

カンボジア国  
国税局人材育成プロジェクト（フェーズ2）  
終了時評価調査報告書

平成 22 年 3 月  
(2010 年)

独立行政法人国際協力機構  
カンボジア事務所

カン事
JR
10-006

## 序 文

カンボジア国（以下、「カ」国と記す）政府は、同国の開発において政府財政の円滑かつ効率的な管理を重要な課題と認識しており、2005年よりドナーの支援を得ながら10年にわたる「公共財政管理改革プログラム」に取り組んでいます。なかでも、政府財政は、依然として援助に依存する部分が多く、政府歳入の強化は喫緊の課題とされています。

「カ」国政府は歳入強化の実現のため、税政策・行政の強化にさまざまな観点から取り組んでおり、徴税機関の一つである租税総局（旧国税局、2008年に租税総局に昇格）においても、新たな税項目の導入、税務行政の改革などに取り組んできました。

同努力を補完する支援として2004年より開始したJICA技術協力プロジェクト「国税局人材育成プロジェクト」（フェーズ1）では、税務調査官の人材育成を中心とした協力を行い、税務調査官（約130名）を対象として、税務調査実施に必要な基本的な知識の定着をめざした活動を行いました。結果、税務調査官の実務能力向上が図られました。一方で、租税総局が同職員の人材育成に対する問題意識がより明確になり、フェーズ1における実績を踏まえ、税務行政に関する制度整備や総合的人材育成を更に進め、税務行政効率化や歳入基盤強化を目的とする技術協力プロジェクトとして、2007年より3年間の予定で本プロジェクト「国税局人材育成プロジェクト（フェーズ2）」が開始されました。

プロジェクトはさまざまな課題を乗り越えながら、日本側・「カ」国側の協力の下、着実に活動を展開してきました。今般、プロジェクト終了を間近に控え、「カ」国側と合同で終了時評価調査を実施し、プロジェクトの実績を確認し、JICA評価ガイドラインに沿って評価5項目の観点から評価・分析を行い、プロジェクト終了まで、及び終了後の必要措置について、日本側、「カ」国側双方に対する提言・教訓をまとめて合意しました。

本報告書は上記調査の結果を取りまとめたものです。取りまとめにあたっては、本案件の評価結果だけでなく、今後の類似プロジェクトの立案に参考になるような情報を記載するよう心がけました。JICA内外関係者の案件形成や実施、その他調査に役に立つことができればと考えます。なお、本調査の実施にあたっては各方面のご関係者に甚大なご協力を賜りました。ここに深甚なる謝意を表すとともに、引き続きのご指導、ご協力をいただけますようお願い申し上げます。

平成22年3月

独立行政法人国際協力機構  
JICAカンボジア事務所長 鈴木 康次郎

# 目 次

序 文

目 次

写 真

略語一覧

終了時評価調査結果要約表(和文・英文)

第1章 プロジェクトの概要	1
1-1 プロジェクトの背景	1
1-2 プロジェクトの概要	1
1-3 主な活動状況	2
1-4 2009年4月運営指導調査の概要	2
第2章 終了時評価調査の概要	3
2-1 調査団派遣の目的	3
2-2 調査団概略	3
第3章 終了時評価の方法	5
3-1 評価手法	5
3-2 データ収集方法	6
3-3 評価調査の制約・限界	6
第4章 プロジェクトの実績	7
4-1 概 要	7
4-2 投入実績	7
4-3 活動及び成果達成状況	8
4-3-1 成果1に関する活動と成果達成状況	8
4-3-2 成果2に関する活動と成果達成状況	10
4-3-3 成果3に関する活動と成果達成状況	12
4-4 実施プロセス	14
第5章 評価結果	16
5-1 終了時評価の結論	16
5-2 妥当性	16
5-3 有効性	18
5-4 効率性	19
5-5 インパクト	20
5-6 自立発展性	22

第6章 提言	24
6-1 JICAへの提言	24
6-2 「カ」国租税総局への提言	24
第7章 調査団総括と教訓	26
7-1 調査団総括	26
7-2 教訓	28
付属資料	
1. 2010年3月 終了時評価合同評価報告書（JER）	33
2. マスタープランと指標	84
3. 2009年4月 運営指導調査 M/M 及び報告	85

# 写 真



終了時評価の様子

## 略 語 一 覧

GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
JER	Joint Evaluation Report	合同評価報告書
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構
MM	Man-month	人月
OJT	On-the-Job Training	オンザジョブ・トレーニング
PFM	Public Financial Management	公共財政管理
PFM-RP	Public Financial Management Reform Program	公共財政管理改革プログラム
TCAP	Technical Cooperation Action Program	—

## 終了時評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：カンボジア王国	案件名：国税局 <sup>1</sup> 人材育成プロジェクト（フェーズ2）
分野：公共財政管理	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：JICAカンボジア事務所	協力金額：0.92億円（2009年度末見込み）
協力期間：2007年6月18日 ～2010年6月17日	先方関係機関：経済財務省租税総局
	日本側協力機関：財務省国税庁、税務大学校
	他の関連協力：N/A
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>公共財政管理（PFM）は、カンボジア国（以下、「カ」国と記す）政府の最重要課題の一つである。「カ」国政府は、1990年代から包括的な財政改革プログラムを実施しており、2005年には10年間にわたる「公共財政管理改革プログラム（PFM-RP）」の取り組みを開始した。同プログラムにおいて、歳入強化は政府予算の信頼性を高めるために必要な改革の基礎をなす重要改革項目の一つに位置づけられている。かかる背景の下、租税総局は、歳入強化を担う重要な徴税機関として、主に税務行政の改善を通じて積極的に改革に取り組んできた。</p> <p>このような「カ」国政府の取り組みを支援するため、JICAは、日本国財務省国税庁の協力を得て、2004年に技術協力プロジェクト「国税局人材育成プロジェクト（以下、フェーズ1と記す）」を開始した。フェーズ1では、国税局職員、特に税務調査官を中心とした人材育成への取り組みがなされた。フェーズ1による支援の結果、税務調査官の実務能力の向上が図られた一方、税務行政に関する制度整備や総合的人材育成への更なる協力の必要性も確認された。このような背景から、2007年6月に「国税局人材育成プロジェクト（フェーズ2）」が開始された。</p>	
<p>1-2 協力内容</p> <p>本プロジェクトは、国税局が税務業務をより効率的かつ効果的に実施できるよう、同局職員の税務調査、納税者サービスや簿記会計等、税務行政に関する能力開発を通じて、同局全体の能力向上を図ることを目指す協力案件である。</p> <p>（1）上位目標</p> <p>カンボジア国税局（租税総局）の税務行政能力が強化され、税務業務がより効率的かつ効果的に実施できるようになる。</p> <p>（2）プロジェクト目標</p> <p>カンボジア国税局（租税総局）の能力が向上する。</p> <p>（3）成果</p> <p>成果1：国税局（租税総局）職員として税務行政に必要とされる知識や技術が、セミナーやトレーニングにより習得される。</p>	

<sup>1</sup> 2008年に租税総局に昇格。

成果 2：税務行政に必要となるトレーニングプログラムやカリキュラムが、税務研修所<sup>2</sup>にて確立され、トレーニングが実施される。

成果 3<sup>3</sup>：基礎的な簿記・会計に関する租税総局（地方税務署含む）の職員の知識が向上する。

#### (4) 投入

日本側：

投入総額：0.92億円

長期専門家：1名（業務調整／研修計画、30.5人月）

短期専門家：14名（税務調査、納税者サービス、納税者の権利救済、人的資源管理、簿記等、合計4.41人月）

本邦研修：30名（2007年・税務行政コース10名）、2010年・人材育成、税務調査、納税者サービス、徴収コース20名）

携行機材（オフィス機器等）：12,679 USドル

現地業務費：68,551 USドル

「カ」国側：

カウンターパート（C/P）の配置：経済財務省租税総局

ローカルコスト：セミナー参加者への宿泊費及び交通費の負担

プロジェクトオフィススペースの提供

## 2. 評価調査団の概要

	担当業務	氏名	所属・職位
調査者	団長	小林 雪治	JICAカンボジア事務所 次長
	協力計画	寺門 雅代	JICAカンボジア事務所 所員
	評価分析	藤本 抄越理	(株)インターワークス コンサルタント

調査期間：2010年2月25日～3月5日

調査区分：終了時評価

## 3. 評価結果の概要

### 3-1 実績の確認

#### (1) 成果達成状況

成果 1 の指標で規定された規程案やガイドライン等の成果品はほぼ完成し、成果 1 はおおむね達成されたと判断されるが、いくつかの活動が未完了である。活動は計画どおりに実施され、セミナーを通じて税務行政に必要な知識と技術が租税総局職員により習得されたことが確認された。主な成果として以下が挙げられる。

- 1) 多くの租税総局職員が、十分な自信をもって納税者への説明や税務調査を実施できるようになったとの認識をもっている。
- 2) 一部の職員はセミナーで学んだ分野の税務調査を正確かつ適切に実施できるようになった。

<sup>2</sup> 2008 年の租税総局への昇格に伴い、国税学校（National Tax School）に変更。

<sup>3</sup> R/D では成果 1 に含まれていたが、2009 年 4 月の運営指導調査時に成果 3 とされ、終了時評価でも、個別の成果として調査した。



- 3) セミナー受講者は、セミナーの教材の共有や税務調査の共同実施により、セミナーで習得した知識や技術を所属先の他の職員に普及した。
- 4) プロジェクト活動によって得られた情報を活用しながら、規則やガイドライン、教材等の取りまとめや開発がなされた。(しかしながら、一部のガイドラインや規則などの成果品は管轄機関からの承認待ちであり、活用が始まっていないものもあることが確認された。)

成果2の達成は、道半ばの状況にある。国税学校は2008年に設立され、学校設立規程、トレーニングカリキュラムや教材作成にあたって、日本人専門家からの助言や関連情報が活用された。さらに、新採用職員のトレーニングプログラムが改善され、212名の新採用職員を対象に実施された。指標の達成は完全でなく、現職職員への税務行政に関するトレーニングに関しては、教材が内部のワーキンググループによって一部取りまとめられ不定期な短期トレーニングが実施されている一方、国税学校の建物が建設途中であることやその他の理由から、包括的で体系的なトレーニングシステムの確立には至っていない。

成果3は、ほぼ達成されたといえる。簿記会計研修は計画どおりに実施され、合計で647名の職員が受講した。少なくとも2名の内部講師を育成するとしている指標については、4名の租税総局職員が養成され、講師として研修を担当した実績も確認された。簿記会計研修で習得された知識によって、税務調査官が事業者の財務諸表や取引内容を正確に把握できるようになり、効率的かつ効果的で適切な税務調査や徴税を実施できるようになったなど、租税総局職員の日常業務に有効であったことが確認されている。ただし、「90%の研修受講者がコース中に実施される3つの試験において平均50点を達成する」という指標が、特に中級コースと上級コースにおいて達成されておらず、また、研修受講者間の教育バックグラウンドや出欠状況のばらつきなどから研修の理解度に差が出たことも確認されている。

プロジェクト目標については、指標を立てていないが、プロジェクト活動でのセミナーやトレーニングにより習得された税務行政に必要な知識や技術を基に、租税総局職員が適切に税務行政を執り行えるような体制作りに貢献することができたことから、職員個人の能力強化という視点からは達成されたと判断できる。

### 3-2 評価結果

#### (1) 妥当性

本プロジェクトの妥当性は非常に高いと判断される。

「カ」国政府にとって税収の増加は最重要課題の一つとなっていることから、本プロジェクトの「カ」国政府のニーズ及び政策への妥当性は高い。「カ」国政府は、国の財政赤字補填を外部資金、なかでも特に開発援助に頼っているのが現状である。GDPに対する税収の割合は近隣諸国と比較しても低く、また、国内における徴税は、納税義務意識の不足、政府による各種免税措置、インフォーマル経済の存在などの要因から困難となっており、租税総局の税務行政能力強化は、重要かつ必要不可欠な取り組みである。さらに、各種自由貿易協定への参加に伴い、関税の引き下げもしくは撤廃が予定されていることから、貿易関連の税収は減少傾向に

ある。このような現状から、同分野への取り組みは喫緊の課題となっているが、租税総局に対する他ドナーの支援は限られていることから、JICAによる支援の妥当性は非常に高いといえる。また、公共財政管理を含むグッドガバナンスに重点を置くわが国の「国別援助実施計画」「国別援助実施方針」等の政策との整合性も高い。

#### (2) 有効性

本プロジェクトの有効性は、各成果の達成を通じて、セミナーやトレーニングにより習得された税務行政に必要な知識や技術を基に、租税総局職員が適切に税務行政を執り行えるような体制づくりに貢献できていることから、当初プロジェクトの目標である「職員個人の能力強化」という視点からは高いと判断できる。

#### (3) 効率性

本プロジェクトの効率性は、項目によりばらつきがみられる。投入については、当初プロジェクトの目標である職員個人の能力開発には十分であったが、組織全体の能力開発には至らなかった。租税総局職員とのインタビューの結果、日本の国税庁並びに税務大学校からの短期専門家は計画どおり派遣され、他国の税務当局とのつながりを重視する租税総局にとって良い刺激となり、プロジェクト活動への取り組みを促進する要因となった。しかしながら、専門家派遣数、派遣期間、派遣方法において改善が必要であったと判断される。特に、オンザジョブ・トレーニング (OJT) など日常業務での技術指導や助言を行う専門家の投入がより長期的にあれば、セミナーで習得した知識や技術を活用するうえでより有益であったのではとの評価が得られている。

#### (4) インパクト

本プロジェクトは上位目標の発現に向けて正しい方向に進んでいる。租税総局による税収額は、プロジェクト開始時と比較して2倍に増加している (2006年7,680億リエルから2009年1兆5,430億リエル)。さらに、税務調査による徴税額並びに税務調査1件当たりの徴税額は増加傾向にあり、税務調査が効率的かつ効果的に実施されていることがうかがえる。しかしながら、租税総局組織全体の能力強化へのアプローチは十分とはいえず、①職員間でのOJTを通じた組織的な知識共有の促進、②習得した知識や技術を実務で活用していく環境の整備、③体系的な人材育成システムの確立、には及んでおらず、現時点では上位目標達成の可能性は高いとは判断できない。

#### (5) 自立発展性

本プロジェクトを通して得られた個々の成果の自立発展性は、現時点で高いと判断できるが、プロジェクト効果の自立発展性を確保する条件の整備状況は限定的と判断される。

#### 政策面

政策面において、プロジェクト成果の持続性の見込みは高い。「カ」国政府は2015年までに歳入基盤の改革を含む「公共財政管理改革プログラム (PFM-RP)」の達成を宣言してい

る。また、租税総局幹部も税務行政の改善を優先順位の高い課題として取り組んでいく旨を表明している。

#### 組織面／財政面

租税総局は、引き続き徴税機関として重要な役割を果たしていくことが確認されたものの、人材育成機関である国税学校が完全に機能するまでの見通しは不明確であり、現時点で包括的で体系的なトレーニングを提供するために必要なプログラムが十分強化されたとはいえない。さらに、トレーニング講師へのインセンティブや報酬、その他の予算を確保する対策はとられていない。租税総局は、プロジェクト終了後も、税務行政に関するセミナーと簿記会計研修の継続、必要予算の確保に関し強いコミットメントを示しているものの、予算確保の可能性は依然として不明瞭であり、政府の財政状況次第となっている。

#### 技術面

簿記会計研修において、4名の内部講師が養成され、講師として初級コース並びに中級コースを担当した実績もあり、同研修の技術面における自立発展性は確保されている。研修受講者の学習効果を上げるためには、研修コースのより適切な管理と受講態度及び出欠状況の管理が必要である。

### 3-3 効果発現に貢献した要因、問題点及び問題を惹起した要因

プロジェクトマネジメントは比較的良好であったが、シニアレベルの租税総局職員のより積極的な関与や、C/Pとの定例会議の実施など、いくつかの改善点も残る。セミナーの実施に関しては、租税総局側が「カ」国の税務の現状や課題を事前に日本人専門家と共有することで、専門家が実情に即した講義を展開できるようになるなど、大きな改善がみられた。一方、簿記会計研修にあたっては、研修受講者の能力に見合った選考、教育バックグラウンドが十分でない受講者への事前の補完的な研修実施等の支援、より厳しい出欠管理が実現できれば、更なる効果が見込めたと考えられる。

その他、一部成果の達成が限定的になった要因として、経済危機の影響から、C/Pが税収増加に直接的につながる徴税業務を優先的に行わざるを得ず、長期的な人材育成への取り組みに対する優先順位が相対的に低くなったこと、税務行政に関する環境のめまぐるしい変化に伴う制度や規則の頻繁な変更により、長期的な視野に立った制度整備が困難であったこと、などが挙げられる。

## 4. 結 論

プロジェクト目標は、当初の目標どおり「職員個人の能力強化」という視点からは達成されたと判断できる。一方、上位目標との関係で、より体系的な人材育成を通じた租税総局組織全体の強化は自立発展性確保のために必要であるが、その視点からは、依然として道半ばであり、更なる努力が必要である。

プロジェクトの妥当性は、「カ」政府の歳入基盤強化への必要性と、それにおける租税総局の果たす役割の重要性にかんがみ、非常に高いと判断される。また、同分野に対する他ドナーからの支援が限られていることから、JICAによる支援の意義は大きい。

一方、プロジェクトの有効性と効率性の達成度合いにはばらつきがみられ、プロジェクトは上位目標の発現に向けて正しい方向に進んでいるといえるものの、租税総局組織全体の能力強化へのアプローチは十分とはいえず、上位目標達成の可能性という意味でのインパクトは限られる。本プロジェクトを通して得られた個々の成果の自立発展性は、現時点で高いと判断できるが、プロジェクト効果の自立発展性を確保する条件の整備状況は限定的であり、更なる活動と投入がなされれば、より効率的で確固たるものになると思われる。近年にみられる租税総局による税収額の大幅な増加からも明白であるが、同局は既に税務行政と税政策の改善に向けて精力的な取り組みを積み重ねており、そのコミットメントと今後の自助努力の見通しは明るいとは判断できる。

## 5. 提言

### (1) 日本政府・JICAへの提言

#### 租税総局に対する支援の妥当性

既述のとおり、本プロジェクトの妥当性は非常に高いことが認められており、「カ」国政府の歳入強化を達成するために租税総局を支援していく意義は大きい。さらに、本プロジェクトのインパクトを最大限に活かし、定着・発展させていくためにも、「カ」国政府の自助努力を促進しつつ、本分野への支援を継続していくことを提言する。(プロジェクト・デザインに関する提言は次項「6. 教訓」参照)

### (2) 「カ」国租税総局への提言

#### 税務行政の改善に向けた継続的な取り組み

近年、租税総局による税収は増加しており、税収向上に向けた税政策と、税務調査、納税者サービス等の税務行政の更なる改善への努力を続けることを提言する。

#### 組織的な環境・制度整備

職員が日々の徴税業務にのみ専念するのではなく、能率的かつ効率的な税務行政を実現することによって、ガイドラインやマニュアルの作成、人材育成などの長期にわたる活動に従事できるような環境を整備することが必要である。

#### 実施途中の活動のフォローアップ

ガイドラインやマニュアル作成などの実施途中の活動に引き続き取り組み、プロジェクト終了までに完成させることを提言する。また、国税学校に関しては適切な人員配置や予算措置を伴った体系的なトレーニングプログラムを早期に開始することが望まれる。

## 6. 教訓

### キャパシティ・ディベロップメント

組織の能力強化を達成するためには、個人の能力強化と、個人の能力強化を組織的な強化に昇華させるためのアプローチ、すなわち技術移転の成果の共有や日常業務への適用、体系的な人材育成制度の構築など、制度構築や環境整備を支援する具体的な活動を組み込んだプロジェクト・デザインが必要である。

### プロジェクト達成目標の明確化と共有

プロジェクト形成の段階において、プロジェクトが目指す達成目標や期待される事業効果、案件コンセプト、成果達成度の判断基準を明確化し、C/P機関と共有することが重要である。同様に、活動レベルにおいても、研修等を実施するにあたり、研修の達成目標や研修受講生の学習目標を明確化することが必要である。C/Pと共通の問題認識をもち、達成目標を共有することで、プロジェクトの効果的な活動展開が可能となる。

## Summary

I. Outline of the Project		
Country: Cambodia		Project Title: Capacity Building Project for Tax Department <sup>4</sup>
Issue/ Sector: Public Financial Management		Cooperation scheme: Technical Cooperation
Division in charge: JICA Cambodia Office		Total cost: 92 Million JPY (tentative)
Period of Cooperation	(R/D): 2007/06/18-2010/06/17	Partner Country's Implementing Organization: General Department of Taxation, Ministry of Economy and Finance
	(Extension): N/A (F/U): N/A	Supporting Organization in Japan: National Tax Agency and National Tax College, Ministry of Finance
Related Cooperation Project:		N/A
<p>1 Background of the Project</p> <p>Public Financial Management (PFM) is one of the important agenda of the Royal Government of Cambodia (hereinafter referred to as RGC). Since 1990's, the Government has been committing itself to a comprehensive reform program, which was culminated into a 10-year program called "Public Financial Management Reform Program (PFM-RP)" starting in 2005. In this program, strengthening revenue collection is naturally one of the most important targets which would set a basis for further reform to achieve the government's budget credibility. General Department of Taxation (GDT), as an important authority for revenue collection, has been active in implementing required reform activities mainly through improvement of its tax administration.</p> <p>In order to support such efforts, JICA, in cooperation with National Tax Agency (NTA), Ministry of Finance, Japan, started a technical cooperation project, "Capacity Building Project for Tax Department (TD)" in 2004. This Project focused on capacity development of tax officials specially tax auditors at the Department. As a result of the cooperation, knowledge of the officials increased dramatically. However the need for more comprehensive human resource development was identified at the same time. Based on this finding, in June 2007, a Phase II Project was launched as "Capacity Building Project for Tax Department Phase II" to address the need.</p> <p>2 Project Overview</p> <p>In order to improve the efficiency and effectiveness of the GDT (TD)'s tax administration, this Project aims at supporting capacity development of GDT officials in tax administration such as tax survey, accounting and book keeping and taxpayers' services.</p> <p>(1) Overall Goal Tax administration capacity of the GDT will be strengthened.</p> <p>(2) Project Purpose GDT (TD)'s capacity will be improved.</p>		

<sup>4</sup> Tax Department was promoted to General Department of Taxation

<p>(3) Outputs</p> <p>Output1: Knowledge and skills required for tax administration will be acquired by the staff of GDT (TD) through seminars and/or training courses.</p> <p>Output2: Training program for Tax administration, including curricula and teaching materials, will be established in Tax training center (now renamed as “National Tax School”), and training will be actually implemented for Human resource Development.</p> <p>Output3: Basic knowledge of the Accounting and Bookkeeping will be enhanced in GDT(TD) and Provincial/ Khan Tax Offices.</p>	
<p>(4) Inputs</p> <p>Japan side:</p> <p>Total 92 Million Japanese Yen</p> <p>1 Long-term Expert/ 14 Short-term Experts/ 30 officials trained in Japan</p> <p>Equipment 12,679 USD/ Local Cost 68,551 USD</p> <p>Cambodian side:</p> <p>Counterpart allocation/ Office and Facilities</p> <p>Local Cost; Accommodations and transportations for Seminar participants</p>	
<p>II. Evaluation Team</p>	<p>Leader; Mr. Yukiharu KOBAYASHI (JICA Cambodia Office, Senior Representative)</p> <p>Cooperation Planning; Ms. Masayo TERAKADO (JICA Cambodia Office, Representative)</p> <p>Evaluation; Ms. Saori FUJIMOTO (Consultant/ Interworks)</p>
<p>Period of Evaluation : 25/Feb/2010 – 5/Mar/2010</p>	<p>Type of Evaluation : Terminal Evaluation</p>
<p>III. Result of Evaluation</p>	
<p>1. Project Performance</p> <p>(1) Achievements of the Outputs</p> <p>Output 1 is generally achieved, however, with some activities unfinished. Activities have been implemented as planned and it was identified that knowledge and skills required for tax administration have been acquired by the staff of GDT through the seminars. As a result, 1) A number of trainees recognized that they have enough confidence to give explanation to taxpayers and carry out tax audits, 2) Some of them asserted that they could correctly and appropriately carry out tax audits in the fields taught in the seminars, 3) Participants of the seminars have disseminated their knowledge and skills by sharing materials and through actual audits, 4) Regulations, guidelines and materials were/ are being compiled or developed by utilizing information gained through the Project Activities, however, some of them are not yet in used because they await the official approval.</p> <p>Achievement of Output 2 is rather halfway. The National Tax School was established in 2008. The advice and relevant information from the Japanese experts were utilized as a reference for drafting regulations for this establishment as well as the curricula and teaching materials for the trainings. A training program for new 212 recruits was developed and organized in 2008. Some training materials have been compiled by internal working groups and ad-hoc short-term trainings have started. However, the work to establish more comprehensive and systematic training for tax administration is still in progress. Training course at the School has not been fully operated yet partly because of the retarded construction of the School building and</p>	

other reasons.

