容を明確な形で共有しておく必要があるため、以下のとおり説明する。

#### 1) ラオス財務省国庫局からの技術支援要請の内容

- ① 現金管理 (Cash Management) : 総合現金残高に入金・出金を予測し正確な将来の現金残高を作成する。対象は中央・県の国庫局職員、約400名
- ② 債券発行を含む資産負債管理 : 将来の国庫局の中核業務で、為替、金利の動向を見ながら低リスク・低金利で短期・長期の資金調達を図る実務研修。国庫局、中央銀行、予算局、財政政策局の中心スタッフ約80名が対象。

#### 2) 実施方法、中心課題

中央での5日間の研修会と地方3拠点（北部・中部・南部；MOF Finance Collegesの利用も可能）での各2日間の研修会を実施することで対応。地方については現金管理を中心にして、資産負債管理は概論説明で十分と考えている。

#### 3) 技術研修・TOTの具体的な内容

- ① 現金管理 : 現金収入、支出の項目を絞った現金残高の予測手順を中心に、期末時点での調整手順を分かり易く教える。研修会の中では、事例実施研修が有効。国庫局の2名程度に対して研修講師の育成を実施する。
- ② 資産負債管理 : ラオスの国庫管理の現状からは、実用はかなり先の金融技術。資産サイドは殆ど中身がないところから、負債サイドの管理が中心課題となる。また、

地方財務局では殆ど用を為さないものと思われる。財務省関係局と中銀の中心スタッフが研修対象。

- ③ 資産負債管理研修の主な中身は、短期国債 (Treasury Bill)、長期財務省国債 (Treasury Bonds : 中期) 及び国債 (National Bonds : 長期) の仕組と金利決定を中心に、債券市場の育成方法を分かり易く解説する。実現はかなり先の話となろうが、外債の仕組も解説する。
- ④ 一方で、対外借入の国家財政に与えるリスクや問題点は十分に説明する必要がある。国家財政の経常赤字補填向けの起債 (借入) と公共投資向けの起債 (借入) との財政規律に基づく区別 (政策ないしは法制化) についての説明がラオスの現状からすれば、実質的な資産負債管理の説明となる。

#### 4) 留意事項

- ① 研修会実施に際しては、C/Pとの共同準備作業を通じて研修講師育成が重要。
- ② 本プロジェクトの対策委員会との連携・情報共有が重要。
- ③ 研修会では、実務中心に実施する必要がある

5. 添付資料

- (1) Minutes of Meeting between JICA Ex-ante Evaluation Mission and Personnel and Organization Department, Ministry of Finance, Lao PDR on Technical Cooperation Project of Capacity Building Project for PFMSPP

Minutes of Meeting  
Between  
JICA Ex-ante Evaluation Mission  
And  
Personnel and Organization Department  
Ministry of Finance, Lao PDR  
On  
Technical Cooperation Project of  
Capacity Building Project for PFMSPP

The Ex-ante Evaluation Mission on Capacity Building Project of the Ministry of Finance (MOF) for PFMSPP ("Project") has been posted in Vientiane from 3 March through 25 March, 2008 ("Mission"). The Mission has conducted thorough appraisal on the Project requested by the MOF, Lao PDR under the Technical Cooperation Scheme of the Government of Japan.

The Mission has gone through a series of discussions on the Project with MOF Personnel and Organization Department and other relevant Departments in MOF. As a result of these discussions, the Mission and the Personnel and Organization Department have reached an agreement on the Project with its nascent features as per the Documents attached here-to.

This Minutes of Meeting have been made by and between the Mission and the Personnel and Organization Department of MOF. Further processing of the Project shall be subject to consideration and approval by the superior authorities of the both parties.

Vientiane, 25 March, 2008



Mr. Koichi TAKEI  
The Mission Leader  
Japan International Cooperation  
Agency (JICA)



Mr. Vanxay PHONGSAVANE  
Director General  
Personnel and Organization Department  
Ministry of Finance (MOF)

**The Attached Document :**  
**Capacity Building Project for PFMS**

**I . The Background**

1. **PFMS (the "Program")**: The Government of the Lao People's Democratic Republic ("GOL") had launched a nationwide 5 year development Program in its financial sector in November 2005 under the name of PEMSP (Public Expenditure Management Strengthening Program). In 2006, it was renamed to PFMS in consideration for including the fiscal revenue side (collectively, Financial Management).
2. The Program's legitimate goals were based both on the 6<sup>th</sup> National Socioeconomic Development Plan (NSED) and the National Growth and Poverty Eradication Strategy (NGPES) to reduce poverty by half till the year 2015. GOL had specifically identified, in its Policy Paper on Governance of 2003, sound financial management as one of four priority areas to achieve the national development goals.
3. This priority area shall, through its achievement, leads to macroeconomic stability and sustainable growth with equity by establishing sound, accountable and transparent financial management practices. NGPES, too, emphasizes the needs for capacity building in public expenditure management at all levels in the administration.
4. The Program, reflecting the above national policy evolution, provides for a framework of implementing Government strategic policies set forth by NGPES and the 2003 Governance Policy Paper as above. The Program initiated by the GOL has been, and will be, closely cooperating with the international donors circle.
5. **Capacity Building Component**: The Program comprises 5 components: A: Fiscal Planning and Budget Preparation, B: Budget Execution, Accounting and Financial Reporting, C: Local Government Financial Management, D: Financial Legislation and Regulatory Framework, and E: Capacity Building.
6. The GOL and Donors have together made great efforts for the past couple of years in the Program components, step-wise, which has resulted in significant developments in institutional environment building, such as State Budget Law and Accounting



Law, ICT networking installation on GFIS, Taxation and Treasury, and the specific technical training of MOF technical staff concerning these areas. These areas are mostly on going towards practical field implementation.

7. With regard Capacity Building component, somehow, the progress has not been so remarkable on the domain of MOF technical staff at large as other four components. With these developments of the Program, MOF, the Personnel and Organization Department in particular, requested JICA to assist MOF in Capacity Building HRD planning.

## II. Project Brief

8. Strategic Concept: The proposed Project (Capacity Building Project for PFMS) intends to establish HRD Plan for MOF technical staff to enable practical implementation of PFMS in the near future, therefore it shall cover not only MOF Departments but also Provincial Department of Finance and further District Financial Office for certain cases.
9. The MOF HRD Plan will include, among others, training plans according to various organization hierarchical levels and required specific skills, training methods and modalities, personal performance evaluation system suitable for the Lao PDR civil servants, promotion schemes, and certain areas of the job description/designation, for which each manual on needed basis shall be established.
10. In order to undertake the planning effectively and efficiently, the JICA Expert Team shall work closely with the Task Force comprising MOF officials gathering from and among MOF intra-ministerial fields. The Task Force (T/F) will receive JICA Expert Team's hands-on training on the planning and budgeting of HRD. At the end of the 3 year term of the Project, the T/F will work out on MOF HRD Plan, its incorporated ministerial Decree, and a practical MOF budget for HRD, as described in the PDM (Project Design Matrix) and PO (Plan of Operation) annexed here-to.
11. The Project has two components: the above HRD Planning and its attached integral three technically specific trainings (TOTs and Work Shops) in (1)Treasury Department's ALM (Assets and Liabilities Management), Cash Management and Debt Financing practical training, (2)Accounting Department's COA and IAS &

IFRS (International Accounting Standards & International Financial Reporting Standards) training and (3) another technical area to be selected as a result of Baseline Needs Survey to be conducted by the T/F assisted by the JICA Expert Team.

12. These three parallel trainings component is expected to generate synergy effects on the first main component of HRD Planning through closer interactions between and among the JICA Expert Team, the T/F, JICA Trainers of TOT, and their recipient MOF officials. The T/F will benefit a lot from sharing the experiences in the practical technical HRD activities, in its HRD planning.
13. Project Organization setting: The Project will, for its execution, be structured in a simple organizational ladder: (1) a supervising and guiding Steering Committee of the T/F, and (2) the executing group of the T/F which include the JICA Expert Team Leader. The organizational structure will enable the MOF inter-departmental commitment to the Project with the MOF ownership, and effective hands-on training by the JICA Expert Team. (See the ANNEX 3 and 4 for the final Draft TOR agreed by both the JICA Mission and the Counterpart of MOF)

### III. ANNEX

1. Project Design Matrix (PDM)
2. Plan of Operation (PO)
3. Final Draft Terms of Reference: Steering Committee
4. Final Draft Terms of Reference: Task Force

ANNEX 1: Project Design Matrix (PDM) Lao PDR Capacity Building Project for PFMSP

Project Name: Capacity Building Project for PFMSP

Duration: 3 years

Target Beneficiaries: Direct: Approximately 670 MOF officials, Indirect: Approximately 3,900 MOF Provincial and District officials

Target Geographical Area: Whole Lao PDR Nation

Version: Dated 19 March, 2008

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumptions
<p><b>Overall Goal:</b> MOF will be able to manage and execute due public finance.</p>	<p>Progress of PFMSP, particularly "Centralization", due to skill up of MOF attributable to the Project</p>	<p>PFMSP Status Report</p>	<p>PFMSP shall be maintained by the Government as a nation-wide thrust to improving Fiscal management.</p>
<p><b>Project Purpose:</b> MOF HRD institutional framework to bring about its callbers to implement PFMSP will be established.</p>	<p>A Ministerial Decree or its equivalent Lao Government regulation on MOF HRD Plan issued</p>	<p>Lao Gazette and/or its equivalent Public information</p>	<p>The HRD Plan incorporated in the Decree or its equivalent shall be appropriately implemented across the MOF Departments.</p>
<p><b>Outputs:</b> (Component 1: HRD Plan established)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. MOF HRD Plan</li> <li>2. Clearly identified specific HRD needs</li> <li>3. MOF viable practical budget for HRD</li> <li>4. MOF Personal Evaluation method for technical officials (under Deputy DG)</li> </ol> <p>(Component 2: Parallel Practical HRD)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trainers of Accounting in COA and IAS &amp; IFRS in Accounting Department</li> <li>2. Trainers of ALM with Financing in Treasury Department</li> <li>3. Trainers of specific fiscal areas to be identified during the Project</li> </ol>	<p>(Component 1)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. MOF HRD Plan documents</li> <li>2. Basic needs survey conducted</li> <li>3. MOF budget reports</li> <li>4. A part of the HRD Plan as above</li> </ol> <p>(Component 2)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Number of Training times and Each Participants</li> <li>2. As above</li> <li>3. As above</li> </ol>	<p>(Component 1)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. The Project Documents</li> <li>2. As above</li> <li>3. As above</li> <li>4. As above</li> </ol> <p>(Component 2)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. The Project Documents</li> <li>2. As above</li> <li>3. As above</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. The Task Force under the Steering Committee shall properly work together with the JICA Project Team.</li> <li>2. The Parallel Practical HRD Projects shall be properly arranged and conducted, to be reflected on the HRD Planning, under the Task Force.</li> </ol>



<b>Activities:</b>	<b>Inputs:</b>		<b>Preconditions:</b>
	<u>JAPAN</u>	<u>LAO PDR</u>	
(Component 1) 1. Training W/S for Task Force in theoretical and practical HRD/HRM 2. Overseas training for the selected member of Task Force 3. A baseline survey of the needs for MOF HRD to conduct by Task Force 4. Identifying specific technical training areas for MOF/DOF 5. Training W/S on Personal Performance Evaluation 6. Comprehensive MOF HRD planning for different level and task groups 7. Working out on a viable MOF budget for the HRD on training basis (Component 2) 1. TOT on Accounting for COA and IAS & IFRS 2. TOT on ALM & Financing for Treasury Department & Provincial DOF 3. TOT on specific technical fiscal areas as identified by 4 above	<b>(Whole through the Project)</b> 1. Human resources: (1) Project Team Leader cum Expert on Public Sector HRD Planning (2) Expert on Public Sector HRD/HRM & Personal Performance Evaluation (3) JICA national interpreter 2. Equipment: (1) One vehicle on rental (2) An Overhead Projector with a Screen 3. Expenses: Expenses incurred due to the Task Force travel in Provinces and Overseas Training <b>(Component 2)</b> 1. Human Resources: (1) Expert on Accounting (IAS & IFRS) (2) Expert on ALM & Debt Financing (3) Expert on Public Finance technical areas to be identified during the Project 2. Due compensation for Trainer from MOF to the Government rules	1. Human Resources: (1) Member of the Steering Committee (2) Member of the Task Force (3) Counter Part of the Project (4) MOF Official(s) for TOT (5) Secretariat to the Task Force cum JICA Project Team 2. Premises & Stationery: (1) Office Space for the JICA Team (2) Meeting & Training Room (3) Basic Stationery & Utility 3. Expenses: All the expenses incurred due to the above 1 & 2 under Lao PDR, except 1 – (4) as above.	<b>Preconditions:</b> The Project specific Steering Committee and Task Force shall be established under the Ministerial Decree or its equivalent Government organization arrangement regulation.

ANNEX 2: Plan of Operation (PO) Lao PDR Capacity Building Project for PFMSP

Project Year	1st Year												2nd Year												3rd Year																							
	Month	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12											
Activities of Component 1: HRD Planning																																																
1. Training for T/F on HRD	x																																															
2. OST of T/F					x																																											
3. Baseline Needs Survey	x	x																																														
4. Identify TOT						x																																										
5. Personal Evaluation W/S						x		x																																								
6. HRD Planning (Team Leader)	x				x																																											
Project Year	1st Year												2nd Year												3rd Year																							
Month	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12												
Activities of Component 2: Parallel Practical HRD																																																
1. A/C TOT		x																																														
2. Treasury TOT		x																																														
3. Other TOT										x																																						

○ denotes the Steering Committee to be convened.

ANNEX 3: Steering Committee TOR

**Final Draft Terms of Reference**  
**Steering Committee**  
**Capacity Building Project for PFMSP**

1. Ministerial Instruction/Agreement: Appointment and Scope of Works
2. Member: DG/DDG representing all Departments of MOF and PACSA for each
3. Chair-person: Vice-Minister MOF; Deputy Chair-person: DG, POD
4. Duration: Project Term + Implementation & Monitoring period of the proposed JICA Project ("Project") (Possibly, from commencing the Project through JICA Terminal Evaluation)
5. Basic Responsibility and Working Modality:  
Supervising and guiding the Task Force of the Project, through periodical and ad hoc Steering Committee Meeting convened based on the motion by either the Chair-person or the Chair-person of the Task Force
6. Scope of Works:
  - (1) Discuss and approve detail operation plans of the Project proposed by the Task Force
  - (2) Facilitate cross - Governmental activities of the Project operation
  - (3) Facilitate JICA Experts'/Consultants' due entry/exit of the Country and their due Travels in the Country for the operation of the Project
  - (4) Supervise a whole activity of the Task Force and guide its directions of activities
7. Other matters: To be discussed and agreed by and among the Committee



ANNEX 4: Task Force TOR

**Final Draft Terms of Reference**  
**Task Force**  
**Capacity Building Project for PFMSP**

1. Ministerial Instruction/Agreement: Appointment and Scope of Works
2. Member: DDG/Division Chief/Other appropriate echelon selected by the DG from all the Departments of MOF for each and PACSA, and the Team Leader of JICA Project Team (comprising JICA Experts/Consultants)
3. Chairperson: DG, POD; Deputy Chairperson: DDG, POD
4. Duration: Project Term + Implementation period of the Project (As per a parallel with that of the Steering Committee)
5. Basic Responsibility and Working Modality:  
Implementing JICA Project through cooperation with the JICA Project Team in accordance with the JICA Project Plan and its detail components approved by the Steering Committee, and reporting to the Steering Committee
6. Scope of Works:
  - (1) Planning the Project components and submission of the Plan to the Steering Committee for its approval
  - (2) Implementation of the Project components in cooperation with the JICA Project Team
  - (3) Reporting the implementation to the Steering Committee for its supervision and guidance, if any
  - (4) After the completion of the Project, further execution of outcomes of the Project (MOF HRD/HRM Plan) to keep up with the development of PFMSP
7. Other matters: To be discussed and agreed by and among the Task Force and approved by the Steering Committee

*MOF Vientiane Finance College*

*AV*

*JM*

5. 添付資料

(2) 協議議事録要約

協議議事録要約

(JICA 案件形成の為のMOF側のニーズ調査、他Donors支援の現状と評価及び課題の抽出等)