Output 3 was mostly achieved. Accounting and Bookkeeping trainings were organized as planned and 647 staff were trained in total. Four GDT staff were trained as internal lecturers and had given trainings. The training is generally recognized to be useful to GDT staff's daily work. Especially the training enabled tax auditors to conduct tax audits and collect tax in a more effective and proper manner with more accurate understanding on taxpayers' financial statements and transactions. However, regarding the result of the examinations during the course, the indicator "90% of trainees have achieved the average score of 50 at 3 examinations during the course" was not fully met especially for intermediate and advance levels, and, there are some gaps among participants' learning effectiveness.

Although any specific indicator was not defined, it is possible to judge the Project Purpose has been achieved considering the fact that the Project contributed to establishing a system where GDT officials can appropriately undertake tax administration by utilizing their knowledge/skills acquired through the Project seminars/training courses.

## 2. Summary of Evaluation Results

### (1) Relevance

The relevance of the Project is judged as extremely high.

Relevance to the Cambodian needs and policy of the Royal Government of Cambodia is high as raising tax revenue is one of the most critical challenges for RGC. The RGC depends on external financing, mostly development aid, for financing its deficit. Ratio of the tax revenue to the GDP still remains less if compared to the level of neighboring countries. Strengthening tax administration at the GDT is also a critical issue because collecting domestic tax is usually a difficult task due to the lack of tax compliance, a number of tax exemption measures and the informality of the economy in the country. It is also important to note that the prospect for revenue from trade is downward trend due to the future reduction or elimination of tariffs under the frameworks of free trade agreements. In spite of this importance, support from other development partners to GDT has been negligible therefore the rationale for JICA assistance was extremely high.

Regarding the relevance to the assistant program of the Government of Japan for Cambodia, strengthening tax administration at the GDT in order to raise tax revenue is relevant and one of the high priority issues.

### (2) Effectiveness

The effectiveness of the Project is considered high in terms of the Project Purpose which aims at "improvement of individual staff's capacity considering that the Project contributed to establishing a system where GDT officials can appropriately undertake tax administration by utilizing their knowledge/skills acquired through the Project seminars/training courses.

### (3) Efficiency

Efficiency of the Project is mixed. Inputs of the Project were sufficient for increasing the capacity of individual officials to achieve the Project Purpose, but rather limited in realizing organizational capacity development as aimed by the Overall Goal. As confirmed through the interview with GDT officials, experts were dispatched as planned, but some improvements in terms of the number, duration and how experts are deployed were necessary. Especially it was identified the importance of longer-term engagement by experts



who work as a technical instructor in daily work through the On-the-Job training (OJT) to support the staff in utilizing their knowledge and skills acquired through the seminars.

#### (4) Impact

The Project is moving in the right direction to achieve the Overall Goal. It was recognized that the twofold increase in the tax collected by the GDT since the Project started (768 billion riel in 2006 to 1,543 billion riel in 2009). Moreover, tax revenue per one audit as well as the amount of tax revenue from tax audits has been upward trend, thus tax audit and tax collection are conducted efficiently as well as effectively. However, the possibilities to achieve the Overall Goal are relatively low due to the current limitation of the Project to increase the capacity of GDT as a whole and to establish a mechanism for more systematic knowledge sharing among officials, an enabling environment for their application of knowledge into practice or human resource development.

#### (5) Sustainability

Sustainability of the achievements made through the Project so far is identified to be generally high. However, conditions for the sustainability of the Project as a whole are mixed or rather modest.

##### Policy

There is a high prospect that the policy environment will remain favorable for sustaining the Project achievements. The RGC is committed to accomplish the PFM-RP by 2015 which includes reforms for the revenue mobilization. The management of the GDT also expressed its commitment to improve tax administration as one of the top priorities for coming years.

##### Organizational / Financial aspects

GDT will remain as one of the most important revenue agencies in the country. However, the future of the National Tax School remains unclear. The program has not been consolidated enough to provide comprehensive and systematic trainings, moreover, measures to secure incentive and compensations for its lecturers and other operational costs have not been taken. After the Project period, GDT is strongly committed to continue to organize seminars on tax administration as well as Accounting and Bookkeeping trainings and has confirmed that it will allocate training costs. However, the possibility of securing the budget remains unclear or depends on the fiscal situation of the Royal Government.

##### Technical aspect

Four internal lecturers have been trained in Accounting and Bookkeeping training, and have taught both at elementary and intermediate levels, thus ensuring the technical sustainability for the training. However, more strict management for the training courses and tight control over the discipline and absenteeism will be required to ensure effective learning by trainees.

#### (6) Factors Promoting and Impeding the Project Implementation

Overall project management was found to be relatively fine but with some room for improvement such as more involvement of senior level officials and holding regular meetings. Implementation of the Seminars improved significantly by GDT giving more advance information on Cambodian situation to Japanese experts. Accounting and Bookkeeping Training could have been benefited from more careful selection process of participants, and support to participants with limited education as well as tighter control over attendance.

Other factors which made the achievement of the Outputs rather limited were; limited inputs to create

“enabling environment” or organizational support toward capacity development of GDT as a whole, limited time devoted by counterparts who had to allocate more time on urgent issues such as tax collection amid the economic crisis, and frequent changes in the situation surrounding tax administration.

### 3. Conclusion

It is concluded that the Project achieved the Project Purpose in terms of “improvement of individual staff’s capacity”, while the work to strengthen GDT capacity as a whole, as targeted by the Overall Goal to ensure more sustainability, through the establishment of more systematic human resource development is still in progress.

Relevance of the Project is extremely high especially in light of the need for enhancing tax revenue collection and the important role that GDT plays.

However, effectiveness and efficiency of the Project is rather mixed. While there are great efforts made by both Japanese and Cambodian sides, more efficiency in achieving output, and more activities and inputs should have been mobilized to achieve the Project Purpose. As the large increase in the tax collection by GDT in recent years shows, GDT has already taken a number of efforts to improve tax administration and tax policy the prospect for sustainability of the commitment and self-effort is high.

### 4. Recommendation

#### (1) Recommendations to the Government of Japan/ JICA

Rational of the cooperation to GDT: Relevance of the Project was identified to be extremely high. Especially in light of the great need for the support to GDT to enhance tax revenue of the RGC, the Government of Japan is encouraged to consider continuing their support to this area while encouraging self-efforts by the RGC to maximize the impact of their cooperation projects.

Project preparation: The design of this Project needed more careful elaboration. It is recommended that an ex-ante evaluation should be conducted to set clearer targets with monitoring mechanism and to share the concept of the Project with the Cambodian side.

Architecture of the Project: The Outputs and Activities were sufficient to enhance the individual capacity but not necessarily sufficient to achieve the Project Purpose entirely. More concrete activities to enable the trainees to utilize their knowledge and skills as well as the GDT give more systematic instruction could have been included in the Project to ensure the capacity development of GDT as a whole.

Inputs to the Project: In order to support organizational and institutional capacity development of GDT, more inputs could have been mobilized to the Project, especially, in terms of the number, duration and plan of Japanese experts.

#### 2) Recommendation to GDT

Continuous efforts to improve tax administration: The Evaluation Mission noted the plausible increase in tax collection by GDT in recent years. GDT is encouraged to continue its efforts to further improve tax policy and administration.

Conducive environment through organizational support: GDT is recommended to make further efforts to provide an environment where its officials can engage themselves not only in daily tax collection duties but also in longer-term activities such as drafting guidelines and manuals as well as human resource development by streamlining and raising efficiencies in tax administration.

Follow up of the unfinished works: The GDT is recommended to continue to work on unfinished works, and to complete preferably before the end of the Project term. Also, it is recommended that more systematic training program at National Tax School be officially started as soon as possible with adequate resources.

#### 5. Lessons Learned

Capacity development of an organization that the Project aimed to achieve requires the approaches from individual capacity building and also from organizational capacity building. As identified by the Evaluation Mission, the activities and inputs of this Project were not necessarily sufficient to ensure the latter. More inputs and supports from both Japanese and Cambodian side to create a favorable environment and mechanism to ensure systematic knowledge-sharing and application into practice, and development of comprehensive human resource development program are indispensable in this regard.

# 第1章 プロジェクトの概要

## 1-1 プロジェクトの背景

1991年のパリ和平協定成立後、カンボジア（以下、「カ」国と記す）政府はドナーの協力を得つつ財政改革を進めてきた。ドナーによる支援は世銀・IMFが中心となり、1994年から Public Finance and Monetary Management、2001年から Technical Cooperation Action Program (TCAP) を実施し、予算管理、租税関連行政、関税行政等に関する協力を行ってきた。これらの成果を踏まえ、2004年12月に「カ」国政府による「公共財政管理改革プログラム (PFM-RP)」が作成され、ドナーとの共同作業の下、予算の信頼性向上、公共支出システム効率化、歳入基盤強化などに関する改革を現在実施中である。このうち歳入基盤強化に関しては、税収拡大を図るために、税制の近代化や税務行政の改善に関する改革が、経済財務省租税総局により進められている。各種自由貿易協定への参加に伴う将来的な関税引き下げも踏まえ、徴税能力強化、徴税基盤拡大等に取り組んでいるが、長年にわたる内戦の影響から人的資源の不足が著しく、職員の人材育成が急務となっている。

これらの状況を踏まえ、JICAは2004年1月より日本国財務省国税庁の協力を得つつ技術プロジェクト「カンボジア国税局<sup>5</sup>人材育成プロジェクト（以下、フェーズ1と記す）」を実施し、税務調査官の人材育成を中心とした協力を行ってきた。「カ」国では、1997年の実額課税（Real Regime）方式の導入後も、税務調査官の多くは税務調査法や簿記・会計に関する知識が十分ではなく、必要な税務調査がなされないなどの問題が生じていたため、フェーズ1では、国税局の税務調査官（約130名）を対象として、税務調査実施に必要な基本的な知識の定着を目標とした。具体的には、短期専門家によるセミナー、国別研修、簿記・会計研修等を実施してきた。結果、税務調査官の実務能力向上が図られた一方、国税局が同職員の人材育成に対する問題意識がより明確になり、フェーズ1における実績を踏まえ、税務行政に関する制度整備や総合的人材育成を更に進め、税務行政効率化や歳入基盤強化を目的とする技術協力プロジェクトとして、本プロジェクトの要請がなされ、検討の結果採択された。

## 1-2 プロジェクトの概要

プロジェクトは以下の概要で、2007年6月18日から3年間の予定で実施されている。

### (1) 上位目標

カンボジア国税局（租税総局）の税務行政能力が強化され、税務業務がより効率的かつ効果的に実施できるようになる。

### (2) プロジェクト目標

カンボジア国税局（租税総局）の能力が向上する。

### (3) 成果

成果1：国税局（租税総局）職員として税務行政に必要とされる知識や技術が、セミナーやトレーニングにより習得される。

成果2：税務行政に必要となるトレーニングプログラムやカリキュラムが、税務研修所<sup>6</sup>にて

<sup>5</sup> 2008年に国税局より租税総局に昇格。以下、「国税局」は「租税総局」を示す。

<sup>6</sup> 2008年の租税総局への昇格に伴い、国税学校（National Tax School）に変更（以下、国税学校と記す）。

確立され、トレーニングが実施される。

成果3：基礎的な簿記・会計に関する租税総局（地方税務署含む）の職員の知識が向上する。

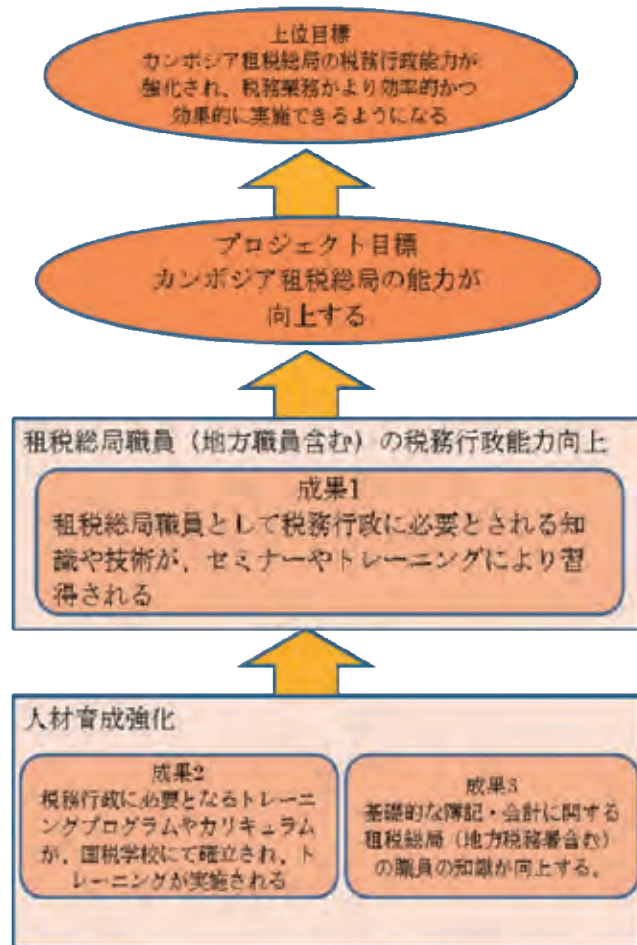


図1-1 プロジェクト概要図

### 1-3 主な活動状況

上記の成果の達成を目指し、主な活動として、日本からの短期専門家派遣による税務行政セミナーの実施や各種事項に対するアドバイスの提供、現地リソースを活用した簿記・会計研修や本邦研修などを進めてきた。

### 1-4 2009年4月運営指導調査の概要

2009年3月31日から4月2日まで運営指導調査団を派遣し、「カ」国の公共財政管理セクターの開発における租税総局の役割や今後の方向性、プロジェクト終了までに達成すべき目標や活動の明確化につき、「カ」国側との協議を実施し、結果を討議議事録（R/D）にまとめて確認・署名を行った。同調査では、教材開発や勉強会の開催などを通じてこれまでの成果品を含めて体系的に整理することにより組織全体で知識の蓄積や共有が図られるツールや仕組みを、「カ」国側と共に作成していくこと、また、租税総局が自らのイニシアティブで日本側の知識を基に人材育成制度などの制度構築を図ることの重要性を確認することなどに留意し、今後1年で達成すべき到達目標や活動の設定を行うことができた（R/D、調査報告は付属資料3のとおり）。

## 第2章 終了時評価調査の概要

### 2-1 調査団派遣の目的

本調査団は、2010年6月のプロジェクト終了を控え、プロジェクト活動の実績及び成果を評価・確認し、結果を合同評価報告書（JER）に取りまとめて先方と合意すること、さらに、プロジェクト終了までの活動に対する提言や、今後の「カ」国における税務行政に関する改革やJICA支援の方向性につき協議を行うことを主な目的として派遣された。主な調査の留意点は以下のとおり。

#### (1) 終了時評価

「JICA 事業評価ガイドライン（改訂版）」に基づき、プロジェクトの当初計画と活動実績、計画達成状況、評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）を確認・評価。特に、本プロジェクトが租税総局の能力強化、税務行政の強化においてどのような貢献を果たすことができたのか整理し、今後の教訓を引き出す。評価結果については、JERに取りまとめて「カ」側と合意する。

#### (2) プロジェクト終了までの活動に関する議論

評価結果に基づき、プロジェクトの残りの期間で取り組むべき活動・投入や留意点につき確認する。

#### (3) 次期案件に関するブレインストーミング

終了時評価結果及び世銀などの周辺情報を勘案のうえ検討する。情報収集の結果は、平成22年要望調査にて「カ」国政府より提出されている後継案件の採択検討の際の参考情報とする。

### 2-2 調査団概略

#### (1) 調査団構成

名 前	担 当	所 属
小林 雪治	団長	JICA カンボジア事務所 次長
寺門 雅代	協力計画	JICA カンボジア事務所 所員
藤本 抄越理	評価分析	(株)インターワークス コンサルタント

(2) 主な調査日程

#	月日	Schedule for Mission
0	2月19日(金)	14:30 世銀、「カ」国経済財務省、租税総局との協議(公共財政管理改革プログラムにおける、租税分野の技術支援ニーズに関する議論)
1	24日(水)	コンサルタント団員到着
2	25日(木)	8:30-12:00 JICA事務所協議(9:00-10:00 プノンペン税務署視察) 午後 短期専門家セミナー視察、租税総局C/Pヒアリング
3	26日(金)	午前 短期専門家セミナー視察、租税総局C/Pヒアリング 午後 租税総局副局長等との協議
4,5	27、28日 (土、日)	JER準備
6	3月1日(月)	8:00-17:00 租税総局C/Pヒアリング ① 税務調査 ② 納税者権利救済 ③ 納税者サービス、滞納税徴収 ④ 内部事務 ⑤ 税務研修所 ⑥ 簿記会計研修 16:00-17:00 日本大使館での協議(団長、協力計画団員)
7	2日(火)	9:00-17:00 JER案に関する租税総局との協議 16:30-17:30 IMF事務所との協議
8	3日(水)	8:30-17:30 JER案に関する租税総局との協議
9	4日(木)	午前 JER案作成 午後 JER案に関する租税総局副局長等との協議、将来の支援案件の方向性に関するブレインストーミング
10	5日(金)	午前 JER案確認作業 14:00 JICA事務所報告 15:00-17:00 R/D・JER署名交換、将来の支援案件の方向性に関する協議 夜 コンサルタント団員プノンペン発(翌3月6日朝成田着)

## 第3章 終了時評価の方法

### 3-1 評価手法

本評価調査は、「JICA 事業評価ガイドライン (2004 年改訂版)」に基づき、以下のとおり実施した。

#### (1) 実績の検証

プロジェクトの実績を主に以下の観点から検証する。

- ・投入は計画どおり実施されたか (計画値との比較)
- ・成果は計画どおり産み出されたか (目標値との比較)
- ・プロジェクト目標が達成される見込みはあるか (目標値との比較)

#### (2) 実施プロセスの検証

プロジェクトの実施プロセスを以下の観点から検証する。

- ・プロジェクト活動は計画どおり実施されたか
- ・技術移転の方法は妥当であったか
- ・プロジェクトマネジメントは適切であったか
- ・実施機関と C/P のプロジェクトに対する認識は高いか

#### (3) 評価5項目による評価

##### 1. 妥当性

妥当性は、プロジェクトの必要性や正当性を問う視点である。プロジェクトの期待される効果はターゲットグループのニーズに合致しているか、プロジェクトのアプローチは問題解決の手段として適切か、プロジェクト内容は相手国の政策や戦略との整合性があるか、日本の援助政策との整合性はあるかを評価する。

##### 2. 有効性

有効性は、プロジェクト目標が達成される見込みがあるか、プロジェクトの成果はプロジェクト目標達成に資するものであるかを評価する。

##### 3. 効率性

効率性は、成果を産出するための投入 (質・量・タイミング) が適切であったか、成果の産出状況は適切であるかを問う視点である。

##### 4. インパクト

インパクトは、上位目標の達成見込みを含め、プロジェクトの実施によって生じた直接的、間接的、ポジティブ、ネガティブなインパクトを評価する。

##### 5. 自立発展性

自立発展性は、プロジェクトによる効果がプロジェクト終了後も相手国機関によって持続



され、更なる発展が見込めるかを問う視点である。プロジェクトの自立発展性は、相手国の政策・技術・財政・組織といった面から評価される。

### 3-2 データ収集方法

評価に係るデータ収集にあたっては、各種資料のレビュー、C/P並びに専門家への質問票調査とインタビューを実施したが、本プロジェクト活動が人材育成を主体としていることと、プロジェクト開始時に評価指標を設定していなかったことから、インタビューや質問票を通じて定性データを中心に収集することとした。なお、本調査にあたって2009年4月の運営指導調査で合意した内容を基に付属資料3のとおり、評価指標を設定した。

### 3-3 評価調査の制約・限界

現地調査期間の制約により、地方税務署を訪問することができなかったため、租税総局及びプノンペン市内税務署へのインタビューを通じて、地方税務署に対するプロジェクトの効果に関する情報を収集した。

## 第4章 プロジェクトの実績

### 4-1 概要

調査の結果、投入・活動共にはほぼ計画どおりに進捗したことが確認されたものの、2009年4月の運営指導調査時に設定された成果品については、作業途中のものもある。プロジェクト目標は、個人の能力強化の視点では達成されているが、組織の能力強化の観点からは達成が限定的である。

以下、各項目の進捗・達成状況について述べる。

### 4-2 投入実績

<日本側>

#### (1) 専門家派遣

プロジェクト期間中に、合計15名の専門家（長期専門家1名、短期専門家14名）が派遣された。合計人月（MM）は、34.91MMで、各専門家の専門分野やMMは以下のとおり。派遣専門家のリストは付属資料1. 合同評価報告書（JER）のAnnex 2として添付した。

#### 長期専門家

No	専門分野	MM
1	業務調整／簿記会計研修企画	30.5

#### 短期専門家

No	専門分野	MM
1	「カ」国税局における税務研修所設立支援	0.20
	運営指導調査（トレーニングカリキュラム）	0.20
	税務大学の設立規程／国税と地方税の関係	0.23
2	人的資源管理	0.20
3	納税者の権利救済	0.23
4	納税者サービス	0.23
5	税務調査法概論	0.20
6	国際取引調査法	0.20
	不動産業及び建築業の税務調査	0.23
7	小規模納税者の調査法	0.20
	中小企業・個人事業主への記帳指導	0.23
8	銀行業の税務調査	0.20
9	保険業の税務調査	0.20
10	納税者サービス	0.20
	徴収	0.23
	人的資源管理、人事制度・研修	0.20
11	内部事務	0.20