No.	訪問先	議論の要点	備考
1	MOF 人事局	<p>当局は MOF 全体の人事・組織に関する Facilitator として、MOF スタッフのキャパビルにつき、以下の緊急課題を抱えている：</p> <p>① Tax, Treasury, Custom の Centralization に沿った HRM</p> <p>② 新予算法を執行する為に地方政府内 DOF への内容の周知徹底（当局にはその為の予算が無い）</p> <p>③ MOF スタッフ全体の財政分野全体の教育研修計画の確立更に付け加えると、</p> <p>④ 人事考課の計画（システム？）の確立（事務職掌規程はほぼ出来たのを受けて）</p> <p>⑤ GFIS の導入に伴う ICT 技術支援（内容は必ずしも明確ではない）</p>	<p>従来 Donors との直接の接触無く、円滑・効率的な議論はやや困難とみる（Mission 中に改善している）。</p> <p>課題の内、①、③及び④はほぼ一つの計画範囲にまとめられよう。</p> <p>問題は、現場を持たない為に具体的な必要教育課題が明確には出でない事。</p> <p>（3月4日 PDM 評価の W/S 実施）</p>
2	MOF 政策局	<p>① 今現在 PFMSP のキャパビル部門では具体的なプロジェクトは動いていない</p> <p>② Multi-Donors Fund は依然組成進行中（内外各参加者の役回り等未確定）</p> <p>③ 喫緊の課題は、Centralization を円滑に進めること（Decree は 2月14日に出た）</p> <p>④ 同時に新 Accounting 方法（COA）の早期習熟</p> <p>⑤ PFM 分野の海外研修は関係組織の中核（DD クラス）に対して Donors 支援で実施中</p> <p>⑥ JICA への期待は上記③の地方レベルでの理解浸透への支援</p>	<p>PFMSP の Implementation Committee のメンバーが対応</p> <p>HRD については、MD Fund から On need base で支援が為される可能性はあるが、当面詳細は不確定。</p>
3	MOF PFMSP Unit	<p>① PFMSP のキャパビル分野では将来の MDFund を除いて、現在 TA は無い</p> <p>② 又、この分野で Donors の Consultant/Expert は現在活動していない</p> <p>③ 喫緊の課題は Centralization の円滑な執行の浸透で、COA、GFIS といった手段の普及が必要</p> <p>④ JICA の人事局への PFMSP-Capacity Building の一環を支援してもらうに当っては協力したい</p>	<p>PFMSP の対外窓口当たる Head が対応(旧 Secretariat)</p>
4	MOF 予算局	<p>① 新予算法の執行に備えて、出来るだけ早期に地方への周知徹底を図るべく南北中央3ブロックに手分けして各3日間の説明会を実施予定</p> <p>② Law, Decree 及び Instruction（未定）を1パッケージとして説明会で使用予定</p> <p>③ MOF の computer network は 17Provincial level までは dial system ではあるが一応普及している（カナダの支援で光ファイバー化の予定）</p> <p>④ MOF のスタッフ教育研修については、これまで様々な Donors が英語、PC、会計、資金管理といった技術的な分野は海外研修も含め実施済み。むしろ地方レベルで</p>	<p>現場で実務を抱えているライン局での有益な議論が出来た。</p> <p>⑤の C/P の紹介を受けた。</p> <p>新予算法の執行細則（Decree）現地語版受領（JICA にて英訳予定）</p>



5	MOF 国庫局	<p>の基本 Skill 不足から Centralization 実施の障害が実感されている</p> <p>⑤ 今一つの課題は、予算新法下ではこれまでよりも高度なマクロ経済、行財政の知識が要請されるが、この分野のレベルがまだ低く十分対応出来ない。</p> <p>⑥ JICA の支援はこうした分野に向けてもえられれば有難い。その場合予算局としての C/P は適任者が既にある。</p> <p>① Centralization は法制準備が出来たばかりで 3 Pilot Provinces で実施を試行錯誤している段階。世銀の Fund で地方 DOF、予算局、Custom 等関係者を集め 2 週間の啓蒙 W/S を実施したところ。</p> <p>② EC は Cash Management の高度過ぎる Hand Book を作ってくれたが使えていない。世銀は上記の Fund を Governance Reform の一環で供与してくれたが、3 人の Experts 要請に対して何も応えてくれない。</p> <p>③ JICA による人事局を P/C とした技術支援には、National Treasury としても是非参加させてもらいたい。能力強化しなければならぬ特定分野については、来週 (10 日の週) にメールで送る (13 日受領)。</p>	<p>局長との議論は非常に有益であった。無数にある国庫口座を単一口座に集約するという極めて困難な課題を抱えており、人材育成のニーズは高いものがある一方で、これまでの Donors からの支援は TA Fund を除いて不十分との印象。</p> <p>具体的な HRD 分野は先方リストを精査する。(別途報告書参照)</p>
6	MOF 会計局	<p>① IAS に沿った新会計法が 2007 年 7 月に成立し、近くその執行細則が出される。</p> <p>② 当局はこうした会計制度の策定、その実施監督、及び監査法人の指導を業務とする。160 名程の民間 CPA で組成する LICPA 協会の監督・指導も MOF 委員会を通して実施している。</p> <p>③ ADB が MOF 会計報告システム (GFIS) を Package ソフトで導入してくれたが、システムに問題が多くうまく機能しなかった。これを受けて、世銀が PRSO-3 でシステムの改良を実施してくれた。改定 COA (Charters of Account: Book Entry Items) 共々、ほぼ体制は出来つつあるが、あとはこれらを習得しシステムを動かす段階にきている。</p> <p>④ SIDA は 2003 年以降、旧 COA の時代から会計の Training Manuals を作成してくれているが、IAS に基づく新会計法の下ではやや実体に合わない部分もある。</p> <p>⑤ 2009 年 1 月から執行される新会計法は、政府の会計システムそのものには大きな影響はないが、民間企業及び公営企業への影響は大きい。</p> <p>⑥ JICA に対する技術支援要請事項は、Accounting の TOT、上記 LICPA の Curriculum の Update 及び当局向けの IAS,IFRS の Training の 3 分野。</p>	<p>DD が対応、英語での議論に難点があるが、非常に有意義なものがあった。</p> <p>企業会計が IAS、IFRS へと国際標準化するに伴い、MOF 関係者、CPA、監査法人と十分な理解をはかるニーズは高い。</p> <p>当該 DD は National Expert として JICA の Project で役割が期待される。(別途報告書参照)</p>
7	Champasak DOF	<p>① 約 300 名の職員と 150 名の契約職員からなる南部の中核的な DOF</p> <p>② GFIS の利用がままならず、ICT に詳しい職員の育成が急務とのこと。</p> <p>③ COA は MOF-AD の教育で理解はしているが、ネットワークにうまくつなげていない (上記の問題)。</p> <p>④ 職員の学歴向上については、内容はともかく、Champasak 校での教育をフルに活用し順調に行っている。</p> <p>⑤ Centralization については、新予算法の執行細則 (Decree) が出たばかりで、今のところ特別な準備はしていない。</p>	<p>Accounting Law (英文)、COA (ラオ語)、LICPA 資料を収集</p> <p>3 人いる Directors の内、Treasury, Budget 及び Administration 担当の Director が対応。</p> <p>全体的な HRD については、ITC 技術職員の要請以外には緊急の課題は無いとの認識であった。</p> <p>MOF Finance College の存在が有意な点が印象的であった。</p>