No	専門分野	MM
12	納税者の権利救済	0.23
	電話業の税務調査	0.20
13	人的資源管理、人事評価・監察	0.20
14	船舶業の税務調査	0.20
	短期専門家 合計 MM	4.41

## (2) ローカルコストの負担と携行機材

現地業務費として 68,551US ドルが負担されている。現地業務費は、主にプロジェクトの管理費とトレーニング費用（簿記会計研修講師への謝金）に充てられている。携行機材のリストは付属資料 1. JER の Annex 3 として添付した。

## (3) 本邦研修

2007 年に、日本国税庁並びに税務大学校の協力を得て、10 名の C/P が税務行政コースに参加し、2010 年にも 20 名の C/P が本邦研修に参加している。参加者リストは付属資料 1. JER の Annex 4 として添付した。

## <「カ」国側>

### (1) C/P の配置

プロジェクトダイレクターである租税総局長の強いリーダーシップの下、副局長 6 名のうち 2 名がプロジェクトマネージャー、人事総務財務副部長と人事研修課長がプロジェクトコーディネーターとして配置された。「カ」国側 C/P リストは付属資料 1. JER の Annex 5 として添付した。

### (2) トレーニング費用の負担

トレーニングのための直接経費（セミナー参加者に対する宿泊費及び交通費）を負担した。

### (3) プロジェクト執務スペースの提供

プロジェクト執務室、事務用機材等を提供した。

## 4-3 活動及び成果達成状況

### 4-3-1 成果 1 に関する活動と成果達成状況

#### 成果 1

国税局（租税総局）職員として税務行政に必要とされる知識や技術が、セミナーやトレーニングにより習得される。

## (1) 成果達成状況

成果1は、おおむね達成されたが、いくつかの活動が未完了のものもある。活動は計画どおりに実施され、セミナーを通じて、租税総局職員が税務行政に必要な知識と技術を習得したことが、インタビューや質問票への回答により、確認された。

主な成果として以下が挙げられる。

- 1) 多くの租税総局職員が、十分な自信をもって納税者への説明や税務調査を実施できるようになった。
- 2) 一部の職員はセミナーで学んだ比較的新しい分野（銀行業、保険業、電話業等）の税務調査を正確かつ適切に実施できるようになった。
- 3) セミナー受講者は、セミナーの教材の共有や税務調査の共同実施により、セミナーで習得した知識や技術を所属先の他の職員に普及した。
- 4) プロジェクト活動によって得られた情報を中心に海外からの情報も活用しながら、規則やガイドライン、教材等の取りまとめや開発がなされた。

しかしながら、税務調査ガイドラインは、時間と予算の制約から、部分的な作成にとどまり、また、納税者権利救済制度の規則及び手続きに関する政令案と職員倫理規程案は起案されたものの、管轄機関からの承認待ちであり、活用が始まっていない。成果品の作成を遅らせている理由として、①短期専門家によるセミナーでは、日本の例の紹介を中心としているため、経済・社会情勢の大きく異なる「カ」国に適用したマニュアルやガイドラインの成果品に仕上げるまでに時間と労力がかかること、②経済の急激な発展に伴い、税務行政をとりまく環境がめまぐるしく変化しており、結果、関連規程も変更となるため、確立した規程に沿ったガイドラインやマニュアルの作成が困難であること、が挙げられる。

## (2) 活動の実績

### 活動 1.1 税務行政に関するセミナー実施

活動計画	実績
活動 1.1.1 税務調査法関連	セミナーが4回実施され、合計371名の職員が受講した。
活動 1.1.2 納税者サービス関連	セミナーが2回実施され、合計215名の職員が受講した。
活動 1.1.3 納税者情報管理、内部事務改善関連	セミナーが4回実施され、中央レベルの管理職職員と90名の職員が受講した。
活動 1.1.4 納税者の権利救済制度、異議申立て関連	セミナーが2回実施され、180名の職員が受講した。
活動 1.1.5 その他のトピック	セミナー（日本の国税と地方税の関係、簿記総論、徴収）が合計3回実施された（当初の計画に含まれていなかったセミナー内容だが租税総局からの要望により実施）

## 活動 1.2 簿記会計研修の実施

活動計画	実績
活動 1.2.1 税務調査と納税者サービスに従事する職員対象に、 外部講師による簿記会計研修の実施	活動 3.1 と 3.2 にて後述

### (3) 成果の実績

指標	実績
研修受講者による他未修者への普及活動が実施されている（勉強会の実施、教材の取りまとめなど）	プロジェクトの支援によって、セミナー教材が取りまとめられ、租税総局長に承認された。
税務調査ガイドラインが作成されている	5つの業種に関する税務調査方法のガイドライン案が作成され、租税総局によって承認された。
税制度のパンフレットが作成されている	税制度の冊子が租税総局にて作成され、経済財務省からの承認待ちである。
納税者権利救済制度の規則及び手続きに関する政令案が作成されている	法律訴訟統計部にて政令案が作成され、租税総局からの承認待ちである。
職員倫理規定案が作成されている	ワーキンググループによって職員倫理規定案が作成され、租税総局の承認待ちである。
徴税アクションプランが起案されている	2008年の徴税年間アクションプランが施行され、2009年に見直しが行われ、改訂された。
職員の人事評価制度案が作成されている	議論中

### 4-3-2 成果2に関する活動と成果達成状況

成果2 税務行政に必要となるトレーニングプログラムやカリキュラムが、国税学校にて確立され、トレーニングが実施される
--

#### (1) 成果達成状況

成果2の達成は、道半ばの状況にある。国税学校は、経済財務省の管轄下であったが、2008年の国税局の租税総局への昇格に伴い、総局人事総務財務部の管轄となった。同校は租税総局の新採用職員及び現職職員の研修機関で、学校設立規程、トレーニングカリキュラムや教材作成にあたっては、日本人専門家からの助言や関連情報が活用された。短期専門家によって、日本の税務大学校のトレーニングプログラムが紹介され、現職職員対象の短期トレーニングのカリキュラムや教材作成に活用された。また、新採用職員のトレーニングプログラムも改善され、212名の新採用職員を対象に実施されるなどの成果を上げた。現職職員については、税務行政に関するトレーニングの教材が内部のワーキンググループによって一部取りまとめられ、短期トレーニングが実施されているものの、職員のキャリアパスや業務内容、レベルを考慮した一貫したプログラム、税務行政に関する包括的で体系的なトレーニングシステムの確立には至っていない。短期トレーニングも予算と時間の制約から、不定期な実施にとどまっていることに加え、国税学校の建物が建設途中であるなどの理由から、トレーニングコースの実施は部分的

である。

## (2) 活動の実績

### 活動 2.1 国税学校組織の整備

活動計画	実績
活動 2.1.1 国税学校に必要な規則・規程の設定	短期専門家による国税学校の設立に関するプレゼンテーションと日本の税務大学校の規則・規程に関するセミナーが 50 名の職員対象に実施された。国税学校の規則は 2008 年に制定された。
活動 2.1.2 国税学校のカリキュラム作成	短期専門家による指導と本邦研修により、新採用職員のトレーニングカリキュラム(540 時間)が作成された。2007 年と 2008 年の日本人専門家からの助言やセミナーにより、10～20 年の実務経験がある現職職員対象のトレーニングカリキュラムが作成された。2009 年後半から全国の租税総局職員対象に不定期な短期トレーニングが 6 回実施された。
活動 2.1.3 日本税務大学校のトレーニングコースについて学ぶ	税務大学校のトレーニングコースが短期専門家によって紹介され、租税総局の国税学校整備に関して、短期専門家と C/P 間で協議された。

### 活動 2.2 各研修のカリキュラムの作成

活動計画	実績
活動 2.2.1 研修カリキュラムの検討	研修の時間数と科目について見直され、改訂された。

### 活動 2.3 研修用教材の開発

活動計画	実績
活動 2.3.1 日本の例を参考にした教材の開発	短期専門家によって、日本の教材が紹介された。

## (3) 成果の実績

指標	実績
国税学校用教材が取りまとめられている。	14 のワーキンググループが設置され、成果 1 の短期専門家によるセミナーを通じて習得された知識や情報を活用しながら、13 分野の教材が取りまとめられた。ワーキンググループは 2008 年から 1 年間で 26 項目の教材を取りまとめ、短期トレーニングで使用された。
新人職員・現職職員のトレーニングプログラムが検討され、冊子が作成されている。	新採用職員対象のトレーニングが 2008 年に実施された。

4-3-3 成果3に関する活動と成果達成状況

成果3

基礎的な簿記・会計に関する租税総局（地方税務署含む）の職員の知識が向上する。

(1) 成果達成状況

成果3は、ほぼ達成されたといえる。簿記会計研修は計画どおりに実施され、合計で647名の職員が受講した。4名の租税総局職員が内部講師として養成され、講師として研修を担当した実績も確認された。簿記会計研修で習得された知識によって、税務調査官が事業者の財務諸表や取引内容を正確に把握できるようになり、効率的かつ効果的で適切な税務調査や徴税を実施できるようになったなど、租税総局職員の日常業務に有効であったことが、インタビューで確認されている。ただし、「90%の研修受講者がコース中に実施される3つの試験において平均50点を達成する」という指標が、特に中級コースと上級コースにおいて達成されていない。また、本調査団とは別にJICAカンボジア事務所が実施した簿記会計研修の評価調査結果によると、研修受講者間の教育バックグラウンドや出欠状況のばらつきなどから研修の理解度に差が出たことも確認されている。

(2) 活動の実績

活動3.1 簿記・会計研修の実施（租税総局スタッフ対象）

活動3.2 簿記・会計研修の実施（地方税務署スタッフ対象）

活動計画	実績
初級コース	251名の職員が受講した（6期）
中級コース	195名の職員が受講した（5期）
上級コース（1）	120名の職員が受講した（3期）
上級コース（2）	81名の職員が受講した（2期）

(3) 成果の実績

指標	実績
トレーニングコースで実施される3回のテストで90%の受講者が平均50点以上達成している。	<p>トレーニングコース中に実施される3回のテストで平均50点以上達成した受講者数は以下のとおり。</p> <p>&lt;4期（各コース受講者40名）&gt;</p> <p>初級コース：38名（95%）</p> <p>中級コース：27名（67.5%）</p> <p>上級コース（1）：31名（77.5%）</p> <p>上級コース（2）：実施していない（計画どおり）</p> <p>&lt;5期（各コース受講者40名）&gt;</p> <p>初級コース：37名（92.5%）</p> <p>中級コース：27名（67.5%）</p> <p>上級コース（1）：29名（72.5%）</p>

	上級コース（２）：実施していない（計画どおり） < 6期（各コース受講者 40名程度） > 初級コース：28名（75.7%） 中級コース：38名（95.0%） 上級コース（１）：実施していない（計画どおり） 上級コース（２）：32名（78.0%）
少なくとも2名の内部講師が養成され、初級コース・中級コースのトレーニングが担当されている。	4名の内部講師が養成され、4期と5期の初級コース、6期の初級及び中級コースを担当した。

### BOX：ローカルコンサルタントによる簿記・会計研修に関する評価と提言

2010年3月、本プロジェクト終了後に租税総局が独自に簿記・会計研修を実施していくための提言を得るため、JICAカンボジア事務所よりローカルコンサルタントを雇上し、プロジェクトでこれまでに実施した簿記会計研修に関する評価を実施した。評価の概要は以下のとおり。

#### （１）実施概要

- 1) 期間：2010年2月12日～3月12日
- 2) 評価手法：ロイヤルアカデミー Mrs Prom Tevy氏コンサルタントチームによる調査（文献調査、租税総局関係者（含む研修受講者73名）、プロジェクト専門家、研修講師に対するインタビュー調査、研修実施状況の観察、分析等）

#### （２）評価結果概要

- 1) 研修の妥当性：本研修内容は日本人専門家による調査、提案に基づいて策定されたが、「カンボジア会計基準」に可能な範囲で即した形で、租税総局職員が実額方式に基づく税徴収を行えるような内容となっており、おおむね妥当と判断できる。しかしながら、同「基準」は2003年の導入以降、完全には施行されておらず、実際に各研修で教える内容の決定を難しくしたうえ、一部の租税総局職員の基礎知識が低かったこと（注 受講者の約93%が高卒以下）を受けて「カ」国人講師が研修内容の一部修正を行った結果、日本人専門家による提案内容をすべて実施することはできなかったことが確認された。
- 2) 研修の効果：調査対象となった73名のうち22%がテストで50点以下のスコア（落第）となり、その大部分（71%）が36歳以上の受講者であったという結果が得られた。研修効果の阻害要因としては、（本評価では年齢と基礎教育の関係については具体的な分析を行っていないが、「カ」国では歴史的経緯により一般的に30代中盤から40代後半の基礎教育の欠如がみられることも勘案すると）前述の基礎知識の低さが挙げられることに加え、講義全体の25%以上を欠席した受講者が17%近くにのぼったという出席率の低さが、研修効果に影響を及ぼしているものとみられる。欠席の理由は、講義内容と現職務との関係が薄い（受講者全体の23%程度がかかるケースに該当）、講義内容についていけなかった、業務との調



整が難しかったことなどが挙げられている。一方、90～100点の高得点を取得した受講者の約90%が高出席率（欠席率が0～10%）であったが、落第点の受講者の13%が全講義に出席している事実もある点にも留意が必要である。その他、クメール語では簿記会計の専門用語の定訳が確立していないことや、教材も納税者（大規模法人）の実務も英語を主に利用していることもあり、英語を理解できない受講者にとっては学習の障害となったことが観察されている。

3) 研修のインパクト：大規模納税者を取り扱う税務調査担当部を中心に一部の受講者が研修の知識を日常業務に利用している一方、納税者の登録状況や書類の不備などから推定課税方式が引き続き大方を占める地方の税務署を中心に、知識の利用が限られていることが確認された。また、4名の内部講師が育成され、受講者インタビューを通じてもおおむね研修を円滑に遂行できることが確認されたが、当該講師たちはクメール語・英語の研修教材準備に困難を感じていること、また、内1名はJICA支援終了後には講師辞退の意向を示していることが把握された。

4) 提言：上記評価結果を受けた改善に加え、以下の努力が必要。

- a) 研修内容・教材の改善：受講者が自ら学習できるような宿題・設問等の追加、2言語表記等
- b) 研修管理の強化：受講者の管理強化、より研修ニーズの高い職員を優先的に受講させる受講者選定、1クラスの受講者数の制限、研修時間の工夫（業務との調整等）等
- c) 本研修の租税総局人材育成戦略への統合：内部講師の能力強化（教授法、アドバンスコースの講義方法のトレーニング）、（各種環境整備による実額課税の実施強化と合わせた）受講者の研修内容の実務適用を促す支援、より長期的な人材育成計画の策定、前広な研修コースの計画作り（特に地方からの参加を容易にするため）、優秀な受講者の研修への活用等

#### 4-4 実施プロセス

##### (1) プロジェクトマネジメント

プロジェクトマネジメントについては比較的良好であったが、いくつかの課題も残る。

- 1) 租税総局長の強いリーダーシップに加え、プロジェクト活動に対するシニアレベルの租税総局職員のより積極的な関与があれば、日常のプロジェクト活動がさらに円滑に実施されたと考えられる。
- 2) プロジェクトとC/Pとの定期的な会議が実施されなかったなど改善点も残るが、半期報告書をC/Pと共に作成準備することが、プロジェクト活動について協議する良い機会となっていた。また、税務行政の動きに関する情報についてはC/Pより随時提供され、JICAカンボジア事務所に提出されていた。
- 3) プロジェクトの活動は、セミナー後のアンケート実施や、簿記会計研修での試験、長期専門家とC/Pとの頻繁なコミュニケーションなどを通じてモニタリングされていた。
- 4) 租税総局の管理職、日本の短期専門家並びに長期専門家、JICAカンボジア事務所は、セミナー終了ごとに、協議する機会をもうけ、租税総局をとりまく環境、戦略、セミナーを含めたプロジェクト活動の振り返りと今後の改善点について、意見交換の場として活用していた。

## (2) 技術移転の方法

### 1) 短期専門家による税務行政セミナー

- a) セミナーは、短期専門家が可能な限り「カ」国側のニーズや状況を把握したうえで、基本的には日本の例の紹介を中心に講義を進めながら、講義中に質問に対応したり、ケーススタディを取り入れたりするなど、「カ」国の状況に適用できるよう工夫している。
- b) セミナーの実施に関しては、2008年7月のテレビ会議での日本人専門家からの提案と2009年4月の運営指導調査団の提案により、大きく改善された。具体的には、租税総局側が「カ」国の税務の現状や課題を、事前に日本人専門家と共有することで、専門家が現地の状況とニーズに即した講義を展開することができるなどの大きな改善がみられた。

### 2) 税務行政セミナー及び簿記会計研修の受講者の選考プロセス

- a) 税務行政セミナー受講者の選考にあたっては、職員が参加希望を表明し、それに基づき、租税総局が職員の業務内容とセミナー内容の関連性を考慮しながら決定した。本調査団で、セミナー内容と受講者の業務内容を比較したところ、セミナー受講者は、中央レベルのセミナー内容と関連する部署と、プノンペン税務署及び地方税務署の所長もしくは副所長から構成されており、受講者の選考プロセスは妥当であったといえる。
- b) 簿記会計研修のスキルは税務調査に直接的に有効であることから、研修受講にあたっては、実額課税を担当する職員が優先的に選考された。しかしながら、前述した JICA カンボジア事務所が独自に実施した評価調査結果によると、研修受講者の基礎知識、出欠状況のばらつきが効果的な学習効果への阻害要因の一部として指摘されており、教育バックグラウンドが十分でない受講者への事前の補完的な研修実施等の支援、より厳しい出欠管理が実現されれば、更なる効果が見込めたと考えられる。

## 第5章 評価結果

### 5-1 終了時評価の結論

当初の設定どおりプロジェクト目標は、「職員個人の能力強化」という視点からは達成されたと判断できるが、上位目標との関係でより体系的な人材育成を通じた租税総局組織全体の強化は自立発展性確保のために必要であるが、その視点からは、依然として道半ばであり、今後は、より体系的な人材育成を通じた組織全体の能力強化へ向けて、更なる努力が必要である。

評価5項目のなかでも、妥当性は、「カ」国政府の歳入基盤強化の必要性と、それにおける租税総局の果たす役割の重要性にかんがみ、非常に高いと判断される。また、同分野に対する他ドナーからの支援が限られていることから、JICAによる支援の意義は大きい。一方、有効性と効率性の達成度合いには、ばらつきがみられる。これまでに払われてきた日本側と「カ」国側の甚大な努力の成果が、プロジェクト目標達成のために更なる活動と投入がなされれば、より効率的で確固たるものになることが見込まれる。近年にみられる租税総局による税収額の大幅な増加からも明白であるが、同局は既に税務行政と税政策の改善に向けて精力的な取り組みを積み重ねており、そのコミットメントと今後の自助努力の見通しは明るいとは判断できる。

### 5-2 妥当性

本プロジェクトの妥当性は、以下の理由から非常に高いと判断される。

#### (1) 「カ」国のニーズと国家政策への妥当性

歳入の強化は「カ」国政府にとって最重要課題の一つとなっている。図5-1にあるように、「カ」国政府は、国の財政赤字補填を外部資金、なかでも特に開発援助に頼っているのが現状である（2010年は資本支出の50%程度に達する見込み）。関係当局の努力にもかかわらず、GDPに対する税収の割合は依然として10%以下にとどまっており（図5-3）、12~16%程度の近隣諸国<sup>7</sup>と比較しても低い。

また、国内における徴税は、納税義務意識の不足、政府による各種免税措置、インフォーマル経済の存在などの要因から困難となっており、「カ」国政府にとって、さまざまな理由から民間セクターの経済活動の全体を把握することが容易ではない。このような状況から、租税総局による税収は少なく（図5-2）、租税総局の税務行政能力強化は、重要かつ必要不可欠な取り組みとなっている。加えて、各種自由貿易協定への参加に伴い、関税の引き下げもしくは撤廃が予定されていることから、貿易関連の税収は減少傾向にある。

<sup>7</sup> タイ 16%、ベトナム 14%、インドネシア 12%（IMF, Article IV Mission, Staff Report, 2007）

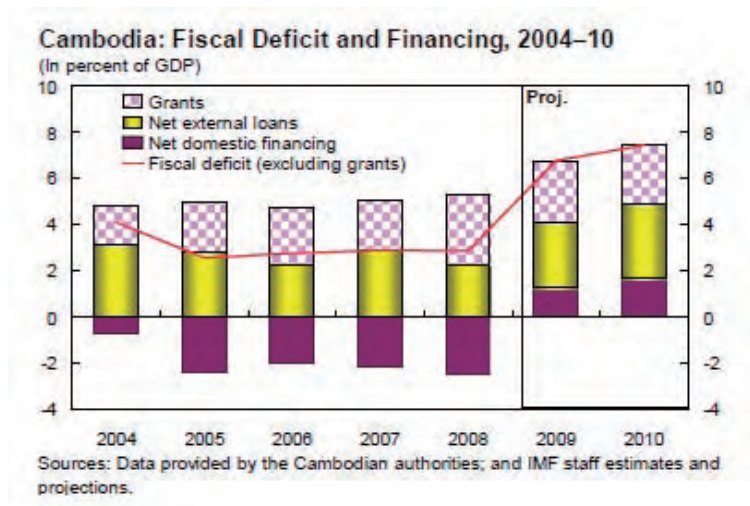


図5-1 「カ」国の財政赤字（2004～2010年）

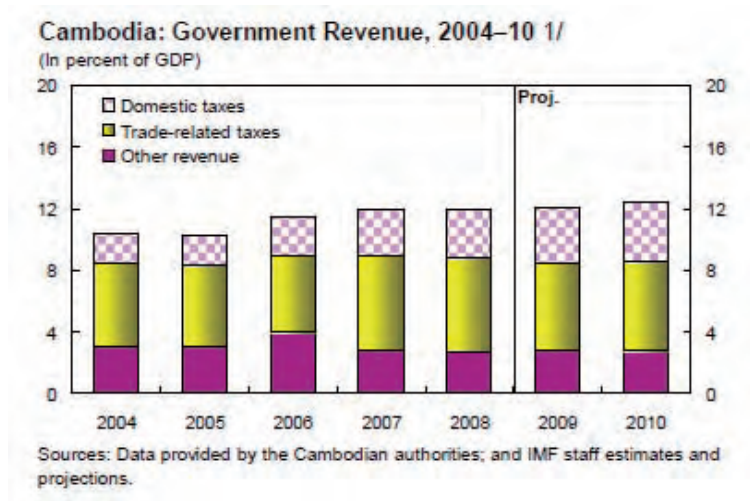
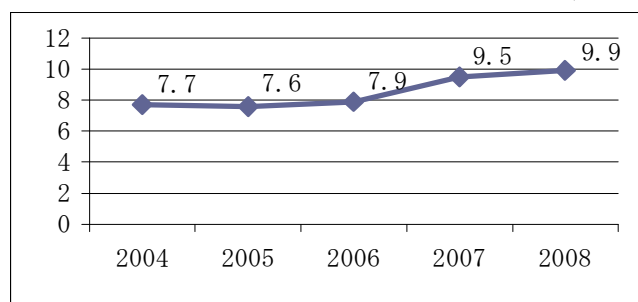


図5-2 「カ」国の歳入

(単位：%)



出所：IMF4条ミッション資料を基に終了時評価ミッションが作成

図5-3 「カ」国政府による税収のGDP比（2004～2008年）

「カ」国政府は、2004年に策定した四辺形戦略（Rectangular Strategy）において、グッドガバナンスを開発の中核かつ前提条件と位置づけており、同年12月には「公共財政管理改革プログラム（PFM-RP）」を立ち上げ、ドナーとの共同作業の下、予算の信頼性向上、公共支出システ

ム効率化、歳入基盤強化等に関する改革を実施中である。税務行政に関する人材育成への取り組み、税務行政効率化や歳入基盤の強化は「カ」国の国家政策と合致しており、優先度の高い課題となっていることから、国家政策上の観点からも、本プロジェクトの妥当性は高い。

このように、同分野への取り組みは喫緊の課題となっているが、租税総局に対する他ドナーの支援は限られていることから、JICAによる支援の妥当性は非常に高いといえる。

## (2) 日本の政策への妥当性

本プロジェクトは日本政府の政策とも整合性が高い。わが国の「カンボジア国別援助実施計画」では、「持続的な経済成長と安定した社会の実現」を重点分野の一つに選定し、その中で「5つの改革支援<sup>8</sup>とグッドガバナンス」への支援を行うとしている。また、JICAとしては「国別援助実施方針」の中で、重点開発課題として、グッドガバナンスの強化を挙げている。他の協力プロジェクトや財政支援プログラムとあわせた支援によって PFM-RP の達成に貢献するため、「PFM-RP の核となる政策、制度改革の改善」及び「歳入基盤の強化」に取り組んでおり、本プロジェクトは、PFM-RP の中心的な柱の一つとなっている。

## 5-3 有効性

本プロジェクトの有効性は、「職員個人の能力強化」という視点からは高いといえるが、プロジェクト活動を通じて習得した知識や技術を日常業務で活用するために必要な環境や体系的な人材育成制度の整備といった、租税総局組織全体の強化へのアプローチは限定的であった。

### (1) プロジェクト目標の達成度

当初の設定どおりプロジェクト目標「租税総局の能力が向上する」は、「職員個人の能力向上」という視点からは達成された。インタビューや質問票の回答から、多くの職員が、プロジェクト活動を通じて学んだ分野に対する知識と理解が深まったと認識していることが確認された。プロジェクトのセミナーや研修では、中央レベルの職員のみならず、プノンペン市税務署、地方税務署職員も対象としていたことから、全国レベルでの職員の知識水準の向上に貢献した。

その一方で、上位目標で目指す「租税総局組織全体の能力強化」という意味での達成度は限定的である。租税総局の組織の能力強化や人材育成の改善へのアプローチは十分とはいえず、①職員間でのオンザジョブ・トレーニング (OJT) を通じた組織的な知識共有の促進、②セミナーや研修の成果を活用してガイドラインやマニュアル等を作成し、業務の統一化を図るなど、習得した知識や技術を実務で活用していくための環境の整備、③体系的な人材育成システムの確立、に対する貢献は限定的であった。

### (2) 成果とプロジェクト目標の因果関係

本プロジェクトは、税務行政に関するセミナー、本邦研修、簿記会計研修、国税学校の整備を組み合わせた活動となっている。租税総局職員の能力は、これらのセミナーや研修を通じて強化され、プロジェクト目標の達成につながった。「カ」国では、長期にわたる内戦の影響により、人的資源の不足が著しいことから、本プロジェクトを通じた人材育成の強化は、適切なアプロ

<sup>8</sup> 行政改革、財政改革、兵員削減、自然資源管理、社会セクター

一チであった。しかしながら、前述したとおり、①習得した知識を実務で活用する組織的な支援、包括的な人材育成への取り組みが限られていた、②詳細は次項「5-4 効率性」で述べるが、習得した知識や技術の日常業務での活用を確実なものとするための投入や具体的な活動が限られており、達成された成果が「租税総局の能力強化」という意味での目標の達成に貢献するためには、体系的な人材育成のための環境やメカニズムの整備が必要であった。

#### 5-4 効率性

本プロジェクトの効率性は、項目によりばらつきがみられる。投入については職員個人の能力開発には十分であったが、組織全体の能力開発には至らなかった。

##### (1) 専門家の派遣

短期専門家は計画どおり派遣されており、本プロジェクトによる投入は職員個人の能力強化には十分であるといえる。また、租税総局職員とのインタビューの結果、日本の国税庁並びに税務大学校からの短期専門家派遣は、他国の税務当局とのつながりを重視する租税総局にとって、良い刺激となり、専門家の提案を積極的に取り入れるなどプロジェクト活動への取り組みを促進する要因となった。また、「カ」国の状況や本プロジェクトについて熟知している専門家の存在が、フェーズ1で構築された信頼関係と相まって、円滑なセミナーや研修の実施を可能にした。

しかしながら、専門家の派遣人数、派遣期間、派遣の形態について、更なる改善が必要であったと判断される。租税総局職員へのインタビューや質問票への回答から、短期専門家の派遣期間や派遣頻度が、そのニーズと比較すると不十分である、セミナー期間を長くして、より多くのケーススタディとディスカッションがあれば研修受講生の理解が確実なものとなったのでは、との意見も聞かれた。短期専門家の指導の下にディスカッションを実施することで、セミナーで習得した日本の例と、それとは経済・社会情勢の大きく異なる「カ」国の実務でどのように活かしていくかなど、具体的な議論、意見交換ができれば、セミナーの更なる効果が見込めるであろう。

さらに、OJTなど日常業務での技術指導や助言にあたる専門家の投入がより長期であれば、セミナーや研修で習得した知識や技術の実務での活用までのフォローアップが可能となり、プロジェクト活動の成果がより効率的かつ効果的なものとなったのではとの評価が得られている。本評価結果のM/M署名式にて租税総局長による「教材やマニュアルを職員のみで作成するのは、その能力と経験の制約から限界がある。セミナーの前に、短期専門家による教材やマニュアル作成の支援、実務での指導があれば、非常に効果的である」とのコメントからも明らかなおおむね、租税総局側独自の努力に加え、実務レベルにおいて、職員が習得した知識や技術を日常業務で活用することを側面支援し、より長期に専門分野での指導にあたる専門家の必要性は高い。

##### (2) 成果の達成度

「4-3 活動及び成果達成状況」で述べたとおり、各成果はおおむね達成されているが、以下の理由などより、達成が十分でないものもある。

###### 1) C/Pのプロジェクト活動へのかかわり

本プロジェクトに配置されたC/Pの人数は十分であり、適切な職務の職員が充てられた。しかし、「カ」国が2008年以降の経済危機の影響を受け、上位機関によって指示に基づき、優先

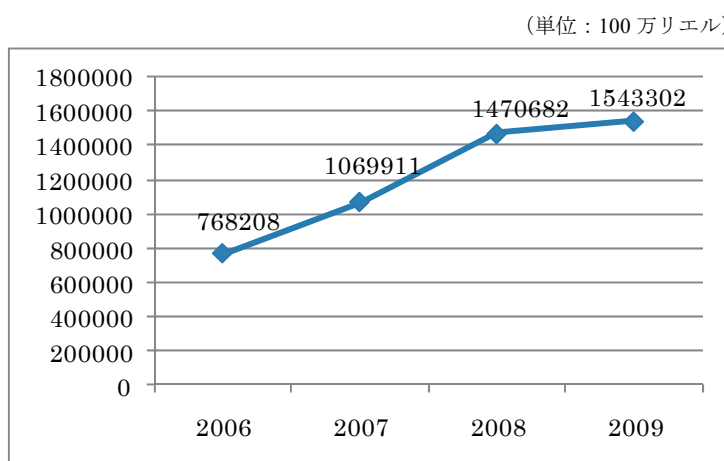
順位が高く緊急の課題である税収増加のための日常業務に優先的に従事せざるを得ず、プロジェクト活動へのかかわりが限られた職員もいた。

## 2) 税務行政をとりまく環境の頻繁な変化と規制追加

急激な経済発展に伴う税務行政をとりまく環境の変化とそれに伴う追加規制の作成は、短期専門家によるセミナーの重点分野やニーズの確定と長期的な視野に立ったセミナー計画の立案を難しくさせており、準備期間にも悪影響を及ぼすとともに、日本側のリソースを十分に活用することができなかった。この環境の変化は、国税学校の職員対象のトレーニングカリキュラムやトレーニングプログラムの作成や修正にも影響を与えており、成果2の達成度にも影響を及ぼしている。

## 5-5 インパクト

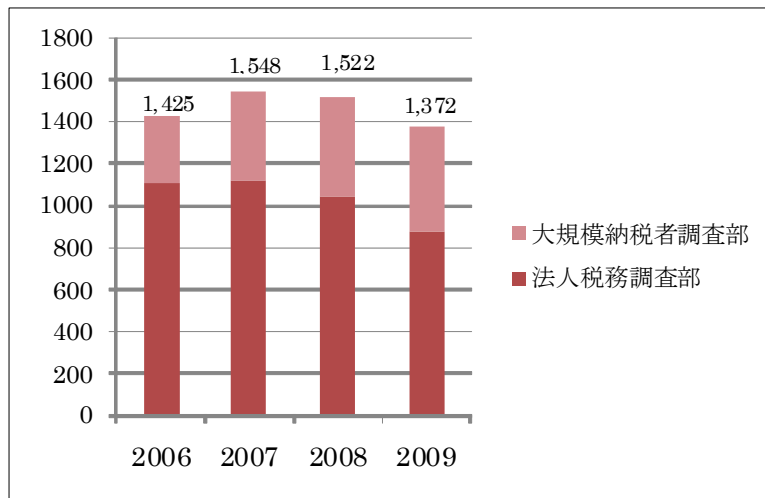
本プロジェクトは上位目標「カンボジア国税局（租税総局）の税務行政能力が強化され、税務業務がより効率的かつ効果的に実施できるようになる」の発現に向けて正しい方向に進んでいる。図5-4に示すとおり、租税総局による歳入額は、プロジェクト開始時と比較して2倍に増加しており、飛躍的な伸びをみせている（2006年7,680億リエルから2009年1兆5,430億リエル）。



出所：租税総局提供資料を基に終了時評価ミッションが作成

図5-4 租税総局による歳入

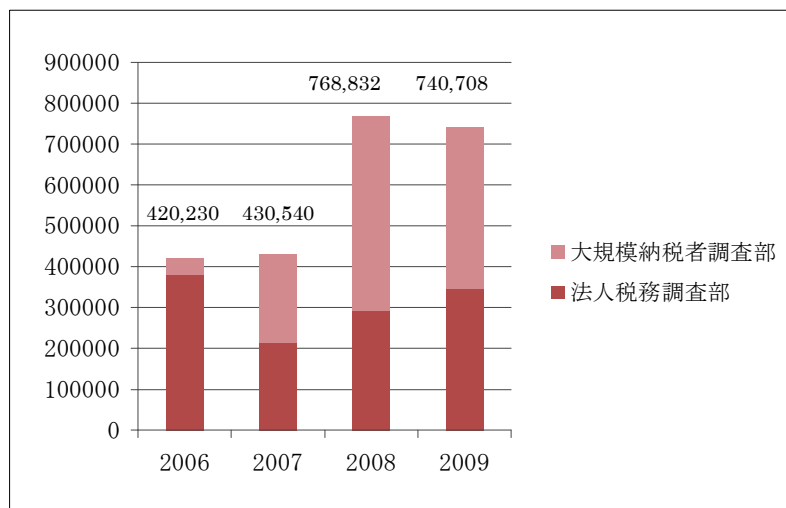
経済危機に対応した徴税業務が増えたことにより、税務調査の件数が減少しているが(図5-5)、それにもかかわらず、税務調査による徴税額は、2009年に微減したものの増加している(図5-6)。また、税務調査1件当たりの徴税額は増加傾向にある(図5-7)。税務調査の効果及び効率性の向上がうかがえる。租税総局職員へのインタビューによると、税務調査の際に、セミナーで習得した知識を基に、自信をもって納税者のミスや虚偽記載を発見できるようになったこと、また、租税総局職員が正しい知識を習得していることを知らしめることで、納税者や事業者に対して納税義務遵守の意識が醸成されたとの報告もあった。



出所：租税総局提供資料を基に終了時評価ミッションが作成

図 5 - 5 税務調査の件数

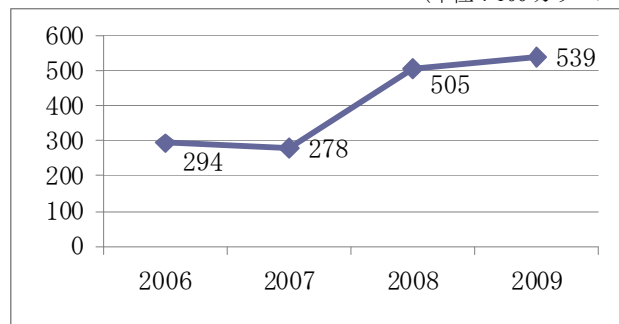
(単位：100 万リエル)



出所：租税総局提供資料を基に終了時評価ミッションが作成

図 5 - 6 税務調査による徴税額

(単位：100 万リエル)



出所：租税総局提供資料を基に終了時評価ミッションが作成

図 5 - 7 税務調査 1 件当たりの徴税額



しかしながら、租税総局全体としての組織の能力強化、職員間での組織的な知識共有のメカニズム構築、習得した知識の実務での活用を促進する環境の整備、体系的な人材育成システムの確立に対するプロジェクトの貢献は限定的であり、現時点では上位目標達成の可能性は高いとは判断できない。

さらに、租税総局は、2008年に国税局から昇格したばかりであり、新しい組織としての歴史が浅く、前述の日々刻々と変化する租税環境と相まって、組織としての基礎固めに注力せざるを得ず、上位目標の達成に貢献する環境を整備するためリソースを割くことが比較的難しい状況にあるといえる。上位目標達成のためには、①職員への十分なインセンティブの付与（財政的及びモラル）、②事業数や事業の経済活動など税務行政に必要な信頼性のあるデータや情報の入手、③IT化を含むバックオフィス機能の強化、などに対する組織としての包括的な支援や環境の強化も必要であろう。

## 5-6 自立発展性

本プロジェクトを通して得られた成果レベルでの効果の自立発展性は、現時点で高いと判断できるが、プロジェクト全体の効果の自立発展性を確保する条件の整備状況は限定的と判断される。

### (1) 政策面

政策面において、プロジェクトの成果レベルでの効果の持続性が見込みは高い。「カ」国政府は2015年までに歳入基盤の改革を含むPFM-RPの達成を宣言している。また、租税総局幹部も税務行政の改善を優先順位の高い課題として取り組んでいく旨を表明している。

### (2) 組織面／財政面

租税総局は、引き続き徴税機関として重要な役割を果たしていくことが確認された。プロジェクト終了後も、税務行政に関するセミナーと簿記会計研修の継続、必要予算の確保に関して強いコミットメントが示されているが、以下のとおり、特に財政面において見通しが不明確である。

- 1) 税務行政分野における人材育成機関である国税学校は、その果たす役割は大きく、教材整備等の努力が進んでいるものの断片的にとどまり、完全に機能するまでの見通しは不明確であり、現時点で包括的で体系的なトレーニングを提供するために必要なプログラムが十分強化されたとはいえない。さらに、トレーニング講師へのインセンティブや報酬、その他の予算を確保する対策はとられていない。
- 2) 職員の個人的な努力への強いコミットメントはあるものの、既に述べたとおり、体系的な知識共有のメカニズムがないこと、習得した知識の実務での活用や人材育成の環境整備など組織の能力向上に対するアプローチが不十分であったことから、プロジェクトの効果を持続、発展させることは困難であるといえる。
- 3) 租税総局は、プロジェクト終了後も、税務行政に関するセミナーを継続的に実施していく計画であり、現在不定期な短期トレーニングが実施されている。セミナーにかかる交通費や宿泊費などのトレーニング予算はプロジェクト期間中も「カ」国側が負担しており、プロジェクト終了後も予算の確保に関して強いコミットメントを示しているものの、予算確保の可能性は依然として不明瞭であり、政府の財政状況次第となっている。
- 4) 租税総局は、プロジェクト終了後の地方税務署とプノンペン市税務署職員対象の簿記会計研修の実施も同様に計画しており、研修受講者の宿泊費や交通費などのトレーニング費用の確保

に関し強いコミットメントを示しているものの、講師への謝金については確実とはいえない。

5) 租税総局は本プロジェクトの自立発展性に関して、オーナーシップと強いコミットメントを表明してきた。しかしながら、2008年から直面している経済危機の影響で税収の低下が見込まれるなか、政府目標では2010年は前年よりも税収を30%増やす計画となっていること、などから、租税総局の重要な役割の一つである歳入増加に直接貢献する徴税業務が優先されることとなり、人材育成の重要性は認識されつつも、取り組みの優先順位が相対的に下がる可能性は否定できない。

### (3) 技術面

簿記会計研修において、4名の内部講師が養成され、講師として初級コース並びに中級コースを担当した実績もあり、同研修の技術面における自立発展性は確保されている。研修受講者の学習効果を上げるためには、研修コースのより適切な管理と受講態度及び出欠状況の管理が必要である。

## 第6章 提言

### 6-1 JICA への提言

#### (1) 租税総局に対する支援の妥当性

既に述べられているとおり、本プロジェクトの妥当性は非常に高いことが認められており、「カ」国政府の歳入強化を達成するために租税総局を支援していく意義は大きい。さらに、本プロジェクトのインパクトを最大限に活かし、定着・発展させていくためにも、「カ」国政府の自助努力を促進しつつ、本分野への支援を継続していくことを提言する。

(その他、プロジェクト・デザインに関する提言は、本文「7-2 教訓」の項参照)

### 6-2 「カ」国租税総局への提言

#### (1) 税務行政の改善に向けた継続的な取り組み

近年、租税総局による税収は増加しており、引き続き税収向上に向けた税政策と、税務調査、納税者サービス等の税務行政の更なる改善への努力を続けることを提言する。PFM-RP において租税総局が果たす役割は重要であり、「カ」国政府並びに他ドナーからの支援を得ながら、更なる取り組みが期待される。

#### (2) 組織的な環境・制度整備

職員が日々の徴税業務にのみ専念するのではなく、効率的かつ効果的な税務行政を実現することによって、ガイドラインやマニュアルの作成、人材育成などの長期にわたる活動に従事できるような環境を整備することが必要である。職員がセミナーや研修で習得した知識を幅広く普及し、実務での活用を推進するために、組織的な支援や包括的な人材育成プログラムの開発への取り組みが必要である。

#### (3) 人材育成への取り組み

租税総局による包括的な人材育成への取り組みは始まったばかりである。14 のワーキンググループによって教材が開発され、不定期な短期トレーニングが開始され、新採用職員対象のトレーニングプログラムも実施された。今後は、各セミナーや研修の到達目標を明確に設定し、職員のキャリアパスや業務内容、レベルに応じた包括的な人材育成プログラムを構築していく必要がある。プロジェクト活動の短期専門家による税務行政セミナー並びに簿記会計研修のトレーニング費用（参加者への交通費と宿泊費）を租税総局が負担していたことは、特筆すべきであり、このような取り組みを継続していくことが望まれる。

#### (4) 実施途中の活動のフォローアップ

職員倫理規程や職員評価方法の検討、ガイドラインやマニュアル作成などの実施途中の活動に引き続き取り組み、プロジェクト終了までに完成させることを提言する。また、国税学校に関しては、税務行政分野の人材育成機関として重要な役割を果たすことから、適切な人員配置や予算措置を伴った体系的なトレーニングプログラムを早期に開始することが望まれる。

#### (5) 税務行政セミナーと本邦研修の積極的な活用

今後の主なプロジェクト活動として、3月に20名のC/Pの本邦研修への参加と、6月の税務行政セミナー実施が予定されている。これらの活動の成果を最大限に活かし、本調査で不十分であることが確認された「組織の能力強化」を達成するため、①税務行政セミナーで「習得した知識や技術の実務での活用」に関して議論する場を設けること、②本邦研修の帰国報告会を通じた知識や経験の共有、研修生のアクションプランの実施に対する定期的なフォローアップの実施、を提案する。

## 第7章 調査団総括と教訓

### 7-1 調査団総括

本プロジェクトは、「カ」国の政府歳入に占める税収の割合が周辺国と比べても低いこと、短・中期的には現在税収全体の7割強を占める貿易関連の税収が貿易自由化に伴い低下していく傾向にあること、また、長期的には財政赤字の大部分を補完しているドナーによる援助が減少していく見通しであることにかんがみ、国税収入の増加は同政府の安定的な財政維持には不可欠との認識の下、同政府が押し進める PFM-RP を支援する形で開始された支援案件である。

税務調査の実施に必要な基本的知識の定着を目指したフェーズ1（2004～2007年）での経験を通じて、租税総局の人材育成に対する問題意識がより明確になったことに基づき、本プロジェクトは、税務行政に関する制度整備や総合的人材育成を更に進めることを目標に、2007年より3年間の予定で開始された。一方、投入は、プロジェクト調整の長期専門家1名と、日本の国税庁からの短期専門家派遣（1回につき約1週間）が年6～8名と限られていたこともあり、職員個人の能力強化には貢献していたが、組織・制度の構築を含む能力開発には至っていなかった。かかる状況の下、2009年4月に実施した運営指導調査では、協力の成果が個人の知識向上のみに終始しないよう、教材開発や勉強会の開催等を通じてこれまでの成果品を含めて体系的に整理することにより知識の蓄積や共有が図られるツールや仕組みを、「カ」国側と共に作成していくこと、また、租税総局が自らのイニシアティブで日本側の知識を基に人材育成制度などの制度構築を図ることの重要性を認識させることなどに留意し、今後1年で達成すべき到達目標や活動の設定を行った。その後、プロジェクトでは、運営指導調査による提言に基づき、成果品の作成や研修効果の向上に向けた各種対応が進み、順調な活動が続けられた。

今般の終了時評価調査は、プロジェクト終了を約3カ月後に控え、第一に、「JICA 事業評価ガイドライン（改訂版）」に基づき、プロジェクトの当初計画と活動実績、計画達成状況の確認、評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）に基づく評価を行い、結果を合同評価報告書（JER）に取りまとめて先方と合意すること、第二に、プロジェクト終了までの活動に対する提言や、今後の「カ」国における税務行政に関する改革や JICA 支援の方向性につき協議を行うこと、を目的に実施された。特に、前者の評価部分では、本プロジェクトが租税総局の能力強化、税務行政の強化においてどのような貢献を果たすことができたのかについて整理し、今後の教訓を引き出すことに主眼が置かれた。

評価調査自体は、連日長時間にわたるインタビューや協議が続いたが、租税総局側の全面的な協力により終始順調に進められた。以下、先方と署名・合意した JER で確認された主な評価結果について簡単に述べたい。