8	MOF Vientiane Finance College	<p>① 現在 Faculty は Master3 人 (IPRC, 2VN)、Bachelor35 人、High Diploma6 人の計 44 名の体制。これに 2 Semesters だけ VN から BA を教えるにきている (今年の 10 月で契約終了、その後どうするか課題となっている)</p> <p>② VN の支援で、現在 4 棟の校舎、メインオフィス及び Canteen を年度内完了に向けて建設中</p> <p>③ 生徒は、MOF スタッフ及び高校新卒、計約 500 人。新卒の入学希望が多過ぎて困っている</p> <p>④ College の経営、Curriculum の内容及び Subjects 全体に渡って国際標準に引き上げる必要性があり、そのための Donors 支援を期待している。</p> <p>⑤ JICA が MOF スタッフ向け冠講座 (含む講師) を設置することに問題ない模様</p>	MOF 人事局担当者の通訳で General Director と会見したが、双方共内容理解に難渋。人物は良いが、当人は地方 DOF 勤務が主で、DOF のレベルが予想される。
9	MOF South Finance College	<p>① Director 1 名、DD 2 名、教授陣 57 名 (Master 2, Bachelor 14, High Diploma 26 Diploma 15)、生徒数 1,880 名で Vientiane College に比べ良く管理されている。</p> <p>② 世銀 FMCBP から毎年 Textbooks 改定作成費用として Kip.70M が補助されている (自前のコピー機一台で作成)。他には今現在 Donors 支援はない。</p> <p>③ 今年度総予算約 Kip.10 億の内、MOF から 8 億の他、南部 DOFs と授業料で賄っている。MOF8 億の内、5 億は講師寄宿舎建設資金 (年度内完成予定)</p> <p>④ あくまでも MOF 職員の教育機関として Curriculum を充実する一方、南部での経済中心地として金融、金融英語、商業の科目を加えたいとの事。</p> <p>⑤ JICA に対しては特に、Banking と Finance English の口座を支援して欲しいとの申し出があった。</p>	Director (女性) はライブチャットで大で経済学を学んでおり、数字に明るくテキパキとさばっている人物。Management がしっかりとっている印象を受けた。JICA Project で南部 DOF 相手の Training の拠点として使えよう。数学、経済数学、英語、ビジネス英語、簿記の教科書をざっと見せてもらったが、いずれも日本の高校一年のレベルでしかない。
10	World Bank	<p>① FNCBP は元々 2003 年にスタートした IDA Loan/Grant に 2007 年から \$ 3M を加えて現在の FMCBP としたもの (総額 \$ 11,120K、期間 40 年、据置期間 10 年)</p> <p>② 4Components の 1 番目 COA 改定については、今週 Ministerial Decision サイン</p> <p>③ 2 番目の国庫 Centralization は、国庫局向け 3 名の Advisers (集約手法、法手続、及び IT) の募集広告を打ったところ (\$ 1.2M)</p> <p>④ 3 番目の歳入の地方配分システムについては、2 週間前に米国 Georgia State 大との提携でスタートしたところ (\$ 700K)。さらに予算局に 2 年間の長期 Adviser を派遣予定。</p> <p>⑤ 4 番目の MOF Finance College 支援については、共通の Grade-up Curriculum を提供し、北部 College の Facility 改良中。南 College はうまく行っており特段の支援計画は無い。</p> <p>⑥ 国庫 Centralization 関係は、さらに \$ 8~9M の Advisory 支援が必要かも</p> <p>⑦ Multi-Donors Fund については、SIDA, AusAID, Swiss SDC が総額 \$ 8~9M をほぼコミットしている。</p> <p>⑧ JICA の Capacity Building Project for PFMSP は賛成出来る。特に、人事局はこれまで直接 Intervention して来なかった相手で今後 MOF の基本的な HRD は必要。</p> <p>⑨ Accounting についても IAS/IFRS の研修は必要。</p>	<p>世銀の Operation 全体、JICA 案件、MOF の近況等、一時間非常に有益な議論が出来た。</p> <p>ADB 同様にラオスの対外債務については、大きな懸念を抱いている。</p> <p>国庫局向け Debt-Financing 研修の内容はこうした状況を配慮して Risk 面を良く教える必要がある。</p> <p>世銀は、印象では、既存のプログラムに沿ってかなりの Inputs を予定通り注ぎ込みつつあり、今後とも時々情報交換が必要。</p>

		<p>⑩ 国庫局向けの Cash Management は結構だが、ALM はかなり時期尚早。Debt-Financing については彼らの真意が何処に在るのか分からないが、特に External Financing を考えているのであれば、時期尚早、且つ危険と思う。ラオスの対外債務（はつきりした債務以外に、商品パートナー、サブグレ、保証債務等）MOF は正確に把握していない）はかなりの額のこのぼり、IDA も3年前に新規貸付を止めている。こうした状況下、Sequence を考慮された方が良いのでは。</p> <p>⑪ ここ2年程、歳入過大見積もりは Political Pressure も下がり改善して来ている。</p>	<p>(収集資料)</p> <p>① CAS Progress Report, May '07 ② FMCBP Project Paper, May '07 ③ Building Export Competitiveness in Laos, November 2006</p>
11	ADB	<p>① MOF 人事局を窓口 MOF 全体のキャパビル/HRD を JICA が支援するのは ADB としても Donors の一員として有難い。PFMSP のこの分野は何度か Consultant を入れて戦略案を試みたが、全て Paper 作成で終わっており進展していない。基本的な背景は MOF の中でこの仕事の位置付け・責任が不明確、且つ人事局の initiative 不足があった。ADB としても情報共有を図って行きたい。</p> <p>② ADB としてラオスへの追加貸付は昨年以降止めている。現在は Pipeline 案件も含め主な PFMSP 支援 TA は3件：(i) State Audit Office 向け機能強化 TA、18ヶ月間、\$600K。殆ど終了。(ii) 政策局向け MTEF 作成支援 TA、2年間、\$1.1M。コンピュータ・ソフトの設置も含めて現在進行中。(iii) これまでの歳入サイドから歳入サイドの管理能力強化に向け \$600K 程度で検討中。</p>	<p>Accounting と ALM/Cash Management/Debt Finance 分野は確かにきちんとした系統的な研修は実施してこなかった。JICA のこの分野への本格的な参入は歓迎。</p> <p>Country Strategy and Program: Lao PDR, 07-11, Sep. 2006 入取</p>
12	SIDA	<p>① 2003年11月に開始した Sweden 国税庁との協力は本年未で終了予定であったが、6ヶ月間の延長が決まった（本来、後5年間は必要か）。</p> <p>② 現在最も力を入れているのは、ICT solution の分野。徴税に係る基本的な情報を Tax Payer ID Code 管理から全国の税収まで Networking しようとしている。現在 Software を国税局、Vientiane DOF 及び Savannakhet 県を結んで試験中。</p> <p>③ この関係の ICT 要員の HRD が急務となっている。</p> <p>④ VAT 導入に関しては、SIDA としては支援の予定はない。</p> <p>⑤ JICA の MOF キャパビル支援は全面的に賛同、Project Team が来たら情報の共有を是非図りたい。</p>	<p>SIDA Adviser (本国の国税庁職員) にラオス側国税局 C/P が同席のため、SIDA の本音は聴き難かったが、かなり苦勞している様子であった。</p>

(注) 面談相手と日時については、別途リスト及び行程表参照のこと。

## 5. 添付資料

### (3) 面談者リスト

#### Lao PDR, Ministry of Finance:

##### **Personnel and Organization Department**

- (1) Director General, Mr. Vanxay Phongsavane
- (2) Deputy DG, Mr. Somboun Inthapattha
- (3) Organization & Personnel Management Division Chief, Mr. Somboun
- (4) Deputy Division Chief, Mr. Bounthvee Kanpasert
- (5) HRD Division Chief, Mr. Khamphanh Phonpakdy
- (6) HRD Division, Mr. Bounpone Sybounheuang

##### **Budget Department**

- (1) Deputy DG, Mrs. Bounthay Leuangvilay
- (2) Mrs. Khamkhouane Sixanon

##### **Fiscal Policy Department**

- (1) Director, Financial Statistics Division, Mrs. Chanhsook Thammavong
- (2) Macro Finance Policy Division, Mrs. Palomvanh Vongsakhamphoui

##### **External Finance Department**

PFMS Center, Head, Mrs. Sifong Oumavong

##### **National Treasury Department**

- (1) Director General, Mr. Bouachanh Xathusinh
- (2) Deputy DG, Mr. Phouthanouphet Saysombath
- (3) Deputy Division Chief, Mrs. Thongchan Sourinphoumy

##### **Accounting Department**

Deputy DG, Mr. Phoxay Chanthavongsa

##### **Champasak Province, Department of Finance**

Director, Mr. Bouasone Vongsongkhone

##### **Vientiane MOF Finance College**

Director General, Mr. Thoum Khampanit

##### **Champasak MOF Finance College**

Director, Mrs. Phengsavath Keokhamphet

**ADB:** Country Economist, Mr. Christopher T. Hnanguie

**SIDA:** International Adviser for Tax Department, Ms. Marie Wirmen

Tax Department, International Taxation Chief, Mr. Saythong Ouiphilavong

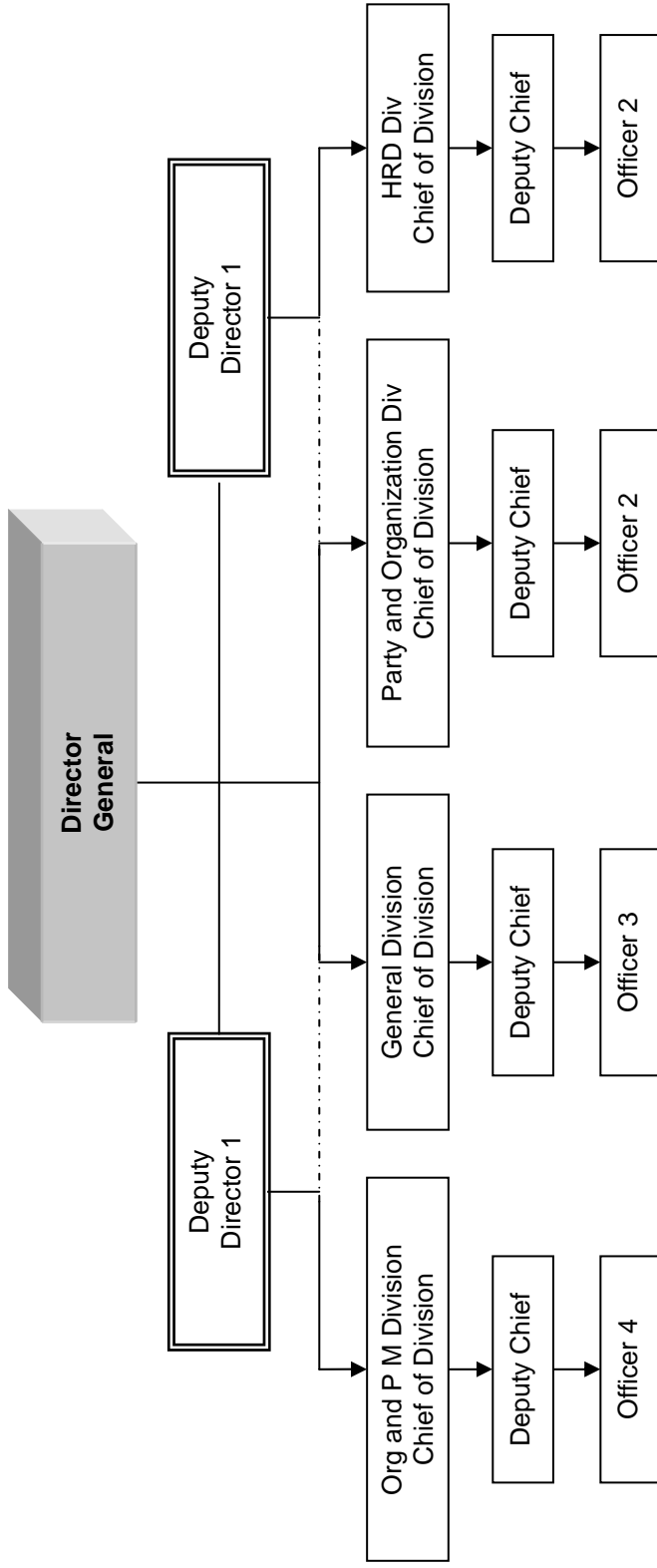
**Mekong Law Group:** Legal Adviser, Mr. Chris Manley

**World Bank:** Economist, Mr. Shabih A. Mohib

5. 添付資料

(4) Organizational Chart of Personnel and Organization Department

## Organizational Chart of Personnel and Organization Department



**Remarks:** Director General, Bachelor, one DDG, higher Diploma and another is Master.

Org & Pers Manage Division	General Division	Party and Mass Org Division	HRD Division
Chief of Division, Diploma	Chief of Division, Higher Diploma	All Bachelor	Chief Higher Diploma
Deputy Chief, Bachelor	Deputy Chief, Diploma		D C Diploma
One Master	One bachelor		Two Bachelor
One Bachelor	Two Diploma		
One Higher Diploma			

## 5. 添付資料

### (5) ラオス国公共財政管理能力向上プロジェクト対処方針

2008年3月20日

#### ラオス国 公共財政管理能力向上プロジェクト対処方針

JICAラオス事務所

### 1. プロジェクトの背景

#### (1) プロジェクトの背景

ラオス国の財政に関しては、①歳入そのものが少ないという問題、②歳入・歳出に関する制度の問題、③中央から地方までの財務省職員の能力の問題がある。

①については、徴税を行う職員の能力及びモラルの問題、権限が地方に委譲されすぎている（かつ誤った権限の行使）という問題、民間企業において財務諸表が整っていないという問題が根本に存在する。②については、歳入・歳出に関する権限や業務プロセスが曖昧なため、財務省がルールに則り歳入・歳出をコントロールできていないという状況にある。③については、ラオス内の高等教育機関もしくは教官のレベルの低さから、財務官僚に必要な基礎知識が不足しており、特に地方においては基礎知識の不足が顕著であり、また新しい法律やガイドラインが十分に行き渡っていないため、中央と地方間の能力・知識のギャップは非常に大きい状況にある。

ラオス政府は2005年11月から公共歳出管理能力強化プログラム（PEMSP）を開始し、政策一貫性、効率性、透明性、職務責任を有した公共財政管理を、制度システムと能力の強化により達成しようとしている。同プログラムは(A)財政・予算計画、(B)予算執行・会計・報告、(C)地方財政、(D)法律制定、(E)キャパシティビルディング、の5つのコンポーネントに分かれている（現在は歳入部分も含まれ、名称を公共財政管理能力強化プログラム（PFMSP）とされ、(A)に歳入分配を、(B)に国庫・歳入の中央集権化を、(F)として（海外）支援の効果の改善を、それぞれ追加している）。PFMSPには世銀等の国際機関も支援を行っており、新予算法の制定、会計規則及び新会計システム（GFIS）の導入、勘定項目の整理、理財システムの改革他、様々な取り組みが行われている。

このような状況の下、JICAに対しては(E)のキャパシティビルディングに関連して、財務省が持つ財務研修学校の向上を通じた人材育成の支援が要請された。

#### (2) 財務省が要請する支援内容

財務省が要請する支援の内容は、その要請が提出された時期から現在まで少し変更されてきている。要請書提出時点においては財務省・財政政策局から提出されており、その主な内容は財務省研修学校の強化（教員の人材育成、カリキュラムの改善等）と、PEMSPの制度改革後に必要な能力を職員が取得するための研修であった。その目的はPEMSPの枠組みの下で

整備される制度を財務省職員が遂行することができるようになるための人材育成であり、そのため財務省研修学校が職員のキャリアパスに即した研修を実施できるようになることであった。

要請の採択後、本プロジェクトはPEMSPのコンポーネントであるCapacity Buildingの中心的役割を担う人事組織局に担当部署が移された。人事組織局からの現在の要請は、PEMSP遂行のための人材育成という基本的な考え方の変化はないが、財務省研修学校の強化そのものは含まれておらず、人事組織局及びその県・郡組織の人材育成といったものが含まれてきている。ただし、財務省研修学校は人事組織局の監督下にあり、地方財政強化のための人材育成は、同学校を中心として実施することになっていることから、その強化のニーズがなくなったわけではなく、プロジェクト内での取り組みとしての要望は依然として持ち続けている。

### (3) プロジェクト形成調査結果概要

JICAは2007年3月にプロジェクト形成調査を実施している。調査の結果、以下のとおり今後の検討事項が示された。①PEMSPのキャパシティビルディングは具体的内容が未定のため、引き続き情報収集が必要、②人材育成に焦点を絞るとしても追加の調査（ニーズ・アセスメント）が必要、③財務省研修学校に対しては、同校の情報は限定的かつキャパシティビルディングの方向性も未定なため、慎重な検討が必要、④長期的には同校は協力の候補ともなりうるため、継続的に情報収集することは重要。

また、PEMSPの現状調査の結果、PEMSPの今後の課題としては、新しいシステムや法制度について、職員に研修を行うことが挙げられている。特に、ドナーの支援、これまでのキャパシティ・ビルディング支援は、部分的かつ持続的なものではないため、総合的かつ長期的なキャパシティビルディングを作成する課題がPEMSPにはあるとしている。

### (4) 予備調査にて出された方向性

JICAは2007年11月～12月に予備調査を実施している。この調査において、支援の内容として、財務省改革の重要項目である国庫業務に関する人材、特に地方人材育成の必要性と、人事組織局を中心として人材育成の長期的な取組を可能とする体制整備が一つの方法として挙げられた。

### (5) ラオス政府及びドナーのPFMSPに対する取組

詳細内容は別添資料のとおりであるが、制度整備に関しては、(A)～(D)については既にWBなどの支援を受けて多くが実施もしくは予定されている。一方で、その制度整備後の普及の多くがラオス側に任されており（もしくは部分的なワークショップ、研修のための資金提供のみ）、着実な実施がなされていない状況である。

一方で(E)に関しては、人材育成のアドバイザーが派遣され、戦略案を作成したが財務省内でこれが正式なものとして認められておらず、人材育成計画の作成とともに残された課題で、ドナーによる支援も見通しがいい状況となっている。

## 2. 事前調査の目的・内容

### (1) 事前調査の目的

今回実施の事前評価調査では、プロジェクト形成調査及び予備調査で得られた調査結果に基づき、プロジェクトの内容（目標、成果、活動、投入、期間）を決定、R/D案、PO案を作成し、評価5項目に沿ってプロジェクトの内容を評価する。

### (2) 調査内容

- ① C/Pとなる財務省人事組織局のプロジェクト実施能力・組織力・調整能力を検討するため、その機能、役割、人員配置状況、予算等について確認する。また、他部局の本プロジェクトや人事組織局への協力体制の確認を行う。
- ② 人材育成に関して、他ドナーの援助状況について確認するとともに、各部局からのニーズを確認する。
- ③ 人材育成の重要な項目である地方財務局と、ラオス側の関心事項である財務省研修学校の現状を視察し、プロジェクトにどのように含めるか検討する。
- ④ ラオス側が実施している中央集権化への取組の実現可能性やそれがプロジェクトに及ぼす影響、日本側リソースの条件など、プロジェクト実施上の制約条件となりうる項目の抽出と、その発現の可能性を検討する。