#### （1）案件の妥当性

評価5項目のうち際立って高い評価が得られたのが妥当性であった。前述のとおり、政府歳入に占める税収の低さ、租税総局による徴税額の低さ、今後の関税収入の低下の見通しや、外国援助からの脱却の必要性に加え、租税総局に対する他ドナー支援がほとんど存在しないことなどにかんがみ、本プロジェクトは、「カ」国政府のニーズに非常に合致しており、政府が重視する PFM-RP を含めた政府政策を後押しする重要かつ妥当性の高い案件だったと評価される。直接的な関係については断言することは難しいが、プロジェクト開始後、租税総局による税収はほぼ2

倍に増加し、税務調査1件当たりの徴税額の増加などからかかる調査の効率性向上が確認されており、本件は、これら数値からうかがわれる租税総局による税務行政強化に貢献した、非常に時宜を得た支援だったといえる。租税総局、他ドナーの間でも、日本による租税分野の支援に対する認知度・評価は高い。

## (2) プロジェクト目標の達成度

今般の評価調査を通じて、本プロジェクトは、当初プロジェクト目標で想定している租税総局職員個人の能力強化には十分な効果を発揮できたという点が確認された。短期専門家によるセミナーや簿記会計に関する国内研修の結果、租税総局職員個人の知識や技術、業務に対する自信が向上し、一部職員やセクションでは、新たに得られた知識を実際の税務調査や各種教材・マニュアル作りに活かす努力が払われてきたことが確認された。

一方、先の運営指導調査においても指摘したとおり、本プロジェクトのより高い自立発展性の確保のためには、租税総局組織全体の能力強化が必要であったが、それに対する貢献は限られていることも確認された。特に、技術移転の成果の共有や日常業務への適用や、体系的な人材育成制度の構築に関し、「カ」国側、日本側双方の更なる努力が必要だったと評価される。例えば、租税総局は、組織全体でよりシステマティックに技術移転の成果の共有や日常業務への適用を促すような、支援、監督やモニタリングを行うことが必要だったと考えられる。日本側については、今般の調査におけるインタビューや協議を通じ、日本の税務行政に関する講義に加え、これらをいかに「カ」国の現状に適用できるかを共に検討し、OJTを通じて実践を支援するようなより長期的な専門家の投入が有益だったのではとの評価を得ている。特に後者の点については、長期にわたる内戦により基礎教育を受けた人材層に限られる「カ」国では、知識を業務に適用する応用力の強化に対する支援は不可欠である。JICAによる他の技術協力案件や、昨今行われた租税総局支援ニーズアセスメント（世銀支援）からの教訓でも、かかる支援には現地の事情に十分精通したより長期滞在型の専門家の投入が鍵となるとの認識が導き出されている点が想起される。

## (3) 教訓

JERでも述べられているとおり、以上の評価結果より得られた教訓として、JICAが従来から提唱しているキャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development：CD）支援の考え、すなわち「キャパシティ」を「途上国の個人、組織、社会などの複数のレベルの総体としての課題対処能力」ととらえ、これらに総体的に作用するような支援を行うこと、その一つの視点として、組織に焦点を絞って、人的資源や業務プロセス、組織の体制などにも広く働きかけることが重要<sup>9</sup>、という点が再確認されたといえる。

今回の調査における協議は、租税総局側にとって、本プロジェクトに対する評価を整理し、今後租税総局として努力すべき点につき認識を高める機会としても有効に機能したと考えられる。協議では先方より、これまで日本側も十分に認識しきれていなかった独自の取り組みについて説明があったうえで、評価報告書で指摘された改善点を真摯に受け止め、努力を続けたいとのコメントを得ることができた。特に、組織能力の強化には、組織ぐるみの取り組み、それに対するマ

<sup>9</sup> JICA 国際協力総合研究所『キャパシティ・アセスメント・ハンドブック ―キャパシティ・ディベロップメントを実現する事業マネジメント―』2008年

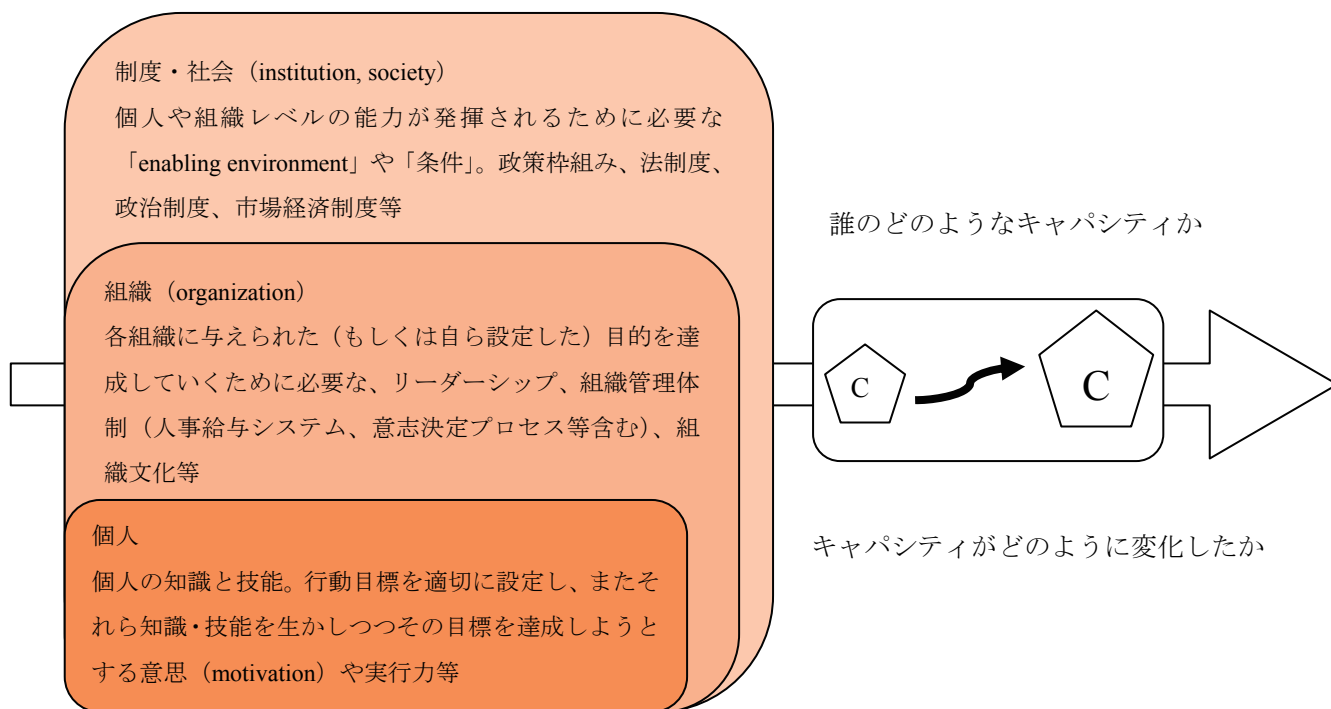
ネジメントレベルからの支援と監督が不可欠である点、先方にも再確認を行った。これらの教訓や改善案は各種成果物作成を含めたプロジェクト終了までの取り組み、更には、今後の税務行政の向上に向けた各種改革に活かされることが期待される。

なお、この機会を利用して、平成 22 年度向け要望調査にて「カ」国政府より要請されている新規案件の方向性に関し、本要請の採択は引き続き日本側での最終判断を待つ必要があるとの前提の下、租税総局との協議を行った。具体的には、「カ」国政府歳入の強化といった観点から、支援継続の妥当性が高い点について関係者に説明しつつ、前述の教訓を十分に考慮に入れながら、より効果的に国税収入の増加に貢献するための策について議論を行った。その結果、新たな税項目の創設を含めた税政策支援よりも、現行の制度内で税務行政強化を支援するほうが現実的かつ有効という点につき大方の共通認識が得られた。支援内容としては、現時点で出されている「カ」国側の要請は範囲が広く、また、一部は他ドナーの支援が入る可能性がある分野があること、さらに、日本側で確保可能なリソースに限界がある点にもかんがみ、内容の絞り込みが必要との認識を共有した。そのうえで、新規案件が採択された場合には、「納税者登録拡充」「一部税務調査」「一部人材育成」を組み合わせた活動を含める方向で議論を継続することとなった。運営指導調査の際にも述べたが、本格的な国税収入の増加のためには、租税制度そのものの改革から始まり、他政府組織と同様、給与体系や倫理規定を含む人事制度など、租税総局の組織的な問題に対処していく必要がある。このような問題の解決には、わが国のみの対応では当然限界がある。昨今、世銀や米国をはじめとした他ドナーが租税総局の能力向上に関心を示しつつあることにかんがみ、PFM-RP の枠組み内で政府・ドナーが連携し、租税総局の改革を支援していくことが賢明と考えられる。わが国としてはこれまで租税総局とともに築いた信頼関係や実績の下に、かかるセクター全体の議論にも積極的に貢献していくことが期待される。

## 7-2 教訓

### (1) キャパシティ・ディベロップメント (CD)

前項「7-1 調査団総括」の(3)でも述べたとおり、本調査においても「キャパシティ」を「途上国の個人、組織、社会などの複数のレベルの総体としての課題対応能力」ととらえ、これらに総体的に作用するような支援を行うことの重要性が再確認された。技術協力において、組織の能力強化を達成するためには、個人の能力強化と、個人の能力強化を組織的な強化に昇華させるためのアプローチ、OJT を通じた技術移転の成果の共有や日常業務への適用を促進する支援、体系的な人材育成制度の構築など、制度構築や環境整備を支援する具体的な活動を組み込んだプロジェクト・デザインが必要である。



出所：JICA 国際協力総合研究所「キャパシティ・アセスメント・ハンドブック」

図 7-1 キャパシティをどのようにとらえるか？

短期のセミナーや研修は、個人の知識や技術を向上させるには有効であるが、組織の能力強化につなげるためには更なる投入と活動が必要である。組織の能力強化を支援するためには、日本側と「カ」国側からのより多くの投入と組織だった支援が必要といえる。特に、内戦の結果、基礎教育基盤の弱い「カ」国にとって、得た知識をそのまま日常業務への応用を行える人材はまだまだ限られており、日本側からは前述のとおり、専門家によるより長期にわたる支援もしくは、同一の短期専門家を数度にわたって派遣するなど派遣形態の工夫により、体系的な知識共有や実務での活用を確実なものとする環境整備、包括的な人材育成プログラムの開発を行うことが不可欠といえるだろう。

## (2) プロジェクト達成目標の明確化と共有

プロジェクト形成の段階において、プロジェクトが目指す達成目標や期待される事業効果、案件コンセプト、成果の判断基準を明確化し、C/P 機関と共有することが重要である。同様に、活動レベルにおいても、研修等を実施するにあたり、研修の達成目標や研修受講生の学習目標を明確化することが必要である。C/P と共通の問題認識をもち、達成目標を共有することで、プロジェクトの効果的な活動展開が可能となる。さらに、組織強化を達成するためのアプローチが限定的であったことは繰り返し述べたが、プロジェクト形成の段階において、組織強化に必要なアプローチ、具体的な活動を明確化し、C/P と共有することが重要である。

## (3) 具体的な成果の提示

本プロジェクトでは、2008 年 7 月のテレビ会議によって、セミナーの実施にあたり、事前に短期専門家に対して「カ」国の状況と課題を共有するという提案がなされ、その後、租税総局に



よって実行に移された。また、2009年4月に実施された運営指導調査の際に具体的な成果品の作成（ガイドラインやマニュアルなど）の意義や必要性が明示されたことにより、その後の租税総局での取り組みが加速された。このように、具体的な活動改善提案に沿った活動支援が効果的である。ただし、成果品の作成にあたって、プロジェクトとしてのかかわり方が明確にされていなかった。実務における専門家による指導が確保され、プロジェクトとしてどのように支援するかが明確にされていれば、より効率的な成果品作成への取り組みが可能であったといえる。

#### （4）他国の例や経験を知ることと、自国に適用させて発展させること

本プロジェクトの税務行政セミナーでは、日本の例を紹介しながら「カ」国の状況に合わせた講義を展開していた。しかしながら、特に税務調査においては、日本と「カ」国で調査対象業種の商慣習などが異なるため、内容によっては、「カ」国では適用が難しいものもあった。租税総局は業種に対する基礎知識も不足しているため、セミナー中に確認しながら、実際の商慣習に沿った講義を進めることは難しい。そのため、現在実施しているようなセミナーの受講前のセクターに関する知識習得をより積極的に組織的に継続していくことは重要である。また、セミナー実施後、租税総局が主体的に、「カ」国の状況に合わせたガイドラインやマニュアルの成果品にまとめて活用する取り組みを促進しつつ、プロジェクトによるセミナーを「他国の例を知る」という一過性のものでなく、職員の行動変容や組織の強化に発展させるためには、実務レベルでの指導や支援が必要であるといえる。

## 付 属 資 料

1. 2010年3月 終了時評価合同評価報告書 (JER)
2. マスタープランと指標
3. 2009年4月 運営指導調査 M/M 及び報告

**MINUTES OF MEETING  
BETWEEN  
THE JAPANESE TERMINAL EVALUATION MISSION  
AND  
THE AUTHORITIES CONCERNED OF  
THE ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA  
ON  
JAPANESE TECHNICAL COOPERATION  
"CAPACITY BUILDING PROJECT  
FOR TAX DEPARTMENT<sup>1</sup> (PHASE II)"**

The Japanese Terminal Evaluation Mission, organized by Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA") and the General Department of Taxation (hereinafter referred to as the "GDT") conducted series of discussion on the Capacity Building Project for Tax Department (Phase II) (hereinafter referred to as the "Project") from 25<sup>th</sup> February to 5<sup>th</sup> March, 2010. The team has carried out a series of evaluation activities such as reviewing documents and interviewing relevant bodies, and exchanged views about the findings and recommendations.

As a result of these exercises, both parties came to an agreement on the evaluation results and recommendations as described in the Joint Terminal Evaluation Report (hereinafter referred to as "JER") attached hereto.

Phnom Penh, Cambodia  
5 March, 2010



< 小林 香浩 >

Mr. Yukiharu Kobayashi  
Leader  
Japanese Terminal Evaluation Mission  
Japan International Cooperation Agency



[Signature]

H.E. Sim Eang  
Delegate of the Royal Government  
in charge as Director General  
General Department of Taxation

<sup>1</sup> Tax Department was promoted to General Department of Taxation in 2008.

General Department of Taxation, Ministry of Economy and Finance,  
Royal Government of Cambodia  
Japan International Cooperation Agency

## **THE CAPACITY BUILDING PROJECT FOR TAX DEPARTMENT (PHASE II)**

### **Joint Terminal Evaluation Report**

**March 2010**

Q/ 3H

## Table of Contents

1	Introduction .....	1
1-1	Outline of the Project .....	1
1-2	Objective and Outline of the Terminal Evaluation .....	2
1-3	Members of Terminal Evaluation Mission .....	2
1-4	Schedule of the Terminal Evaluation .....	3
2	Methodology of Evaluation .....	4
2-1	Five Criteria of the Evaluation .....	4
2-2	Data Collection Methods .....	5
2-3	Limitations of the Evaluation Study .....	5
3	Achievements and Implementation Process .....	6
3-1	Inputs .....	6
3-2	Achievements of the Project .....	8
3-3	Implementation Process .....	13
4	Results of Evaluation with Five Criteria .....	15
4-1	Relevance .....	15
4-2	Effectiveness .....	17
4-3	Efficiency .....	18
4-4	Impact .....	20
4-5	Sustainability .....	22
4-6	Conclusion .....	23
5	Recommendations and Lessons Learned .....	24
5-1	Recommendations to the Government of Japan/ JICA .....	24
5-2	Recommendations to GDT .....	24
5-3	Lessons Learned .....	25

① SH

## **Annexes**

- 1.1 Master Plan
- 1.2 Plan of Operation (PO)
2. Dispatch of Japanese Experts
3. Provision of Equipment
4. Names of Cambodian Counterparts Trained in Japan
5. Allocation of Cambodian Counterparts
6. In-country Training by the Project
7. List of Interviewees

67 34

## List of acronyms and abbreviations

CP	Counterpart
DAC	Development Assistance Committee (of OECD)
DDG	Deputy Director General
DG	Director General
GDP	Gross Domestic Product
GDT	General Department of Taxation
JICA	Japan International Cooperation Agency
MEF	Ministry of Economy and Finance, Cambodia
M/M	Man -month
NTA	National Tax Agency, Japan
NTC	National Tax College, Japan
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OJT	On-the-job-training (training done in daily operations)
PFM	Public Financial Management
PFM-RP	Public Financial Management Reform Program
RGC	Royal Government of Cambodia
TD	Tax Department

87 316

# 1 Introduction

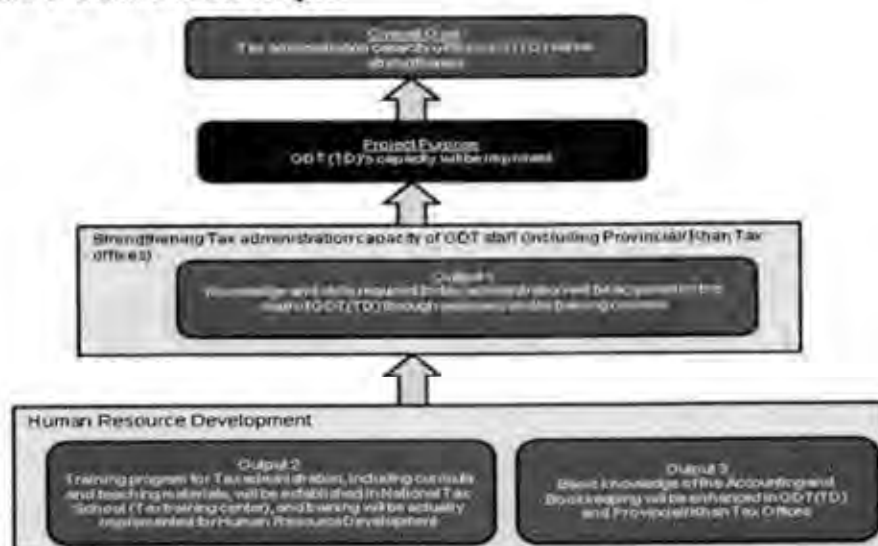
## 1-1 Outline of the Project

Public Financial Management (PFM) is one of the important agenda of the Royal Government of Cambodia (hereinafter referred to as RGC). Since 1990's, the Government has been committing itself to a comprehensive reform program, which was culminated into a 10-year program called "Public Financial Management Reform Program (PFM-RP)" starting in 2005. In this program, strengthening revenue collection is naturally one of the most important targets which would set a basis for further reform to achieve the government's budget credibility. General Department of Taxation (GDT), as an important authority for revenue collection, has been active in implementing required reform activities mainly through improvement of its tax administration.

In order to support such efforts, JICA, in cooperation with National Tax Agency (NTA), Ministry of Finance, Japan, started a technical cooperation project, "Capacity Building Project for Tax Department" in 2004. This Project focused on capacity development of tax officials especially tax auditors at the Department. As a result of the cooperation, knowledge of the officials increased dramatically. However the need for more comprehensive human resource development was identified at the same time. Based on this finding, in June 2007, a Phase II Project was launched as "Capacity Building Project for Tax Department Phase II" to address the need.

The Phase II Project sets its Goal as "GDT (former Tax Department (TD))'s capacity will be improved". It aims to achieve the Goal by the Outputs and Activities as can be seen in the diagram below;

Table 1: Outline of the Project





## 1-2 Objective and outline of the Terminal Evaluation

With the end of project term approaching, this Terminal Evaluation for Capacity Building Project for Tax Department Phase II is carried out with the following purposes:

- (1) To review outputs of the Project with the Cambodian counterparts based on relevant data and opinions identified through literature review, meetings and interviews,
- (2) To evaluate the Project from the five evaluation criteria as designated by OECD/DAC: relevance, effectiveness, efficiency, impact and sustainability,
- (3) To make recommendations for activities and measures that may need to be taken by Cambodian and Japanese sides before the end of the Project term,
- (4) To produce a joint evaluation report based on the review and evaluation and to exchange the Minutes of Meetings, to which the evaluation report is attached, between Cambodian and Japanese authorities concerned, and
- (5) To have preliminary brainstorming on the future direction of the reform at GDT and possible support by JICA.

## 1-3 Member of Terminal Evaluation Mission

### Japanese Side

	Name	Title for mission	Organization	Remarks
1	Mr. Yukiharu KOBAYASHI	Leader	Senior Representative, JICA Cambodia Office	Resident
2	Ms. Masayo TERAKADO	Cooperation Planning	Representative, JICA Cambodia Office	Resident
3	Ms. Saori FUJIMOTO	Evaluation	Consultant, Interworks	From Tokyo (24 Feb- 5 Mar)

### Cambodian Side

A team of GDT officials led by H.E. Sim Eang, Delegate of Royal Government of Cambodia in charge as Director General of GDT, participated in the Joint Terminal Evaluation.

#### 1-4 Schedule of the Terminal Evaluation

#	Date	Schedule for Mission
0	19 Feb (Fri)	14:30 Meeting with GDT, MEF and WB on the PFM-RP GDT TA needs assessment and way forward (Terakado)
1	24 Feb (Wed)	20:10 Ms Fujimoto: Arrival at PP (Flight TG584)
2	25 Feb (Thu)	8:30-9:00 Courtesy call & meeting with JICA Office (at JICA Office) 9:00-10:00 Visit to Tax Branch 10:15-12:00 Meeting with JICA Office (at JICA Office) PM Observation of Tax Seminar by JPN Experts & hearing on some GDTCP
3	26 Feb (Fri)	8:00-11:00 Observation of Tax Seminar by JPN Experts & hearing on some GDT CP 14:30- 16:00 Meeting with DG (Report by JPN Experts on Tax Seminar & discussion on way forward & explanation on terminal evaluation)
4	27 Feb (Sat)	Documentation
5	28 Feb (Sun)	Documentation
6	1 Mar (Mon)	8:00-12:00 Interview with GDT CP groups: (Tax Auditors; Department of Law, Litigation, and Statistics; Department of Taxpayer Services and Tax Debt) ① 8:00-9:00 Tax Audit ② 9:00-10:00 Remedy for infringement of taxpayer rights ③ 10:00-12:00 Taxpayer Services, Collection of delinquent tax 14:00-18:00 Interview with GDT CP group: (Department of Personnel and Administration Finance) ④ Internal Administration ⑤ Tax Training Center ⑥ Accounting & Bookkeeping Training [16:00 Kobayashi and Terakado; Report to EOJ]
7	2 Mar (Tue)	9:00-11:30 and 14:00-17:00 Discussion with GDT on draft JER 16:30 Meeting with IMF
8	3 Mar (Wed)	8:30-11:30 and 14:00-17:00 Discussion with GDT on draft JER
9	4 Mar (Thu)	15:00-17:00 Meeting with DDG of GDT to confirm final M/M & JER to be signed and discussion on Phase III direction
10	5 Mar (Fri)	AM Report to JICA Office and brain storming for Phase III 15:00 Meeting with DG of GDT and signing of M/M & JER 21:10 Ms Fujimoto: Departure to Tokyo (TG585)
11	6 Mar (Sat)	AM Ms Fujimoto: Arrival at Tokyo

## **2 Methodology of Evaluation**

The Evaluation Study was conducted in the following steps:

### **(1) Verification of Performance**

The verification of level of achievement in terms of following points;

- Was input implemented as planned? (compare with planned values)
- Was output produced as planned? (compare with targets)
- Are there prospects that the Project Purpose will be achieved? (compare with targets)

### **(2) Verification of Implementation Process**

The verification of realized activities during the Project period, if the Project activities have been implemented as planned, as well as other aspects regarding the implementation process, such as; the method for technology transfer, the Project management system, the recognition in the implementing agency and counterpart toward the Project.