## 3. 財務省の抱える人材及びその育成に関する課題

### (1) 人材に関する課題

財務省全体的な人材不足と言われているが、人数的な不足ではなく「能力を備えた人材」の不足、「適切に業務を執行する人材」の不足である。そして現状の人材の「能力」は、中央・地方間で格差が存在する。

中央では、財務省が各ドナーと取り組んでいる制度改革を解釈し実行する能力が不足している。例えば、各ドナーが残している業務マニュアルやテキスト等は、「国際基準でラオスの現状に即していない」という理由から放置されているケースが多くあるが、逆に言えば、それらを理解して状況に適応させる能力の不足、もしくは適応させるための取り組みができていないと言える。それは、ラオス国内における財政分野の高等教育機関の技術レベルが低く、高等教育を受けている人数が多い中央においても、適切な知識を有している人材は少ない。

地方では、中央で不足している能力に加えて、日常業務での情報・収集・記録・管理・報告が適切にできていない。これは、情報が正確かどうかチェック・判断ができない、費用の分類ができない、報告方法を理解していない、特に新しく中央が実施している制度改革の内容を知らない・理解していない、という能力的な問題と、意図的に違った情報を報告するといったモラルに関する問題が原因である。能力的な問題の背景には、財務に関する教育を受けていない人材が採用され、採用後も特別な訓練の機会を与えられていないという現状が存



在する。

このように、一般的な財政に関する知識から部署特有の技術まで、広範囲に渡って能力が不足している状況である。

## (2) 人材育成に関する課題

まず、財務省内において、どのような人材をどのように育成していくのかといった戦略・計画は示されていない。つまり、人材が不足していることや人材の育成が必要なことは理解していても、具体的な人材育成のニーズとそれを実施するための方策は明確にされていない。なお、ドナーの支援も受け人材育成の戦略案が作成されたが、その内容は具体性に欠け、財務省内で承認されたものとはなっていない。

また、具体的な人材育成の活動についても、内容や制度面での問題が存在する。内容面では、一般職員・地方職員レベルに対する財務省自身や各ドナーが実施する研修の多くは単発的で、現地の状況やニーズに合致していないものが多い。制度面では、財務省内に人材育成のための年間予算は明確に示されておらず、長期的取り組みが必要な人材育成を毎年着実に実施していくことができていない。また、人材育成に責任を有する人事組織局が、他部署が実施している研修等にほとんど関与していない（これについては、PFMSPの枠組みの下、人事組織局を中心として人材育成を実施していく枠組みと流れが醸成されつつある）。この他、研修を受けた者から組織内への二次的な広がりをもたす仕組み・組織風土も存在しない。

教育面では、現在や将来の幹部職員は、財政に関する高い知識を有することが期待されるが、ラオス国内における高等教育機関のレベルも低く、人材育成を自国内で実施できる環境にはない。職員の人材育成に資すると期待される財務省研修学校は、一般の学生に対し学位を取得させることを中心とした運営がなされており、その内容は学術的なもので実務的なものではない。

## (3) JICAが取り組むべき課題

能力向上の具体的な内容に関しては、上述のとおり、ニーズは広範囲に渡っており、その中で何をJICAの支援の対象とするかは、国庫業務・現金マネジメント（財務省改革の重要事項でしかも対象者数が比較的多い）という方向性が予備調査で出されたが、他の分野に関しては検討ができておらず、事前調査にて検討する必要がある。その際の留意点としては、中央⇄地方、短期的⇄長期的、国内⇄海外リソース、という分類が考えられる。まず、中央⇄地方に関しては、現状職員のレベルに差があるため、同じ分野に関する研修を行うとしても、その内容のレベルは違ってくる。次に、短期的⇄長期的という視点に関しては、人材育成戦略や計画とも関連してくるが、短期的課題として現時点において明らかに不足している能力や知識を向上させることと、中長期的に財務省職員をどのように育成していくか、職務に応じた知識・技術をどのようにして獲得させるための取組の両方がある。そして、国内⇄海外リソースについては、人材育成を行うにあたり、リソースが自国内で確保できるものと海外からの支援が必要なものとに分けられる。例えば、地方職員の日常業務の遂行能力向上といった内容はラオス国内のリソースで対応可能である一方、新制度を適切に運用していくため

の財務省幹部の育成に関しては、ラオス国の現状では海外からの支援に頼らざるを得ない状況である。

また、人材育成の枠組みに関しては、自立発展性の観点から取り組んでいく必要性が高い。これは、上述のとおり、必要な人材育成のニーズは広範囲に渡るが、これらを全てJICAによって支援するという選択は予算規模として不可能なため、財務省自身で人材育成を実施していける仕組みを作っていくことが重要である。人材育成の枠組みに関しては、上記（イ）のとおり、計画面、実施面・実施体制、高等教育機関について問題点がある。このうち、財務研修学校については、その位置づけ・活用方法が財務省職員に特化したものではなく、逆にその割合は低いことから、JICAとして取り上げるのは、現時点では困難である。また、計画面、実施面・実施体制はその双方を整えることで機能していくものと考えられるので、これらの改善をしていくことで、財務省内での持続的な人材育成を確保することができる。

#### 4. 想定されるプロジェクトの内容

上記、プロジェクトの背景のとおり、ラオス側の要請後、情報収集のためのプロジェクト形成調査、予備調査を経て、具体的な職員の能力向上への支援と財務省の人材育成機能強化及び両者の連携が一つのアイデアとして示されている。また、ラオス政府及びドナーの取組のとおり、財務省の改革は制度整備に関しては一定の目途が立っているが、キャパシティビルディングに関しては進捗が遅れており、これに対するJICAの支援への期待は高い。なお、PFMSPにおけるキャパシティビルディングとは、財務省及び関係機関職員の能力向上（スキル・知識の獲得）であり、そのためのコンポーネントとしてキャパシティビルディングの戦略・計画の策定とその実施、財務研修学校の改善と言った内容が挙げられている。

財務研修学校はその位置づけがキャパシティビルディングの中で不明なため、現時点での支援候補とはせず、将来的な候補の一つとして情報収集を続けていくこととする。そうするとラオス側の期待と予備調査で出された方向性との間で一致する部分が多く、「具体的な職員の能力向上への支援と財務省の人材育成機能強化及び両者の連携」という内容でプロジェクトを組み立てる。

##### (1) プロジェクト目標

財務省が、PFMSPの制度改革によって改訂される職務記述書に基づき、将来に渡って適切に業務を執行することができる人材を育成する仕組みを持つこと。

##### (2) 上位目標

財務省が適切に公共財政の管理及び執行を行うことができるようになる。

##### (3) 成果

- ① 人材育成のニーズが把握される。
- ② 人事組織局が人材育成の戦略・計画を策定する。
- ③ 人材育成に関する予算化が行われる。

- ④ 中央一般職員レベル及び地方職員が、新しい制度を実施するために必要な技術のうち重要な項目の技術研修を受ける。
- ⑤ 中央幹部職員が、PFMSPで導入される新しい制度を適切に運用していくために必要な技術研修を受ける。

(4) プロジェクト期間：3年

(5) カウンターパート機関：人事組織局（Personnel and Organization Department）

以上は、人材育成機能強化に主眼を置いたプロジェクトの枠組みであるが、この理由としては、以下のとおりである。まず、持続性、自立発展性である。財務省において人材育成のニーズは幅広くあり、全てをJICAでカバーすることはできない。このため、協力終了後は他のニーズ・新しい職員・フォローアップなどの対応はラオス側がカバーしなければならず、他ドナーも制度整備後はラオス側自身でトレーニングなどを実施していくことを期待している。つまり、財務省の人材育成機能が強化されることで持続性を確保することを優先している。また、キャパシティビルディングの戦略・計画の策定とその実施はPFMSPの1つのコンポーネントでかつタスクフォースが設置されている重要な事項にも関わらず、ドナーからの支援は限定的で進捗が遅いことから、財務省やWBも含めた他ドナーからの期待は高い。また、具体的な職員の能力向上の実施は、その内容は他ドナーによって整備された制度が中心となるが、具体的な内容に絞り込み職員の能力向上自身を目標とした場合、プロジェクト実施中にその制度上の不備が見つかった場合、柔軟に対応しづらい。しかし、人材育成機能の強化を中心に据えることで、プロジェクト目標を変更しなくても、成果レベルで研修項目を変更するといった対応が可能である。