**(3) Evaluation by the Five Evaluation Criteria as described in the next section.**

## **2-1 Five Criteria of the Evaluation**

### **(1) Relevance**

Relevance is a criterion for considering the validity and necessity of the Project regarding whether the expected effects of the Project (or Project Purpose and Overall goal) meet with the needs of target beneficiaries; whether intervention made through the Project is appropriate as a solution for problems identified; whether the contents of the Project is consistent with policies; whether project strategies and approaches are relevant, and whether a project is justified to be implemented with public funds as Official Development Assistance (ODA) program.

### **(2) Effectiveness**

Effectiveness is a criterion for considering whether the expected benefits of the Project have been achieved as planned and whether the benefits were brought about as a result of the Project (and not of external factors).

### **(3) Efficiency**

Efficiency is a criterion for considering how economic resource/ inputs are converted to results. The main focus is on the relationship between project cost and effects.

#### **(4) Impact**

Impact is a criterion for considering direct and indirect, positive and negative impacts caused by implementing the Project, including the extent of the prospect of the achievement of the Overall Goal.

#### **(5) Sustainability**

Sustainability is a criterion for considering whether produced effects could be sustained and further developed by the recipient organization after the Project period. The prospect of project sustainability is judged by looking into the recipient country's policies, technical, financial and organizational aspects.

### **2-2 Data Collection Methods**

Data are collected by document review, questionnaire and interview with the counterparts including trainees of seminars/ training courses and Japanese experts. The Terminal Evaluation Mission team collected mainly qualitative data for the evaluation because quantitative indicators were not set at the commencement of the Project, and the Project objective is capacity building which is evaluated by qualitative value.

### **2-3 Limitations of the Evaluation Study**

Due to constraints of study period, the Terminal Evaluation Mission could not visit provincial tax offices. Therefore, the Terminal Evaluation Mission collects information and data about the effects of the Project for provincial tax offices through the counterpart at the central and Khan levels.

### 3 Achievement of the Project

#### 3-1 Inputs

##### 3-1-1 Inputs from Japan

###### (1) Dispatch of experts

In total, 16 experts (1 long-term expert and 15 short-term experts) were dispatched during the Project period. Total Man-month (M/M) amounts to 34.91. The field of expertise of the experts and their assigned M/M are as follows. The list of experts can be found in ANNEX 2.

###### Long-term expert

No	Field	Total M/M
1	Project coordination / Planning of Accounting-Bookkeeping training	30.5

###### Short-term experts

No	Field	Total M/M
1	Technical support for establishment of National Tax School in GDT of Cambodia	0.20
	Monitoring Mission (Training curricula)	0.20
	Laws and regulations of Japan's National Tax College, National and Local taxes of Japan	0.23
2	Human Resources Management	0.20
3	Remedy for Infringement of Taxpayer rights	0.23
4	Taxpayer Services	0.23
5	Overview of Tax audit	0.20
6	Tax audit of international businesses	0.20
7	Tax audit of SMEs	0.20
	Bookkeeping instruction to SMEs and individual business entities	0.23
8	Tax audit of real estate and construction businesses	0.23
9	Tax audit of Banking Business	0.20
10	Tax audit of Insurance Business	0.20
11	Taxpayer Services	0.20
	Collection of delinquent tax	0.23
	Human Resources Management; Personnel system and staff training	0.20
12	Internal Administration	0.20

No	Field	Total M/M
13	Remedy for Infringement of Taxpayer rights	0.23
	Tax audit of telecommunication business	0.20
14	Human Resources Management; Evaluation and internal inspector system	0.20
15	Tax audit of shipping industry	0.20
	Short-term experts Total M/M	4.41

**(2) Allocation of operational costs and provision of equipment**

In total, the Japanese side has allocated and appropriated 68,551 US dollars for the Project Activities and management. The operational budget was allocated to cover the general administration of the Project and training cost (honoraria for Cambodian lecturers of the Accounting and Bookkeeping Training). The Japanese side also provided equipment mainly focusing on office machines such as copy machines and projectors. The list can be found in ANNEX 3.

**(3) Training courses in Japan**

In 2007, a training course on tax administration was organized for 10 counterparts in Japan with support from NTA and National Tax College (NTC) as training institutes. Another training course on Tax Administration for 20 counterparts will be organized in March 2010. The list of participants can be found in ANNEX 4.

**3-1-2 Inputs from Cambodia**

**(1) Assignment of counterpart personnel**

In addition to the strong leadership and oversight by the Director General of GDT, who has been assigned as the Project Director, two of Deputy Directors General of GDT have been assigned as the Project Manager, and the Deputy Director of Personnel and Administration Finance and the Chief of Personnel and Training Bureau have been assigned as the Project Coordinators. Allocation of Cambodian Counterparts is listed in ANNEX5.

**(2) Allocation of training budget**

Training budget was allocated to cover accommodation and transportation expenses for participants of the seminars/ trainings by Cambodian side.

**(3) Provision of project office**

Office space, office equipment, telephone line have been provided for the Project.

### 3-2 Achievements of the Project

#### 3-2-1 Achievements on Output1 and Activities

**Output1: Knowledge and skills required for tax administration will be acquired by the staff of GDT (Tax Department) through seminars and /or training courses**

The Evaluation Mission concluded that Output 1 is generally achieved, however, with some activities unfinished. Activities have been implemented as planned (ANNEX1). The Evaluation Mission identified that knowledge and skills required for tax administration have been acquired by the staff of GDT through the seminars. A number of trainees recognized that they have enough confidence to give explanation to taxpayers and carry out tax audits. Some of them also asserted that they could correctly and appropriately carry out tax audits in the fields taught in the seminars such as banking, insurance and telecommunications. Participants of the seminars have disseminated their knowledge and skills by distributing training materials and through daily tasks such as conducting tax audits with their colleagues. Regulations, guidelines and materials were/ are being complied or developed by utilizing information gained through the Project Activities and other knowledge gained from different countries. However, some materials are not yet in used and development of a complete set of Audit Guidelines requires more time. Also, Prakas for rules and procedures for remedy of infringement of taxpayers' rights and the Code of conduct have been drafted and are waiting for the approval.

Progress and achievements of Output 1 in detail, judged by the indicators set by the Minutes of Meeting between Japanese Consultation Mission and GDT in April 2009 can be found below.

#### (1) Progress

Activity 1.1: Organize the seminars and training courses on tax administrative issues

Planned Activities	Achievements
Activity 1.1.1 Tax audit	Seminars were organized 4 times and 371 staff was trained.
Activity 1.1.2 Taxpayer Services	Seminars were organized twice and 215 staff was trained.
Activity 1.1.3 Internal Administration	Seminars were organized 4 times and officers at central level as well as 90 staff were trained.
Activity 1.1.4 Remedy for Infringement of Taxpayer rights	Seminars were organized twice and 180 staff was trained.

Activity 1.1.5 Other topics	Seminars were organized 3 times (National and Local taxes of Japan, Overview of Bookkeeping, Collection of delinquent tax)
--------------------------------	--

Activity 1.2: Conduct the training of Accounting and Bookkeeping as the precondition of the training above-mentioned in 1-1

Planned Activities	Achievements
Activity 1.2.1 Accounting and Bookkeeping Training Courses by resources from outside for staff engaged in tax audit and taxpayer services	Mentioned in Activity 3.1 and 3.2

## (2) Achievements

Indicators	Achievements
Knowledge and skills acquired by the staff of GDT through seminars and/or training courses are shared among their colleagues by e.g. conducting internal workshops as well as compiling training materials.	Training materials have been compiled.
Audit Guideline has been developed	Draft of 5 Audit Guidelines on 5 different procedures of tax audit has been approved by GDT
Leaflets on tax regulations as means for taxpayer services has been developed.	Leaflets on tax regulations have been drafted at GDT and in progress of applying for approval from MEF
Prakas for rules and procedures for remedy of infringement of tax payers' rights has been drafted.	Prakas has been drafted at the department of Law, Litigation and Statistics and in progress of applying for approval from GDT
Code of conduct has been drafted.	Working Group has been established and drafted the code of conduct, and applied for approval from GDT
Action plan for enforcement of tax collection has been drafted.	The action plan for 2008 was successfully operated and revised in 2009 to enhance the enforcement activities.
Measures on staff performance evaluation have been explored.	Under discussion



### 3-2-2 Achievements on Output2 and Activities

**Output2: Training program for Tax administration, including curricula and teaching materials, will be established in Tax training center (National Tax School), and training will be actually implemented for Human Resource Development**

Achievement of Output 2 is rather halfway. The National Tax School was established in 2008. The advice and relevant information from the Japanese experts were utilized as a reference for drafting regulations for this establishment. A training program for new recruits was developed and organized for 212 staff in 2008. The training program of NTC, Japan including its curricula and teaching materials were introduced by short-term experts, which were referred when GDT drafted the curricula and training materials for its incumbent officials as well as held ad hoc short-term trainings across the country.

However the Evaluation Mission identified that the work to establish more comprehensive and systematic training for tax administration which includes a series of programs according to the level and career path of each tax officials is still in progress and remains ad hoc partly due to lack of time and budget. Training course at the School has been officially started but it has not been fully operated yet partly because of the retarded construction of the School building. Therefore it is difficult to conclude Output 2 is fully achieved at this moment.

Progress and achievements of Output 2 in detail, judged with the indicators set by the Minutes of Meeting by Japanese Consultation Mission and GDT in April 2009 can be found below.

#### (1) Progress

Activity 2.1: Examine the total structure of training center

Planned Activities	Achievements
Activity 2.1.1 To establish necessary laws or regulations for National Tax School	The presentation of establishment of National Tax School was conducted for 50 staff. The seminar of Law and regulations of Japan's National Tax College was organized and 50 staff was trained. Regulations for National Tax School was established in 2008.
Activity 2.1.2 To make curricula for National Tax School	Instructed by short-term experts and training in Japan, the training curricula (540 hours) of the new recruits training has been developed. A training curricula for the incumbent staff with around 10-20 years of experiences has been drafted with reference to information from Japanese side in 2007 and 2008. Ad hoc short-trainings

	for GDT officials across the country were also conducted more than 6 times since mid 2009.
Activity 2.1.3 To learn actual training courses of NTC, Japan	Training courses of NTC, Japan was introduced by short-term experts and establishment of a National Tax School in GDT of Cambodia was discussed between short-term experts and GDT officials.

Activity 2.2: Establish the training curricula of each training course

Planned Activities	Achievements
Activity 2.2.1 Revise curricula of National Tax School	The number of hours and the subjects have been revised once.

Activity 2.3: Develop the training materials and textbook

Planned Activities	Achievements
Activity 2.3.1 Acquire Japanese example and develop teaching materials	Training materials and textbooks of Japan were introduced by short-term experts.

Activity 2.4: Develop the teaching manuals, and train the teaching methods

**(2) Achievements**

Indicators	Achievements
Training materials have been compiled to be used at the National Tax School.	14 working groups have been established and 13 titles of materials have been compiled by the WG using the information gained through the Seminars by Japanese experts as confirmed in Output 1, and the Group also compiled 26 topics between 2008 and 2009 and are used for the ad hoc short-term training.
Training programs for new recruits and incumbent staff have been considered and compiled into a booklet.	Training for new recruits was organized in 2008.

**3-2-3 Achievements on Output3 and Activities**

**Output3: *Basic knowledge of the Accounting and Bookkeeping will be enhanced in GDT (TD) and Provincial/ Khan Tax Offices.***

Output 3 was mostly achieved. Accounting and Bookkeeping trainings were organized as planned and 647 staff were trained in total. The Evaluation Mission identified that basic knowledge on the Accounting and Bookkeeping were acquired by the participants judging from their achievements at exams. However, the Indicator "90% of trainees have achieved the average score of 50 at 3 examinations during the course" was not fully met. This is especially true to intermediate and advance level, and there are some gaps among participants' learning effectiveness. According to the preliminary observation by an evaluation work being conducted separately from this Mission by JICA Cambodia Office, part of the reasons for this can be attributed to basic education level and absenteeism of the participants.

The training is generally recognized to be useful to GDT staff's daily work. Especially the training enabled tax auditors to conduct tax audits and collect tax in a more effective and proper manner with more accurate understanding on taxpayers' financial statements and transactions. At the same time, 4 staff were trained as internal lectures and had given trainings.

Progress and achievements of Output 3 in detail, judged by the indicators set by the Minutes of Meeting between Japanese Consultation Mission and GDT in April 2009 can be found below.

#### (1) Progress

Activity 3.1: Conduct the basic training of Accounting and Bookkeeping for the general staff of GDT (TD)

Activity 3.2: Conduct the basic training of Accounting and Bookkeeping for the general staff of Provincial/ Khan Tax Offices

Planned Activities	Achievements
Elementary level training	251 staff were trained (Six batches)
Intermediate level training	195 staff were trained (Five batches)
Advanced(1) level training	120 staff were trained (Three batches)
Advanced(2) level training	81 staff were trained (Two batches)

#### (2) Achievements

Indicators	Achievements
90% of trainees have achieved the average score of 50 at 3 examinations	The number of trainees who achieved the average score of 50 at 3

<p>during the course.</p>	<p>examinations during the courses is as follows.  The 4<sup>th</sup> Batch (40 trainees each course)  Elementary level: 38 trainees (95%)  Intermediate level: 27 trainees (67.5%)  Advanced (1) level: 31 trainees (77.5%)  Advanced (2) level: Not done  The 5<sup>th</sup> Batch (40 trainees each course)  Elementary level: 37 trainees (92.5%)  Intermediate level: 27 trainees (67.5%)  Advanced (1) level: 29 trainees (72.5%)  Advanced (2) level: Not done  The 6<sup>th</sup> Batch  Elementary level: 28 trainees (75.7%)  Intermediate level: 38 trainees (95.0%)  Advanced (1) level: Not done  Advanced (2) level: 32 trainees (78.0%)</p>
<p>At least 2 additional internal lectures have been trained through the training courses and became able to provide the elementary and intermediate level training courses.</p>	<p>4 internal lecturers have been trained and provided 4<sup>th</sup> and 5<sup>th</sup> elementary level training course and 6<sup>th</sup> elementary and intermediate level training courses.</p>

### 3-3 Implementation Process

#### (1) Project Management

Overall Project management was found to be relatively fine but with some room for improvement. In spite of the strong leadership of DG, involvement of senior level management could have been strengthened for smoother implementation of the daily Project activities. Meetings for the Project were not organized on regular basis. However, semi-annual reports and information on the general trend in tax administration were prepared and submitted to JICA Cambodia office. Project achievements were monitored by questionnaire at seminars, examining Accounting and Bookkeeping training sessions and also maintaining frequent communication between the long-term expert and the counterpart personnel. Meetings among the GDT management, Japanese short-term experts and JICA Cambodia Office at the end of seminars by short-term experts provided favorable conditions for the implementation of the Project, giving opportunities to discuss overall strategic issues surrounding GDT as well as to review activities and identify points to be improved.

## **(2) Seminars**

Implementation process of the Seminars was improved significantly after the recommendation of the expert, former director of International cooperation group of NTA, in TV conference of July, 2008 and the Project consultation in April, 2009. The GDT has made presentations to explain the Cambodian situation regarding seminar topics to the short-term experts before the seminars. This enabled short-term experts to give seminars that are based on the actual situation in Cambodia and thus to address the needs of the seminar participants more accurately. Trainees applied for the seminar were selected by GDT considering the relationship between topic of the seminars and job description of the trainees. The review by the Evaluation Mission confirmed that, broadly, the participants to the seminars were selected from relevant departments at central level as well as Directors and/or Deputy Directors of both Phnom Penh Tax Branches and Province Tax Branches.

## **(3) Accounting and Bookkeeping Trainings**

Tax officials in charge of self assessment system received highest priority to be selected as trainees because skills of accounting and bookkeeping are directly useful for tax audits. However as identified by the separate evaluation on the training by JICA Cambodia office mentioned above, basic knowledge of some participants and absenteeism could have been the impediment of effective learning therefore there should have been more careful selection process, support to foundation course to those participants with relatively limited educational background as well as tighter control over attendance.

## 4 Results of Evaluation with Five Criteria

### 4-1 Relevance

The relevance of the Project is judged as extremely high.

#### (1) Relevance to the Cambodian Needs and Policy of the Royal Government of Cambodia

Raising tax revenue is one of the most critical challenges for RGC. As Table 2<sup>2</sup> shows, the RGC depends on external financing, mostly development aid, for financing its deficit (around 50% of capital expenditure for 2010 as planned in Budget Law 2010). In spite of the efforts by the authorities and phenomenal increase in tax revenue in recent years, ratio of the tax revenue to the GDP still remains less than 10% (Table 4) which has a room for significant improvement if compared to the level of neighboring countries which ranges around 12%-16%<sup>3</sup>.

Table 2:

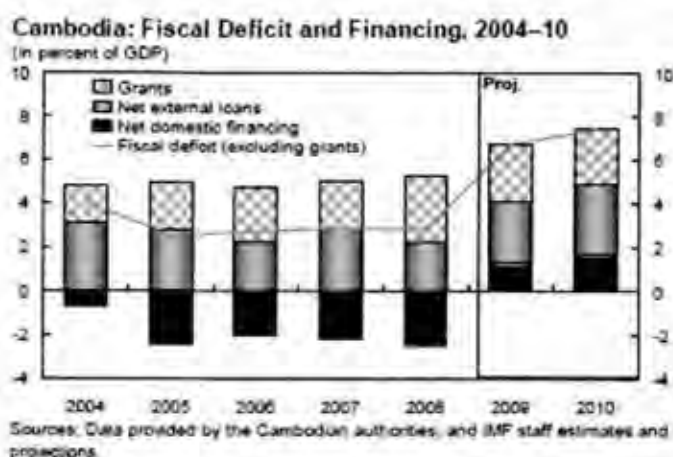
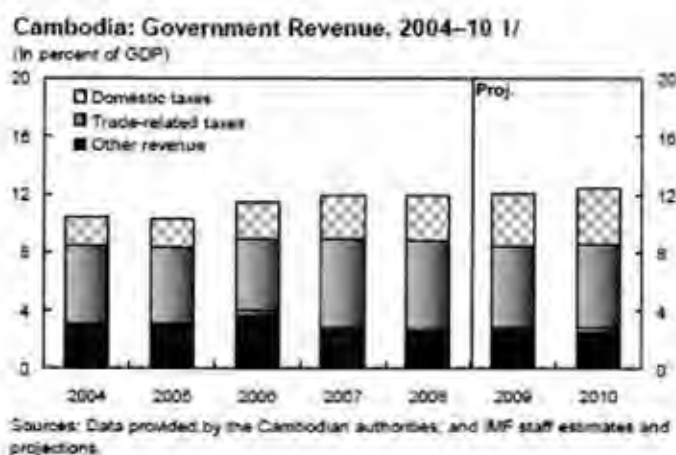


Table 3:



<sup>2</sup> IMF, Article IV Mission, Staff Report, 2009 (idem for table 2 and 3)

<sup>3</sup> Thailand 16%, Vietnam 14%, Indonesia 12% (IMF, Article IV Mission, Staff Report, 2007)

**Table 4: Tax revenue of RGC in comparison to GDP 2004-2008**

Year	2004	2005	2006	2007	2008
%/ GDP	7.7	7.6	7.9	9.5	9.9

It is also important to note that strengthening tax administration at the GDT is a critical issue. This is because collecting domestic tax is usually a difficult task due to the lack of tax compliance, a number of tax exemption measures and the informality of the economy in the country. In such a situation, it is difficult for the Royal Government to capture the whole economic activities by the private sector, thus the level of tax collection by the GDT remains relatively small (Table 3). It is also important to note that the prospect for revenue from trade is downward trend due to the future reduction or elimination of tariffs under the frameworks of free trade agreements.

In the Rectangular Strategy of the RGC, "Good Governance" is recognized as the core of and a precondition for development. In December 2004, Public Financial Management Reform Program (PFM-RP) was launched with support from development partners and has been implemented to improve accountability, promote an efficient system for public expenditures, and enhance the revenue framework. The approach of this Project to enhancing the revenue framework through human resource development is relevant to and is indeed a high priority in the policy of the RGC.

In spite of the importance of revenue enhancement under PFM-RP, support from development partners in this area has been negligible and thus the rationale for the assistance from JICA was extremely high.

## **(2) Relevance to the Japanese Policy**

The Project is also in line with the Policy of the Japanese Government; the country assistance program of the Government of Japan for Cambodia with "achieving sustainable economic growth and a stable society" as one of the high priority sectors for assistance, and with focus on "five reforms"<sup>4</sup> and good governance." Moreover, the Project is consistent with the JICA's Country Assistance Strategy for Cambodia which considers "enhancement of good governance" as an important development issue. In fact, the Project is one of the pillar projects under the PFM program which aims at "improving policy and reforming systems which are the core of PFM-RP" and "enhancing the revenue framework" in order to

<sup>4</sup> Administrative reform, financial reform, reducing soldiers, natural resource management and social sector.

contribute to the accomplishment of PFM-RP through capacity building along with other cooperation projects and general budget support program.

The Government of Japan has abundant experiences in technical cooperation through short-term experts and training courses in Japan for human resource development in the field of tax administration for Mongolia, Malaysia and China.

#### **4-2 Effectiveness**

The effectiveness of the Project is considered high in terms of "improvement of individual staff's capacity," however, the approach to strengthen GDT capacity as a whole through the establishment of an environment and mechanism for application of knowledge into practice and more systematic human resource development was insufficient.

##### **(1) Project Purpose**

The Project Purpose "GDT's capacity will be improved" has been achieved in terms of "enhancement of individual official's capacity" with a number of GDT officials who improved their knowledge and understanding on the issues taught through the Project Activities, and some of whom are utilizing it into their daily activities. By targeting officials from both central and provincial/ Khan levels, the Project contributed to raise the standard of knowledge of officials widely across the nation.

However, when it comes to the capacity of GDT as a whole, the achievement of the Project is rather limited. The approach to strengthen GDT capacity or improve human resource development can be judged insufficient considering the fact that the Project could not significantly contribute to establish a mechanism for (i) more systematic knowledge sharing among officials on the job training, (ii) an enabling environment for application of knowledge and skills into practices in systematic manners or (iii) systematic human resource development.