5. 対処方針

項目	現状・課題	対処方針	調査方法
1. 案件の妥当性			
相手国開発政策との整合性	PFMSPは国家的な取組として、WBを含むその一つのコンポーネントに対する協力であるため、ラオス国の政策に沿った協力である。	特になし	特になし
日本の援助政策との整合性	対ラオス国別援助計画における6つの重点分野のうちの一つである、行政能力の向上及び制度構築に寄与する協力である。	特になし	特になし
他ドナーの状況	財務省への協力はPFMSPの下で、多くのドナーが支援を実施している。	① 他ドナーとの援助の重複を避ける。 ② 他ドナーの支援の活用方法を探る。	① 過去の調査資料の精査、PFMSPの窓口への確認。 ② 過去にドナーの支援を受けた部署からの聞き取り調査。
2. プロジェクト基本計画案			
プロジェクト名	日： 公共財政管理能力強化プロジェクト 英： Project of Capacity Building for Public Expenditure Management Strengthening Program	日本語名称の変更予定なし。 英語名称については、ラオス側のプログラムの名称が Expenditure⇒Finance に変更され、英文名称も同様に変更する必要があるため、ラオス側と協議し適宜修正する。	ラオス側との協議
協力期間	3年間（要請書）	3年間で基本に、プロジェクトの計画を行う。 3年間より短期間で実施可能と判断される場合は、ラオス側と協議し決定する。 3年間より長期間が必要と判断される場合は、本部持ち帰り事項とする。	ラオス側との協議
協力概算額	3百万USD（要請書）	年間6000万円～1億円未満で計画を行う。協力金額については、事前調査の中で経費を積算し、概算額を算出する。	事前調査の中で経費を積算する。
先方機関	C/P機関： 人事組織局 協力機関： 技術系部局（予算局、国庫局、会計局等）	人事組織局の省内の位置付け（力関係）や他の技術系部局の協力の意向を確認し、C/P機関として機能しうるかどうかを調査する。また、要請書では財政政策局がC/P機関となっているため、財務省内部の手続としても問題がないかどうかも含めて確認する。協力機関も合わせた実施体制について合意を得る。	ラオス側との協議 人事組織局の役割に関する内規

プロジェクト目標	人事組織局を中心とした人材育成の枠組み作りと人材育成の実践は、将来に渡って人材育成を考えた場合、車の両輪のよう両者のどちらが必要である。	人材育成機能強化を主体としたプロジェクトを検討するが、調査の結果以下のような状況が判明した場合は、具体的な人材育成の実践を中心としたプロジェクトの枠組みを策定することとする。 ・ 人事組織局のプロジェクト実施能力、調整能力が低いと判断された場合。⇒人材育成計画を策定しても、その後実行される可能性が低い。 ・ 関係部局から、人事組織局を中心とした人材育成に疑問が多く呈され、それよりも関係部局での直接的な人材育成を中心とするような要請が強く・数多く出された場合。⇒人事組織局をC/Pとしたプロジェクトそのものの実施可能性が低く、関係部局内での人材育成とその継続的な実施体制を検討する。	ラオス側との協議、人事組織局の本調査のアレンジメント状況のからの推察 人事組織局の役割に関する内規
具体的な人材育成活動	国庫業務・現金マネジメントが第一候補	予備調査によって、対象者層が広いことやPFMSPによる改革の重要な項目である、国庫業務、現金マネジメントが一つの候補として挙げられている。本調査では、対象者と内容選定の妥当性を確認するとともに、関係部局との協議により他の人材育成ニーズを把握する。財務省内の業務上の重要度、対象人数、日本側リソースの可否、必要投入量等を比較・検討し、実践内容を決定する。	関係各局からの聞き取り PFMSP 中での位置づけの確認
3. プロジェクト実施体制			
日本側実施体制	日本財務省からの大規模な投入は期待できない。		
ラオス側実施体制	上述先方機関のとおり		

別添資料：ラオス政府及びドナーのPFMSPに対する取組

(A) 財政・予算計画、歳入分配

MTEFに関しては、ADBの支援が入り、内容の充実のために支援が続けられる。

予算策定に関しては、WBの支援が入り、NGPESの優先セクターに沿った予算配分の指示などは既に始まっている。今後は導入された予算基準（Chart of Account、Budget Nomenclature）普及、歳入分配に関する制度を実施していく。普及や人材育成のための技術的支援はWBからは実施されない。

(B) 国庫・歳入の中央集権化、予算執行・会計・報告

歳入の中央集権化に関しては、WBの支援により、Budget Lawが改訂された。今後は中央集権化された業務を執行するための、人材育成計画とその実施が必要であるが、これに対する技術的支援はWBからは実施されない。

歳入の中央集権化に関しては、SIDAやフランスからの支援を受け、特に税務に関しては主税局職員の人材育成等が実施されている。今後は付加価値税を施行していかなければならないが、SIDAの撤退により技術支援の有無は不明。

現金マネジメントに関しては、ECの支援を受けマニュアルが作成されたが、実用化されていない。また、今後シングルアカウントに向けてWBの支援により調査が実施される。

会計及び報告に関しては、ADBの支援により会計規則や手順とそのIT化（GFIS: Governmental Financial Information System）の支援がなされているが、GFISについては、その使用にあたっては人材育成の要望がラオス側からある。また、GFISはその導入のためのコンピュータやネットワークといったインフラの支援が必要とされている。この他、電子決済システム導入のための調査も今後必要とされている。

会計監査に関しては、ADBの支援によって監査局が設立され職員に対する研修が行われている。また、内部監査に関してはECによって人材育成が実施される。

(C) 地方財政強化

地方財政強化のための人材育成は、財務研修学校を中心として実施することになっており、WBの支援によって、財務研修学校のカリキュラム強化や財務研修学校の施設の改善提案がされている。今後は、ニーズアセスメントに基づくカリキュラムの改善や施設の改善が必要とされている。WBは施設改善に対する支援を検討している。

(D) 法律制定

WBの支援によって、新予算法が策定され、今後は関連施行細則の策定と実施が必要。

(E) 人材育成

WBの支援により、人材育成のアドバイザーが派遣され、人材育成の戦略案が策定されたが、実用化はされていない。今後は、各部局の権限、職員の必要スキルを包括し組織化され

た総合的な人材育成戦略の策定とその実施が必要とされている。

(F) 海外支援の効果の改善

ビエンチャン宣言の財務省に関する部分をフォローアップしていく必要がある。

## 5. 添付資料

### (6) 公共財政管理能力向上プロジェクト帰国報告会

2008/03/31

#### 公共財政管理能力向上プロジェクト帰国報告会 質疑応答議事録

日 時 : 2008年3月31日 (月) 14:30~16:00 (日本時間)  
場 所 : アジア第一部10C会議室及びラオス事務所 (TV回線)  
参加者 : 長谷川敏久 アジア第一部 東南アジア第4T長  
齋藤 克義 アジア第一部 東南アジア第4T主査  
押切 康志 経済開発部 経済政策・金融T長  
馬杉 学治 経済開発部 経済政策・金融T  
山村 信幸 調査団コンサルタント 評価分析  
高島 宏明 ラオス事務所所長  
武井 耕一 ラオス事務所次長 調査団総括  
松元 秀亮 ラオス事務所 調査団 協力企画

#### 質疑応答ポイント

##### 【調査団が提案した人事考課について】

- 人事考課の対象はDDG未満とし、技術部分に絞り込んだものを提案している。
- 人事評価制度はJICAの制度と類似のものを想定し、また、現在の制度と異なるものを提案したものではない。
- 人事考課に関しては、ラオス財務省の人事制度とともにその現状を明確にした上で、プロジェクト内の位置づけを検討する。

##### 【調査団が提案したコンポーネント1と2の関係について】

- コンポーネント1と2とした場合においても、それぞれが独立したものではなく、お互いに関連性を持った活動にする必要がある。

##### 【JICA側実施体制について】

- 配布された資料のような協力を実施するのであれば、難易度は非常に高くなることが想定され、経済開発部のみならず社会開発部からの強力なバックアップ (本部主管など) が必要である。