##### **(2) Project Approach**

The Project Activities consist of three types of seminars/ trainings: seminars for tax administration, training courses in Japan and Accounting and Bookkeeping trainings. GDT individual staff's capacity has been improved through those seminars/ training courses. In Cambodia, lack of human resources due to the prolonged conflict until the National Election in 1993 and the National Reconciliation in 1997 has been a serious issue. In this regard, strengthening human resource development through this Project is an appropriate approach to address this issue. However as mentioned earlier, the approach taken by the Project was



not necessarily sufficient especially to establish an environment and mechanism for more systematic human resource development. Firstly, incentive and organizational support to application of knowledge into practice, and development of comprehensive human resource development were limited. Secondly, inputs and activities to ensure the application of acquired knowledge and skill into daily operations were rather limited as discussed in detail in the next paragraph on Efficiency.

#### **4-3 Efficiency**

Efficiency of the Project is mixed. Inputs of the Project were sufficient for increasing the capacity of individual officials but rather limited in realizing organizational capacity development. Efficiency in achieving the Outputs were promoted by a number of efforts by both Japanese and Cambodian side but also impeded by insufficient organizational support, lack of time devoted to some activities and other external reasons.

##### **(1) Dispatch of experts**

The experts were dispatched as planned, but some room for improvements in terms of the number, duration and how experts are deployed were identified necessary by the Evaluation Mission, in order to more accurately cater the needs of the GDT and achieve targets of the Project. Firstly, according to interviews with counterparts, the duration and frequency of some of the short-term expert dispatches were not necessarily sufficient compared to their need. Secondly, in their response to the evaluation questionnaire, some officials asserted that the duration of the seminars could have been longer to address the need for more case studies in order to ensure their understanding and discussion among trainees. Discussion among trainees with supervision by experts is highly needed to share how to apply Japanese examples to Cambodian situation.

Moreover, needs from GDT for unplanned seminars on taxation on real estate, tax audits on micro finance, ensured transactions and financial leasing business by financial institutions, which were raised amid the frequent changes in economical environment could not be met because no experts were available for the requested topic or at the requested timing.

Moreover, some officials expressed a concern that the seminar/ training could have been more efficient and effective if accompanied by more on-the-job-trainings (OJT), where Japanese experts act as advisors with GDT officials in daily tax administrative activities to transfer practical skills by giving advices and consultations and by jointly developing guidelines and materials. This remark implies the importance of longer-term engagement by experts who work as a technical instructor in daily work to support the staff in utilizing their

knowledge and skills acquired through the seminars as is the case for other technical cooperation projects in this country where the lack of education sometime leaves people with difficulties in automatically applying their acquired knowledge and skills into practice.

Some experts at the National Tax Agency in Japan have a good knowledge on Cambodia. Paired with the trust and good relationship established in the previous cooperation, this has resulted in the smooth implementation of seminars/ trainings.

## **(2) Achievements of Output**

As described in "3-2 Achievements of the Project", the level of achievements of each Output is satisfactory in general. In addition to the reasons described in other sections, a number of factors contributed to this. The Evaluation Mission identified that the expenses bore by the Cambodian side for the Seminar participants, such as accommodation and transportation expenses was plausible and greatly facilitated the wider participation from the entire country. The effectiveness of Output 3, the Accounting and Bookkeeping training, can be confirmed as high in terms of the amount of the training costs paid by the counterpart in comparison to the achievements.

However, the Evaluation Mission noted that achievements of Outputs were not sufficient enough to completely fulfill the Project Purpose, Output 2 achievement was rather halfway and some of the activities for Outputs are still in progress.

The Evaluation Mission recognized the following as part of the reasons in addition to other reasons given elsewhere;

- Limited inputs to create "enabling environment" or support for capacity development of GDT as a whole; More organizational supports from both Japanese and Cambodian sides would have facilitated further knowledge sharing, application of knowledge and skills acquired through seminars/ training into daily operations by officials in a systematic manner as well as systematic human resource development. For example, as mentioned earlier, supports through more experts who can assist and instruct application of knowledge through actual works in the OJT would be a great help. Also, more systematic instruction, support and monitoring by the Cambodian side to ensure actual application of knowledge in daily operation through enhanced team work is another idea to facilitate this.
- Limited time devoted by counterparts; Assignment of counterparts to the Project was optimum. However the Evaluation Team noted that some officials could not devote

sufficient time to certain activities such as sharing knowledge among other officials and developing some materials. This is partly because of the Economic Crisis that Cambodia has experienced since year 2008 which bound a lot of officials to commit themselves for daily operation to raise tax collection as a priority and urgent issue ordered by the RCG.

- Frequently changing situation surrounding tax administration and additional regulations: The country is experiencing a rapid expansion of economic development. This results in frequent changes in environment surrounding the tax administration and in drafting additional regulations, which makes it difficult to identify the priority issues for training in advance so that the Japanese side can secure enough time and resources for cooperation. The changing situation also poses difficulties in fixing training curriculum and programs for officials at GDT/ National Tax School, thus impeding the progress related to Output 2.

#### 4-4 Impact

The Project is moving in the right direction to achieve the Overall Goal, "strengthening the tax administration capacity of the GDT". The Evaluation Team recognized the twofold increase in the tax collected by the GDT since the Project started (768 billion riel in 2006 to 1,543 billion riel in 2009). This is a significant achievement.

**Table 5: Tax revenue collected by GDT**

Tax type	Tax revenue (Million Riels)			
	2006	2007	2008	2009
Total revenue	886,025.40	1,259,119.38	1,736,251.50	1,738,013.97
National budget revenue	768,208.73	1,069,911.49	1,470,682.35	1,543,302.65
Provincial-municipal budget revenue	116,281.17	187,324.31	263,581.85	192,427.35
Non-tax revenue	1,542.49	1,883.58	1,987.31	2,283.97

**Table 6: The number of Tax Audit and the amount of tax collected (Million Riels)**

	2006		2007		2008		2009	
	Enterprise	Amount	Enterprise	Amount	Enterprise	Amount	Enterprise	Amount
Department of Enterprise Audit								
	1,101	381,205	1,116	213,802	1,044	291,196	880	345,217
Department of Large taxpayer management								
	324	39,025	432	216,738	478	477,635	492	395,390
Total	1,425	420,230	1,548	430,540	1,522	768,832	1,372	740,608
Average Tax revenue per one audit								
	294		276		505		539	

The amount of tax revenue from tax audits has been increased (Table 6) except for 2009 although the number of audits was decreased because of the financial crisis. Tax revenue per one audit has been upward trend with phenomenal increase since 2008. It means that tax audit and tax collection are conducted efficiently as well as effectively. According to interview with GDT officials, they have become able to find out mistakes or deceptions of taxpayers during tax audits with their knowledge acquired through the seminars. By exposing their enhanced knowledge on new business transaction and taxation to taxpayers, an environment where taxpayers obey tax regulation and tax can be collected properly was created.

However, the possibilities to achieve the Overall Goal are relatively low due to the current limitation of the Project to increase the capacity of GDT as a whole and to establish a mechanism for more systematic knowledge sharing among officials, an enabling environment for their application of knowledge into practice or human resource development. Moreover, GDT has been promoted from Tax Department in 2008 and still in the process of restructuring and organizational development, which makes it difficult to devote full resources to create environment conducive to achieve the Overall Goal. Unless there is a significant enhancement in the environment and comprehensive support including incentive schemes (both financial and moral), availability of accurate data and information needed for tax administration such as the number of enterprises and their economic activities, streamlining the workflows as well as enhanced back-office functions including IT system, achieving the Overall Goal seems quite difficult.

Factors influencing the achievement of the Overall Goal and unexpected negative impacts have not been identified.

## 4-5 Sustainability

Sustainability of the achievements made through the Project so far is identified to be generally high. However, conditions for the sustainability of the Project as a whole are mixed or rather modest as we can see below.

### (1) Policy

There is a high prospect that the policy environment will remain favorable for sustaining the Project achievements. The RGC is committed to accomplish the PFM-RP by 2015 which includes reforms for the revenue mobilization. The management of the GDT also expressed its commitment to improve tax administration as one of the top priorities for coming years.

### (2) Organizational / Financial aspects

- GDT will remain as one of the most important revenue agencies in the country.
  
- However, the future of the National Tax School remains unclear although it has an important role as an institution for human resource development. The program has not been consolidated enough to provide comprehensive and systematic trainings. Moreover, there are possible challenges that could hinder its full function, especially the issue related to incentive and compensations for its lecturers and other operational costs for certain training programs which will depend on the decision by the RGC. In this regard, the sustainability of human resource development cannot be judged as high.
  
- GDT plans to continue seminars on tax administration by themselves. As was observed by the Evaluation Mission, ad hoc short-term trainings have already started. The prospect for securing training expenses depends on the fiscal situation of the Royal Government although GDT has been successfully allocated necessary expenses such as accommodations and transportations during the Project.
  
- As mentioned earlier, although there is a strong commitment by some officials for individual efforts, limited organizational support and absence of a mechanism for more systematic knowledge sharing among officials, an enabling environment for their application of knowledge into practice or human resource development would pose difficulties in sustaining and expanding the achievements of the Project as a whole.
  
- After the Project period, GDT is strongly committed to organize Accounting and Bookkeeping trainings for staff from provincial/ Khan tax offices, and has confirmed that it will allocate training costs such as accommodation and transportation of trainees.

However the possibility of securing the budget for the honorarium for lectures remains unclear. In conclusion, financial sustainability for the training is mixed.

### **(3) Technical aspect**

Four internal lecturers have been trained in Accounting and Bookkeeping training, and have taught both at elementary and intermediate levels. However, more strict management for the training courses and tight control over the discipline and absenteeism will be required to ensure effective learning by trainees. The technical sustainability of Accounting and Bookkeeping training is judged as fair.

### **(4) Ownership**

Throughout the Evaluation, GDT reiterated its ownership and strong commitment to ensure the sustainability of the Project. However, human resource development, though recognized as important, gets lower priorities compared with "tax collection," which is one of the main responsibilities of GDT with direct contribution to increase revenue, especially for year 2010 where the GDT target is around 30% higher than 2009 as planned in Finance Act 2010.

## **4-6 Conclusion**

It is concluded that the Project partly achieved the Project Purpose in terms of "improvement of individual staff's capacity" while the work to strengthen GDT capacity as a whole through the establishment of more systematic human resource development is still in progress. Relevance of the Project is extremely high especially in light of the need for enhancing tax revenue collection and the important role that GDT plays. However, effectiveness and efficiency of the Project is rather mixed. While there are great efforts made by both Japanese and Cambodian sides, more efficiency in achieving output, and more activities and inputs should have been mobilized to achieve the Project Purpose. As the large increase in the tax collection by GDT in recent years shows, GDT has already taken a number of efforts to improve tax policy and administration, and the prospect for sustainability of the commitment and self-effort is high.

## 5 Recommendations and lessons learned

### 5-1 Recommendations to the Government of Japan/ JICA

- (1) **Rational of the cooperation to GDT:** As we saw in the previous chapters, relevance of the Project was identified to be extremely high. Especially in light of the great need for the support to GDT to enhance tax revenue of the RGC, the Government of Japan is encouraged to consider continuing their support to this area while encouraging self-efforts by the RGC to maximize the impact of their cooperation projects at the same time.
- (2) **Project preparation:** The Evaluation Mission identified that the design of this Project needed more careful elaboration. It is recommended that an ex-ante evaluation should be conducted to set clearer targets with monitoring mechanism and to share the concept of the Project with the Cambodian side.
- (3) **Architecture of the Project:** By the same token, the Outputs and Activities were sufficient to enhance the individual capacity but not necessarily sufficient to achieve the Project Purpose entirely. As discussed earlier, more activities to enable the trainees to ensure knowledge-sharing and application of knowledge into practices by providing more OJT and by assisting GDT to give more systematic instruction, support and monitoring through enhanced team working could have been included in the Project to ensure the capacity development of GDT as a whole.
- (4) **Inputs to the Project:** In order to support organizational and institutional capacity development of GDT, more inputs could have been mobilized to the Project. Especially, longer-term commitment and assignment by Japanese experts are recommended to ensure the point. Dispatching a same expert to transfer knowledge, to support the application into practice through OJT, and to monitor the activities, with intermissions and virtual follow-up through emails is another idea that could have been usefully introduced.

### 5-2 Recommendation to GDT

- (1) **Continuous efforts to improve tax administration:** The Evaluation Mission noted the plausible increase in tax collection by GDT in recent years. GDT is encouraged to continue its efforts to further improve tax policy and administration. In light of the important role it plays in the RGC and PFM-RP, GDT could usefully consider mobilizing

more support from the RGC and wider range of development partners.

- (2) **Conducive environment through organizational support:** In its pursuit for tax administration improvement, GDT is recommended to make further efforts to provide an environment where its officials can engage themselves not only in daily tax collection duties but also in longer-term activities such as drafting guidelines and manuals as well as human resource development by streamlining and raising efficiencies in tax administration. It is also essential that GDT provides more organizational supports to officials to ensure knowledge gained through seminars/ training to be widely shared, applied into practice as well as to contribute to development of comprehensive human resource development program.
- (3) **Commitment to human resource development:** As identified by the Evaluation Mission, GDT has started to take steps for the development of comprehensive human resource development. Ad hoc short-term training course has started, works to develop teaching materials by 14 Working Groups were completed, and training program for new recruits was developed and implemented. It was also significant that GDT secured budget for seminar/ training of the Project. It is recommended that GDT continues such efforts in future.
- (4) **Follow up of the unfinished works:** the Evaluation Mission recommends the GDT continue to work on unfinished works such as the code of conduct, and measures on staff performance evaluation, and to complete preferably before the end of the Project term. Also, it is recommended that more systematic training program at National Tax School be officially started as soon as possible with adequate resources because National Tax School has significant role as institution for human resource development of tax administration.

### 5-3 Lessons learned

The Project confirmed us the importance of the lesson for successful capacity development in technical cooperation. Capacity development of an organization that the Project aimed to achieve requires the approaches from individual capacity building and also from organizational capacity building. As identified by the Evaluation Mission, the activities and inputs of this Project were not necessarily sufficient to ensure the latter. Short-term seminar/ trainings were useful to increase the knowledge and skills of individual, but were not enough for enhancing the organizational development. More inputs and supports from both Japanese and Cambodian side to create a favorable environment and mechanism to ensure



systematic knowledge-sharing and application into practice, and development of comprehensive human resource development program are indispensable in this regard. It is expected that the lesson will be utilized for the activities of the rest of the Project term as well as for new JICA technical cooperation in general.

END

**Annex1.1: Terminal Evaluation Master Plan**

Title of Project: Capacity Building Project for Tax Department (Phase II) Co-financed: General Department of Tax (GDT) (No Department)  
 Duration: June 2007 - June 2010

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of verification	Important Assumptions
<b>Overall Goal</b> Tax administration capacity of the GDT(TD) will be strengthened			
<b>Project Purpose</b>	The Project contributes to establishing a system where GDT officials can appropriately undertake tax administration by utilizing their knowledge/skills acquired through the Project seminars/training courses		
GDT(TD)'s capacity will be improved.			
<b>Output</b>	(Indicators agreed in MM)		
1. Knowledge and skills required for tax administration will be acquired by the staff of General Department of Tax (Tax Department) through seminars and/or training courses.	1) Knowledge and skills acquired by the staff of GDT through seminars and/or training courses are shared among their colleagues by e.g. conducting internal workshops as well as compiling training materials. 2) Audit Guideline has been developed 3) Leaflets on tax regulations as means for tax payer services has been developed 4) Prakas for rules and procedures for remedy of infringement of tax payers' rights has been drafted 5) Code of conduct has been drafted 6) Action plan for enforcement of tax collection has been drafted 7) Measures on staff performance evaluation have been explored	Reports Interview Questionnaire	1. Economic situation doesn't get worse dramatically 2. The staff of GDT trained by the project seminars/trainings continue to work for GDT 3. No drastic change is made to Policy for Tax administration
2. Training program for Tax administration, including curricula and teaching materials, will be established in Tax training center(now renamed as "National Tax School"), and training will be actually implemented for Human resource Development	(Indicators agreed in MM) 1) Training materials have been compiled to be used at the National Tax School 2) Training programs for new recruits and incumbent staff have been considered and compiled into a booklet.		
3. Basic knowledge of the Accounting and Bookkeeping will be enhanced in GDT(TD) and Provincial/Khan Tax Offices.	(Indicators agreed in MM) 1) 90% of trainees have achieved the average score of 50 at 3 examinations during the course. 2) At least 2 additional internal lectures have been trained through the training courses and became able to provide the elementary and intermediate level training courses		
<b>Activities</b>	<b>Input</b>		
1.1 Organize the seminars and training courses on tax administrative issues 1.1.1 Tax Audit 1.1.2 Tax payer Services 1.1.3 Internal Administration 1.1.4 Remedy for infringement of Taxpayer rights 1.1.5 Other topics	<b>Japan side</b> Dispatch of Long term expert (Project coordinator/Training Planning) Dispatch of Short term experts (2experts*10days*3times/year) Allocation of Training cost(honoraria for external Cambodian lecturers)		
1.2. Conduct the training of Accounting and Bookkeeping as the precondition of the training above-mentioned in 1-1 1.2.1 Accounting and Bookkeeping Training Courses by resources from outside for staff engaged in tax audit and taxpayers services	Allocation of Operational cost Provision of equipment (PC, Projector for training) Participation in the Steering committee (high level dialogue with GDT)		
2.1 Examine the total structure of training center	<b>Cambodia side</b> Assignment of Counterpart personnel Participation in the Steering committee (high level dialogue with		<b>Precondition</b> <b>s</b>
2.1.1 To establish necessary laws or regulations for National Tax School			
2.1.2 To make curricula for National Tax School			
2.1.3 To learn actual training courses of NTC, Japan			
2.2. Establish the training curricula of each training course			
2.2.1 Revise curricula of National Tax School			
2.3. Develop the training materials and textbook			
2.3.1 Acquire Japanese example and develop teaching materials			
2.4. Develop the teaching manuals, and train the teaching methods			
3.1. Conduct the basic training of Accounting and Bookkeeping for the general staff of GDT(TD)			
3.2. Conduct the basic training of Accounting and Bookkeeping for the general staff of Provincial/Khan Tax offices			
3.2.1 Training by GDT(TD) officers			

① 4



Annex 1.2 Plan of Operation

Plan of Operation (PO) Planned Outputs and Activities	Time / duration								Responsibility		
	2007				2009				2010		
	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Cambodian side	Japanese side
1-1-1-11 Tax audit on Telecommunication and Shipping Businesses 1-1-1-12 Develop Tax Audit Guidelines											
1-1-2 Taxpayer Services											
1-1-2-1 Taxpayer services in Japan	●			○							
1-1-2-2 Taxpayer services by a tax	●			○							
1-1-2-3 Tax education for children	●			○							
1-1-2-4 Public Relations and tax education	●			○							
1-1-2-5 E-tax (usage of IT)				○							
1-1-2-6 Support for the taxpayers on self-assessment system				○							
1-1-3 Internal Administration											
1-1-3-1 Overview on internal administration	○										
1-1-3-2 Japanese tax administration											
1-1-3-3 Japanese conventional employment system	○										
1-1-3-4 Employee training of NTA,	○										
1-1-3-5 Office work of tax administration											
1-1-3-6 Human Resource Management											
1-1-3-7 Management of taxpayer information											

A - 3



Annex 1.2 Plan of Operation

Planned Outputs and Activities	Time / duration												Responsibility							
	2007				2008				2009				2010				Cambodian side	Japanese side		
	Q2	Q3	Q4		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4				
Activity 1-2. Conduct the training of Accounting and Bookkeeping as the precondition of the training above-mentioned in 1-1.																				
1-2-1 Accounting and Bookkeeping Training Courses by resources from outside for staff engaged in tax audit and																			External lecturers of (intermediate course and) advanced courses	
1-2-1-1 Elementary level training	→				→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	Prepare textbooks for trainees. Arrange Venue	
1-2-1-2 Intermediate level training		→			→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	Lecturers for elementary course	
1-2-1-3 Advanced level training			→		→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	→	Lecturers for intermediate course of the Sixth batch. To take action for regulation in each session	
<b>Output 2. Training program for Tax administration, including curricula and teaching materials, will be established in Tax training center, and training will be actually implemented for Human Resource Development of GDT (TD).</b>																				
Activity 2-1 Examine the total structure of training center																			- Japanese side provide necessary support to compile the materials used at the seminars for distribution to be used at the School as well as booklet on training programs	
2-1-1 To establish necessary laws or regulations for tax training center																				Compile teaching materials and booklet on training programs
2-1-2 To make curricula for Tax training																				Select topics for consultation with the Japanese side Acquire Japanese laws and regulations as reference Draft laws or/and regulations for Tax training center.
2-1-3 To learn actual training courses of NTC, Japan																			Acquire Japanese system and experiences, and modify it into GDT context as appropriate	

A - 5

Annex 1.2 Plan of Operation

Planned Outputs and Activities	Time / duration												Responsibility					
	2007				2008				2009				2010				Cambodian side	Japanese side
	Q2	Q3	Q4		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4		
Activity 2-2. Establish the training curricula of each training course.																		
2-2-1 Revise curricula of Tax Training Center	○				○													Develop / modify curricula of Tax Training Center To get necessary approvals from relevant authorities of Cambodia
Activity 2-3. Develop the training materials and textbook.																		
2-3-1 Acquire Japanese example and develop teaching materials	●				○				○				○					Collect materials distributed in seminars or training courses and edit them to be used in
Activity 2-4. Develop the teaching manuals, and train the teaching methods.																		
2-4-1 Identify the current situation																		Create and develop teaching materials / methods To select topics to learn
2-4-2 develop teaching manuals					○	○												Learn Japanese experience and modify it into GDT (TD) context Learn Japanese experience and share it among GDT (TD)
2-4-3 Provide training on teaching methodologies if necessary and on planning and implementation of the course.					●													
2-4-4 How to plan and do seminars					●													
<b>Output 3. Basic knowledge of the Accounting and Bookkeeping will be enhanced in GDT (TD) and Provincial/ Khan Tax Offices.</b>																		
Activity 3-1. Conduct the basic training of Accounting and Bookkeeping for the general staff of GDT (TD).																		Trainings for general staff shall be implemented in activity 1-2-1

Annex 1.2 Plan of Operation

As of 02 March 2010

Plan of Operation (PO) Planned Outputs and Activities	Time / duration												Responsibility			
	2007			2008			2009			2010			Cambodian side	Japanese side		
	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2			
Activity 3-2 Conduct the basic training of Accounting and Bookkeeping for the staff of Provincial/ Khan Tax Offices. 3-2-1 Training by GDT (TD) officers.									June - Aug						- Assign officers for lecturers Plan and implement a training course - In order to ensure the effectiveness of the training, GDT will continue to make sure sound management of the course participants as requested by JICA Cambodia Office's letter dated 30 October 2008.  - Expenses for 2 more training batches will be borne by Japanese side - Japanese side will provide necessary expenses for the training of GDT's internal lecturers provided that GDT ensures to organize at least one training course for each level (elementary and intermediate), utilizing the trained internal lecturers. The candidate lecturers will be requested to attend the on-going training courses as a TOT.	
Other activities necessary for the project																
4-1 Monitoring															Monitoring	
4-2 Progress Review															To review and exchange views with the Japanese side  To invite the following members - Representatives from GDT - Representative(s) from CDC	To review and exchange views with GDT (TD) side  To invite the following members - Representatives from JICA - Representative(s) from NTA
Joint Coordination Committee (JCC) meeting																