##### 【これまでの調査について】

- これまでの調査結果を取りまとめ、関係者間で共有する。
- ラオス (財務省) の人事制度について現状を調査する。



## 質疑応答内容詳細

- (馬杉) コンポーネント1の人事考課について、実施の意義があるのかどうか、ラオス財務省の現行の人事制度に鑑み、計画を作成したとしても実質的に効果があるものなのかが疑問。
- ☆ (武井) DDG未満に絞込み、党が関係しないような枠組みとしている。本件は、財務省職員及び業務の配置を適材適所で行うために、スタッフの技術力を評価することがポイント。
- ☆ (山村) 本件はJICA側から提案したわけではなく、ラオス側から提案のあったもので先方にイニシアティブがある。人事考課はHRDを実施させるためにも必要なものである。本項目は、具体的な内容まで規則化・法制化までできるかどうかの確実性は高くなく、案を作成するという表現に留まっている。ラオス側も書き込める範囲内で規則化を行うという方針である。
- (齋藤) 現在のラオス財務省において人事考課はどのように行われているのか。
- ☆ (武井) 自己評価とその後オープンディスカッションによる発表を行い、それらを受けて上司が評価を行う。
  - (齋藤その後のコメント) ラオス財務省で、評価結果を実態としてどのように人事に活かされているか確認する必要がある。
- (齋藤) スタッフレベルの対象はどの程度か。
- ☆ (武井) DDG未満をスタッフレベルとしており、省内の8割程度を想定している。
- (齋藤) 他の省庁の事例では、局間の人事異動はほとんどなされていない。その場合、人事当局で人事考課を一元的に管理したとしても、実際問題としてあまり効果的な人事制度とはならないと考えるが、本枠組みでは人事組織局を中心とした、今までと違う人事考課システムを導入することになるのか。
- ☆ (武井) JICAの人事評価制度と同じようなものを想定しており、人事組織局が枠組みを提示し、各部門長の責任で人事評価を行うもので、今までの組織内の役割分担が変更されるわけではない。
  - (齋藤その後のコメント) 人事評価がどのように活用されるのかといった面に着目する必要がある。例えば、JICAの場合、人事異動や昇進といった意思決定は、人事当局でなされており、ラオスの現状がどうなのか調べる必要あり。
- (長谷川) JICAにおいても、人事評価制度の改革には多大の労力と時間がかかる上に、その制度が定着するにはさらなる時間と職員それぞれの意識改革が必要であり、技術協力プロジェクトにより取り組む対象として適切なのかどうか、議論の余地があるのではないか。技プロの対象とするとしても2年間で成果を出すのは困難ではないか。特に、プロジェクトの成果を客観的に評価することが難しい。このような、漠然とした成果を

中心に据えていいのかというプロジェクトデザイン上の疑問もある。このため、人材育成活動（コンポーネント2）を中心として成果を出した方がいいのではないか。またコンポーネント1は適宜可能であれば成果を出していくような位置づけにした方がいいのではないか。

- （長谷川）事前評価表(案)の記載ぶりは、**Capacity Building**については単に他ドナーが実施しないのでJICAが実施すると読めてしまう。JICAがどのような考えに基づき人材育成に取り組むのか、また、リソースの制約や成果発言の見通し等を踏まえ、複数の要素を含む**Capacity Building**全体を実施すべきかどうか等の議論を踏まえ、協力の枠組みを見直す必要がある。また、過去実施した調査結果を踏まえて議論し、それらを背景・経緯の部分にきちんと記載すべきではないか。

☆ （武井）人事評価についての位置づけは小さくする。

- （長谷川その後のコメント）人事考課制度を技プロの対象とすべきかどうかについて、材料がないため十分な議論はできていない。「JICAと類似の制度を想定」「位置づけを小さくする」が結論ではなく、まだ議論の余地がある。

☆ （武井）これまでの流れについては、要望調査の段階からプロジェクト形成調査・予備調査に渡って人材育成計画に対する支援について述べられており、その点ではその流れに沿っている。

- （齋藤）プロジェクト形成調査の段階では、ラオス側の改革の状況が混沌としており、更なる調査の必要性や慎重に検討すべきとの財務学校への支援のあり方などについて記述しているが、支援の方向性については示していない。

- （長谷川）この目標が本当に達成できるのかどうか精査する必要がある。長期的な人材育成計画も必要であるが、PFMS Pの実施に向けて緊急的に必要とされているのは**Component II**にある財務省職員の人材の育成であると考え。

- （齋藤）これまで他ドナーがこの分野に支援をしてきているが、それが実を結んでいないその理由は確認する必要がある。

☆ （松元）これまでの支援では、ラオス財務省と専門家（コンサルタント）が共に作業を行っていたわけではなく、勝手にコンサルタントが戦略ペーパーを書いただけであるため、ラオス財務省から全く評価されていない。

☆ （山村）世銀・ADBにありがちな、ペーパーを置いているだけで**Hands on**のトレーニングを実施していないことも要因。

☆ （山村）他のドナーは技術的なスキルを向上させるのが第一と考え、取組やすい分野、成果の上がりやすい分野を選んでいる。

☆ （山村）世銀・ADBとの意見交換を経て考えられることは、これまでは人事組織局側の人材的な問題もあった。これに関しては、11月に人事組織局の局長が新しくな

り、イニシアティブを取れるような人材が配置されている。

- (齋藤その後のコメント) ラオス側からの一面的な評価ではなく、双方の意見を踏まえる必要がある。失敗の理由を探るのではなく、この経験からJICAが何を学べるかといった視点が重要。

- (押切) 本案件は、「公共財政管理制度の改善」と「公務員人事制度の改善」の二つの要素を含んでおり、これまではそれぞれ個別の案件として、経済開発部なり社会開発部なりで実施してきたもの。特に公務員の人材育成といった場合、必ずしも経済開発部にノウハウがあるわけではなく、社会開発部のガバナンスチームからも情報を入手していく必要がある。経済開発部で実施しているプロジェクトは、Hands onの研修を実施していくことで終わっており、どのような人材育成が財務省の中で必要とされているかといったところまでは入り込まない。この点がチャレンジングな点であると考えるが、課題部としては支援をしていきたい。
- (押切) 事前評価表ではPFMと人事管理がうまくミックスされたものとして表現されていない。成果以下コンポーネント1と2がそれぞれ独立的に実施しているような表現である。これらが分離するよりは、連続性を持って取り組んだ方(表現した方が)よい。
- (齋藤) 自分が知るかぎりでは人事当局をC/Pとして取り組んできたプロジェクトは承知していない。加えて、公共財政管理の分野への支援もJICAとしては新しい試みであり、非常に難易度が高いと判断できる。このような協力に取り組むとすれば、主管部署の議論も含めて課題部からの強力なバックアップについて検討する必要がある。
  - ☆ (押切) 今後、本件は公共政策部の案件として取り扱われるため、同じグループになるガバナンスチームからの知見も適用できる体制を築けるだろう。
- (齋藤) JICA側の経験やキャパシティについても十分勘案して協力内容を検討する必要がある。経済開発部とは相談済みであるが、本件はプロ形調査に参加した浅沼先生にも引き続き本件には関係していただくことを予定している。プロ形調査では浅沼先生は体系的に人材育成に関ることについて不安視しており、現在のプロジェクトはその延長線上にあるとも言え、説明できるだけの十分な検討が必要である。
- (齋藤) コンポーネント2は投入量が小さいのではないか？
  - ☆ (山村) Accountingに関して、旧体系(フランス式)から新体系(IAS)への移行に伴う内容は、日本人専門家の必要性は大きくなく、またIFRSに関して日本人専門家からの投入を期待しているが、それでも投入量は少なくとも問題ない。
  - ☆ (山村) Treasury (Cash Management) は、対象の口座がない(Single Accountでない)ことが一番の問題である。これが達成された後でも、国庫局の職員は将来のキャッシュの過不足を予測できるようになっておかなければならず、このための支援であるが、これに関しても投入規模は小規模で問題ない。それよりも、現在の国庫

のハンドリング状況を理解することが重要であり、ECがキャッシュマネジメントのマニュアルを作成しているが利用されていないのは、現状を理解した上でのマニュアルになっていないためである。

- ☆ (馬杉) この内容であれば、コンポーネント2の投入量は小規模で問題ないと考えられる。コンポーネント1は2年程度、コンポーネント2は2M/M程度とすれば、より一層のことコンポーネント1と2の関連性、投入規模、投入時期の違いを検討しないと、ラオス側に余計な混乱を引き起こしたり誤解を与える可能性がある。特にコンポーネント2について、専門家作成するとしているテキスト等はラオス側が作成していくなど、自分達で作ったものを後々自分達が使えるように、ラオス財務省内に知見や参加意識が残るような工夫が必要。そうでないと他ドナーが失敗してきた二の舞になる。
  
- (齋藤) コンポーネント1を深く掘り下げるためには、ラオスの人事制度の現状をよく調査していく必要がある。また、財務省全体を対象にHRDに関する取組をする場合、他ドナーが実施している協力と十分に調整する必要が生じ、JICAが全体の調整に関わらざるを得なくなるリスクもあり得る。そうなれば、相当の業務量となることが懸念される。コンポーネント1と2との関係を含め、なぜJICAが人材育成全体に支援をしなければならぬか説得力のある説明が必要である。

以上