○ : Seminar/Lecture by Experts  
● : Training in Japan

☆ : Mission for JCC  
□ : Coordination meeting between JICA and General Department of Taxation

A - 7



## Annex 2: Dispatch of Japanese Experts (activity level)

Output: Knowledge and skills required for tax administration will be acquired by the staff of GDT (Tax Department) through seminars and /or training courses

Activity	M/M	Assignment Period	Field	Name of Experts	The number of Participants
1.1 Organize the seminars and training courses on tax administrative issues.					
1.1.1 Tax Audit (Total MM=1.63)	0.20	2008/03/10-03/15	Overview of Tax audit	Mr. Kimio MISEKI	110
	0.20		Tax audit of international businesses	Mr. Tadahiko BAN	
	0.20		Tax audit of SMEs	Mr. Naoyasu SUNATA	
	0.23	2008/05/18-05/24	Tax audit of real estate and construction businesses	Mr. Kimio MISEKI	100
	0.20	2008/12/15-12/20	Tax audit of Banking Business	Mr. Shinichiro TATEISHI	70
	0.20		Tax audit of insurance Business	Mr. Akihide MAEDA	
	0.20	2010/02/22-02/17	Tax audit of telecommunication business	Mr. Yoshikazu UENO	91
	0.20		Tax audit of shipping industry	Mr. Hiromitsu ISHIHARA	
1.1.2 Taxpayer Services (Total MM= 0.43)	0.23	2008/01/27-02/02	Taxpayer Services	Ms. Takako IMAI	125
	0.20	2009/02/16-02/21	Taxpayer Services	Mr. Masakatsu UEDA	90
1.1.3 Internal Administration (Total MM= 0.80)	0.20	2007/06/18-06/23	Human Resource Management (consultation)	Mr. Mitsuru MISEKI	Some officers of GDT
	0.20	2009/02/16-02/21	Internal Administration	Mr. Toshitumi HIRANO	90
	0.20	2009/12/14-12/19	Human Resource Management, Personnel system and staff training	Mr. Masakatsu UEDA	90
	0.20	2009/12/14-12/19	Human Resource Management, valuation and internal inspector system	Mr. Mamoru CHONABAYASHI	

A- 3

	Activity	M/M	Assignment Period	Field	Name of Experts	The number of Participants
1.1.4	Remedy for infringement of Taxpayer rights (Total M/M= 0.46)	0.23	2008/01/27-02/02	Remedy for infringement of Taxpayer rights	Mr. Kazuhisa KAMIKAWA	125
1.1.5	Other topics (Total M/M= 0.69)	0.23	2009/06/21-06/27	Remedy for infringement of Taxpayer rights	Mr. Yoshikazu UENO	90
		0.23	2008/01/27-02/02	National and Local taxes of Japan	Mr. Yosuke MURAMATSU	125
		0.23	2008/05/18-05/24	Bookkeeping instruction to SMEs and	Mr. Naoyasu SUNATA	100
		0.23	2009/06/21-06/27	Collection of delinquent tax	Mr. Masakatsu UEDA	90
1.2	Conduct the training of Accounting and Bookkeeping as the precondition of the training above-mentioned in 1-1					
1.2.1	Accounting and Bookkeeping Training Courses by resources from outside for staff engaged in tax audit and taxpayers services	30.5	2007/12/01 - 2010/06/17	Project coordination / Training Planning	Mr. Shigeo KATO	647
<b>Total Input for Output 1 (excluding 1.2.1) = 4.01 M/M</b>						

Output2: Training program for Tax administration, including curricula and teaching materials, will be established in Tax training center (National Tax School), and training will be actually implemented for Human Resource Development

	Activity	M/M	Assignment Period	Field	Name of Experts	The number of Participants
2.1	Examine the total structure of training center					
2.1.1	To establish necessary laws or regulations for National Tax School	0.23	2008/01/27-02/02	Law and regulations of Japan's National Tax College	Mr. Yosuke MURAMATSU	125

②

A-7

F

	Activity	M/M	Assignment Period	Field	Name of Experts	The number of Participants
2.1.2	To make curricula for National Tax School	0.20	2007/10/22-10/26	Monitoring Mission (Training curricula)	Mr. Yosuke MURAMATSU	Some officers of GDT
2.1.3	To learn actual training courses of NTC, Japan	0.20	2007/06/18-06/23	Technical support for establishment of National Tax School in GDT of Cambodia (consultation)	Mr. Yosuke MURAMATSU	Some officers of GDT
2.2	Establish the training curricula of each training course					
2.2.1	Revise curricula of National Tax School	0				
2.3	Develop the training materials and textbook					
2.3.1	Acquire Japanese example and develop teaching materials	0				
2.4	Develop the teaching manuals, and train the teaching methods					
<b>Total input for Output 2 = 0.63 M/M</b>						

2/ 4

A- 10

Output3: Basic knowledge of the Accounting and Bookkeeping will be enhanced in GDT (TD) and Provincial/ Khan Tax Offices

Activity	MM	Assignment Period	Field	Name of Experts	The number of Participants
3.1 Conduct the basic training of Accounting and Bookkeeping for the general staff of GDT(TD)	30.5	2007/12/01 - 2010/06/17	Project coordination / Training Planning	Mr. Shigeo KATO	647
3.2 Conduct the basic training of Accounting and Bookkeeping for the general staff of Provincial/ Khan Tax offices					
3.2.1 Training by GDT(TD) officers					
<b>Long-term experts Total MM</b>	<b>30.5</b>				
<b>Short-term experts Total MM</b>	<b>4.41</b>				

\*Mr. Yosuke MURAMATSU (0.23MM) covered both Activity of 1.5 and 2.1.1 in his assignment period of 2008/01/27 to 02/02.

(3)

4/

A- / /

### Annex 3: Provision of Equipment

Date	Item		Amount(\$)
2008/1/31	LCD Projector	NEC NP-40	1,050
2008/1/31	Screen	Remaco, Screen overhead Projector 2.13 x 2.13m Tripod	163
2008/2/2	Printer	Canon LBP5100	470
2008/2/4	Photocopier	Kyocera KM-2050	3,099
2008/2/27	Scanner	HP5590	435
2008/2/29	Desktop Computer	Dell, Optiplex 330n Minitower	885
2008/2/29	Laptop Computer	Lenovo 3000 N100-0786	960
2008/2/29	Printer	Canon LBP5100	470
2008/3/4	LCD Projector	Toshiba, DLP TLP - X2000, 2000 ANSI Lumens	990
2008/3/4	Laptop Computer	NEC, Laptop Computer Versa M370-2002DRC, Intel Core 2 Duo T7300 Processor (2.0GHz)	1,299
2008/3/4	Photocopier	Toshiba, Digital e-Studio 206 copier	1,870
2008/3/24	Printer	Brother, Printer HL-7050	988
Total Amount			12,679

A- 12

2/ 311

#### **Annex 4: Names of Cambodian Counterparts Trained in Japan**

**Training course in 2007:**

Training Course: Tax Administration

Duration: 2007/12/01-12/15

Institution: National Tax Agency, National Tax College

No	Name of Trainee	Position and Department
1	Mr. LONG Seng	Chief of Tax Policy and Legislation Office
2	Mr. OM Chan	Chief of Phnom Penh Tax Branch
3	Mr. KEO Chhann	Chief of Taxpayer Service Office
4	Mr. IM Sopal	Vice Chief of Personnel and Training Bureau
5	Mr. SEAK Kunthear	Deputy Chief of Appeals Bureau
6	Mr. OM Hak	Deputy Chief of Battambang Tax Branch
7	Mr. HUOT Sambath	Chief of Return Processing of Large Taxpayer Unit
8	Mr. NGOUN Sok Heng	Chief of Return Processing Sectional Medium Taxpayer Unit
9	Mr. NUP Lymach	Tax Auditor
10	Mr. IM Leakhena	Tax Auditor

**Training course in 2010 (Plan):**

Training Course: 1. Human Resource Management, 2. Tax Audit,  
3. Taxpayer Service, 4. Collection of Delinquent Tax

Duration: 2010/03/05-03/13

Institution: National Tax Agency, National Tax College

No.	Name of Trainee	Position and Department
<b>No1 Human Resource Management</b>		
1	Mr. HIM Bunthoeun	Deputy Director of Department of Personnel and Administration Finance
2	Mr. SAY Sophal	Director of Khan Mean Chey Tax Branch, Phnom Penh
3	Mr. YIN Chindavuth	Deputy Director of Khan Cham Ka Mon Tax Branch, Phnom Penh
4	Mr. CHUNG Savan	Chief of Personnel Office, Department of Personnel and Administration Finance
5	Mr. PRIM Saly	Deputy Director, Banteaymeanchey Province Tax
<b>No2 Tax Audit</b>		
1	Mr. HEAN Treng	Deputy Director of Department of Enterprise Audit
2	Mr. SRUN Angkaren	Chief of Large Enterprise Audit, Department of Enterprise Audit
3	Mr. SEK Ratanak	Chief of Provincial Enterprise Audit Bureau, Department of Enterprise Audit
4	Mr. THOUN Chhaykry	Deputy Director of Khan Pram-pi Makara Tax Branch, Phnom Penh
5	Mr. CHIN Kimsreng	Deputy Director of Siem Reap Province Tax Branch
<b>No3 Taxpayer Service</b>		
1	Mr. OEUR Samrith	Chief of Taxpayer Services and Tax Arrears Bureau
2	Mr. HENG Kosolboth	Deputy Director of Kompong Cham Province Tax
3	Mr. TEP Viseth	Deputy Director of Preah Sihanouk Province Tax
4	Mr. KHEARN Sangha	Deputy Director of Battambang Province Tax Branch
5	Mr. CHHEANG Kim say	Deputy Chief of Return Processing Office
<b>No4 Collection of Delinquent Tax</b>		
1	Mr. ROTH Mony	Deputy Director of Department of Large Taxpayer
2	Mr. PREAP Bona	Deputy Chief of Taxpayer Services and Tax Arrears
3	Mr. TUY Sivil	Deputy Director of Rattanakiri Province Tax Branch
4	Mr. SYSOTH Chanda	Deputy Director of Khan Resey Kaov Tax Branch, Phnom Penh
5	Mr. SUN Votthy	Deputy Chief of The First Control Bureau, Department of Controlling

A- 14

2

34

### Annex 5: Allocation of Cambodian Counterparts

#### Management Group

Name of Counterpart	Post	Assignment in project	Assignment period
H. E. Sim Eang	Delegate of RGC in charge as Director General of General Department of Taxation	Project Director	2007/06/11-
Mr. Keo Savuth	DDG for GDT	Project Manager / Administrative personnel and supporting staff	2007/06/11-
Mr. Yos Simerath	DDG for GDT	Project Manager / Administrative personnel and supporting staff	2007/06/11-
Mr. Him Bunthoeun	Deputy Director of Department of Personnel and Administration Finance	Project Coordinator	2008/08/01-
Mr. Chuk Kimhaph	Chief of Personnel and Training Bureau	Project Coordinator	2007/06/11-2008/12/31

#### Groups of implementation of In-Country seminars, training courses in Japan, accounting and bookkeeping training

Name of Counterpart	Post	Assignment in project	Assignment period
Mr. Long Seng	Director of Department of Law, Litigation and Statistics	Leader of training course participants Coordination for a seminar (lecturer) of remedy of infringement of taxpayer rights	2007/12 2008/01-02 and 2009/05
Mr. Keo Chhan	then Chief of Taxpayer Services Bureau	Coordination for a seminar of taxpayer services	2008/01-02
Mr. Chhoeun Vantho	then Deputy Chief of Enterprise Tax Audit Bureau	Coordination for two seminars of tax audit	2008/03 and 2008/05
Mr. Sun Angkaren	Chief of Large enterprise Tax Audit Bureau, Department of Enterprise Audit	Coordination for two seminars of tax audit and presentation on Cambodian audit in two In-Country seminars. Presentation of country report in a training course in Japan	2008/12 and 2010/02 2010/03

A-15



Name of Counterpart	Post	Assignment in project	Assignment period
Mr. Him Burihooun	Deputy Director of Department of Personnel and Administration Finance	Coordination for seminar of internal administration. Coordination for seminar of Human Resources Management. Accounting and Bookkeeping Trainings. Coordination of a training course in Japan, and country report in the course	2009/02 2009/12 2008/09-2010/02 2010/03
Mr. Chao Hak	Deputy Director of Department of Law, Litigation and Statistics	Coordination for a seminar on remedy of infringement of taxpayer rights	2009/06
Mr. Preap Bona	Deputy Chief of Tax Collection Office. Department of Taxpayer Services and Arrears	Coordination for a seminar on collection of delinquent tax. Presentation of country report in a training course in Japan	2009/06 2010/03
Mr. Oeur Samrith	Chief of Taxpayer Services Office, Department of Taxpayer Services and Tax Arrears	Coordination for a seminar on taxpayer services and presentation on Cambodian audit in in-Country seminars. Presentation of country report in a training course in Japan	2010/03
Mr. Sun Veithy	Deputy Chief of 1 <sup>st</sup> Control Bureau, Department of Controlling	Lecturer of 4 <sup>th</sup> Batch of Accounting and Bookkeeping Training Elementary Course Lecturer of 5 <sup>th</sup> Batch of Accounting and Bookkeeping Training Elementary Course Lecturer of 6 <sup>th</sup> Batch of Accounting and Bookkeeping Training Elementary Course	2009/01-03 2009/06-08 2009/11-2010/01
Mr. Kim Sareth	Auditor of 2 <sup>nd</sup> Audit Bureau, Department of Large Taxpayer Management	Lecturer of 4 <sup>th</sup> Batch of Accounting and Bookkeeping Training Elementary Course Lecturer of 5 <sup>th</sup> Batch of Accounting and Bookkeeping Training Elementary Course Lecturer of 6 <sup>th</sup> Batch of Accounting and Bookkeeping Training Intermediate Course	2009/01-03 2009/06-08 2009/11-2010/01
Mr. Ngoun Samnang	Auditor of 3 <sup>rd</sup> Audit Bureau, Department of Large Taxpayer Management	Lecturer of 6 <sup>th</sup> Batch of Accounting and Bookkeeping Training Elementary Course	2009/11-2010/01
Mr. Chhay Choatheng	Deputy Chief of Large Enterprise Tax Audit Bureau, Department of Enterprise Audit	Lecturer of 5 <sup>th</sup> Batch of Accounting and Bookkeeping Training Intermediate Course	2009/11-2010/01

n-16

## Annex 6: In-country Training by the Project

### 1. Seminars of Tax Administration

	Name of training	Duration	Number of Participants
1	Taxpayer Services / Remedy for Infringement of Taxpayer rights Laws and regulations of Japan's National Tax College / National and Local taxes of Japan	2008/01/28-02/01	125
2	Overview of Tax audit / Tax audit of international businesses / Tax audit of SMEs	2008/03/10-03/14	110
3	Tax audit of real estate and construction businesses	2008/05/20-05/22	100
4	Bookkeeping instruction to SMEs and individual business entities Tax audit of Banking Business / Tax audit of Insurance Business	2008/12/16-12/19	70
5	International Administration / Taxpayer Services	2009/02/17-02/20	90
6	Collection of delinquent tax / Remedy for Infringement of Taxpayer rights	2009/06/22-06/26	90
7	Human Resources Management; Personnel system and staff training Human Resources Management; Evaluation and internal inspector system	2009/12/05-12/18	90
8	Tax audit of telecommunication business / Tax audit of shipping industry	2010/02/23-02/26	91

### Accounting and Bookkeeping Training

Batch	Duration	Elementary	Intermediate	Advanced (1)	Advanced (2)
1	August – November, 2007	64	35	-	-
2	February-May, 2008	40	40	40	-
3	June-September, 2008	30	40	-	40
4	January-March, 2009	40	40	40	-
5	June-August, 2009	40	40	40	-
6	October, 2009-February, 2010	37	40	-	41
Total		251	235	120	81

A-17

## Annex 7: List of Interviewees

Date of Meeting: 2010/02/26

	Name	Position
1	Mr. Keo Savuth	Deputy Director General, General Department of Taxation
2	Mr. Yos Simarath	Deputy Director General, General Department of Taxation
3	Mr. Him Bunthoeun	Deputy Director, Department of Personnel and Administration Finance
4	Mr. Srun Angkaren	Chief, Large Enterprises Tax Audit Bureau, Department of Enterprises Audit
5	Mr. Chau Hak	Deputy Director, Department of Law, Litigation and Statistics
6	Mr. Pan Bun Thoeum	Director, Department of Enterprise Audit
7	Mr. Chhay Cheaheng	Deputy Chief, Large Enterprise Audit Bureau, Department of Enterprise Audit

Date of Interview: 2010/03/01

	Name	Position
1	Mr. Him Bunthoeun	Deputy Director, Department of Personnel, and Administration Finance
2	Mr. Srun Angkaren	Chief, Large Enterprise Audit Bureau, Department of Enterprises Audit
3	Mr. Chhiv Vuochlak	Official, Department of Enterprise Audit
4	Mr. You Lady	Deputy Chief, Department of Large Taxpayer
5	Mr. Prowa Theavy	Official, Department of Enterprise Audit
6	Mr. Suong Sovan	Official, Department of Enterprise Audit
7	Mr. Vong Vuthiny	Auditor, Department of Enterprise Audit
8	Mr. Heng Chumnita	Auditor, Department of Large Taxpayer
9	Ms. Non Sokunvary	Deputy Chief, Department of Enterprise Audit
10	Mr. Keo Chandara	Auditor, Department of Enterprise Audit
11	Mr. Svon Sotheary	Auditor, Department of Enterprise Audit
12	Mr. Nuon Pol	Official, Don Penh Tax Branch
13	Mr. Sron Soksan	Official, Don Penh Tax Branch
14	Mr. Po Piseth	Official, Chamkarmon Tax Branch
15	Mr. Khoeum Tola	Official, Chamkarmon Tax Branch
16	Mr. Thor Chhayserayboth	Official, Department of Enterprise Audit
17	Mr. Dech Chandara	Official, Department of Enterprise Audit
18	Mr. Se Naron	Official, Department of Large Taxpayer
19	Mr. Chhay Cheaheng	Deputy Chief, Large Enterprise Audit Bureau, Department of Enterprise Audit
20	Mr. Kem Darth	Deputy Chief, Department of Enterprise Audit
21	Mr. Chhun Khoeun	Deputy Chief, Litigation Bureau, Department of Law, Litigation and Statistics
22	Mr. Khun Savoeun	Chief, Litigation Bureau, Department of Law, Litigation and Statistics
23	Mr. In Veasna	Deputy Chief, Litigation Bureau, Department of Law, Litigation and Statistics
24	Ms. Chet Sophaneary	Official, Chamkarmon Tax Branch

25	Mr. Yin Chidavuth	Deputy Director, Chamkarmon Khan Tax Branch
26	Mr. Kong Sophal	Official, Department of Large Taxpayer
27	Mr. Lich Meng	Official, Department of Large Taxpayer
28	Mr. Oeur Samaith	Chief, Taxpayer Service Bureau, Department of Taxpayer Services and Tax Debt
29	Mr. Preap Bona	Deputy Chief, Tax Arrears Bureau, Department of Taxpayer Services and Tax Debt
30	Mr. Ching Saukn	Chief of Personnel Bureau, Department of Personnel, Administration Finance
31	Mr. Suong Sovan	Tax Audit, Department of Enterprises Audit
32	Mr. Kim Sareth	Official, Department of Large Taxpayer
33	Mr. Heny Chumnith	Official, Department of Large Taxpayer

Date of Interview: 2010/03/02

	Name	Position
1	Mr. Him Bunthoeun	Deputy Director, Department of Personnel and Administration Finance
2	Mr. Ky Bora	Deputy Chief, Inquiry and Cross Checking Bureau, Department of Controlling
3	Mr. Chhong Sophal	Deputy Chief, Chamkarmon Tax Branch
4	Mr. Khut Samath	Deputy Director, Department of Taxpayer Services and Tax Debt
5	Mr. Preap Bona	Deputy Chief, Tax Arrears Bureau, Department of Taxpayer Services and Tax Debt
6	Mr. Chhay Cheaheng	Deputy Chief, Large Enterprise Audit Bureau, Department of Enterprise Audit
7	Mr. Lim San	Deputy Director of Department of Enterprise Audit
8	Mr. Srun Angkaren	Chief, Large Enterprise Audit Bureau, Department of Enterprise Audit
9	Mr. Khun Savoeun	Chief, Litigation Bureau, Department of Law, Litigation and Statistics
10	Mr. Chhun Khoeun	Deputy Chief, Litigation Bureau, Department of Law, Litigation and Statistics
11	Mr. Tech Sokumthearith	Deputy Chief, Litigation Bureau, Department of Law, Litigation and Statistics
12	Mr. But Hour	Director, Department of Information Technology

Date of Meeting: 2010/03/03

	Name	Position
1	Mr. Him Bunthoeun	Deputy Director, Department of Personnel and Administration Finance
2	Mr. Ky Bora	Deputy Chief, Inquiry and Cross Checking Bureau, Department of Controlling
3	Mr. Chamrouena Touch	Deputy Director, Department of Information Technology
4	Mr. Khut Samath	Deputy Director, Department of Taxpayer Services and Tax Debt
5	Mr. Chhay Sovanna	Deputy Director, Department of Taxpayer Services and Tax Arrears
6	Mr. Meng Mirea	Deputy Chief
7	Mr. Lim San	Deputy Director of Department of Enterprise Audit
8	Mr. Srun Angkaren	Chief, Large Enterprises Tax Audit Bureau, Department of Enterprises Audit
9	Mr. Khun Savoeun	Chief, Litigation Bureau, Department of Law, Litigation and Statistics

Date of Interview: 2010/03/04

	<b>Name</b>	<b>Position</b>
1	Mr. Um Seiha	Deputy Director General, General Department of Taxation
2	Mr. Keo Savuth	Deputy Director General, General Department of Taxation
3	Mr. Yos Simarath	Deputy Director General, General Department of Taxation
4	Mr. Pan Bun Thoem	Director, Department of Enterprise Audit
5	Mr. Chau Hak	Deputy Director, Department of Law, Litigation and Statistics
6	Mr. Lim San	Deputy Director, Department of Enterprise Audit
7	Mr. Him Bunthoeun	Deputy Director, Department of Personnel and Administration Finance
8	Mr. Chhay Souvanna	Deputy Director, Department of Taxpayer Services and Tax Arrears
9	Mr. Khut Sam Ath	Deputy Director, Department of Taxpayer Services and Tax Arrears
10	Mr. Khun Savoeun	Chief, Litigation Bureau, Department of Law, Litigation and Statistics
11	Mr. Srun Angkaren	Chief, Large Enterprise Tax Audit Bureau, Department of Enterprises Audit
12	Mr. Tep Chamroeun	Deputy Chief, Bureau of Taxpayer Services
13	Mr. Chhay Cheaheng	Deputy Chief, Large Enterprises Audit Bureau, Department of Enterprise Audit
14	Mr. Kem Darith	Deputy Chief, Department of Enterprise Audit
15	Mr. Ky Bora	Deputy Chief, Inquiry and Cross Checking Bureau, Department of Controlling

A- 20