

ガーナ共和国  
食糧農業省財務管理改善プロジェクト  
詳細計画策定調査報告書

平成22年7月  
(2010年)

独立行政法人国際協力機構  
ガーナ事務所

ガーナ事
J R
10-006

ガーナ共和国  
食糧農業省財務管理改善プロジェクト  
詳細計画策定調査報告書

平成22年7月  
(2010年)

独立行政法人国際協力機構  
ガーナ事務所

## 序 文

本報告書は、ガーナ共和国政府から 2008 年 8 月に要請され、2009 年度案件として採択された技術協力プロジェクトの詳細計画策定調査の結果です。調査は 2009 年 9 月に 8 日間かけて実施されました。

Public Finance/Financial Management (PFM) という改革分野が開発援助の対象となって久しいですが、ガーナ共和国における進捗は決して十分ではありません。近年、一般財政支援が導入されてから本件分野に対するドナーの関心はますます高まっていますが、PFM の改善は以前にも増して大きな課題とされています。

わが国は、2005 年パリで開催された DAC ハイレベルフォーラムで「援助効果向上のためのわが国の行動計画」を発表し、PFM 改革努力への支援に対するコミットメントを示しました。前後して、JICA（及び旧 JBIC）でも PFM に関する各種の調査作業を行っています。技術協力も各国で何件か実施していますが、JICA にとって PFM 支援の歴史はまだ始まったばかりです。

ガーナ共和国では 1990 年代から PFM 改革の取り組みが見られ、多くのドナーが PFM の各分野への支援実績を有しています。わが国の本件分野への取り組みは、2003 年の旧 JBIC による支援が原点です。JICA としては、本件調査を経て本格的な技術協力案件を検討していますが、ここでは、PFM の個別分野を担うのではなく、対象を食糧農業省に定め、「同省全体のマネジメント・サイクル改善」をめざし、その核として PFM をとらえている点で特徴的です。それはまた、具体的な業務レベルから人的に関与することで、個別から全体を変革する作業であり、むしろ JICA 技術協力の原型といえるアプローチが採用されています。

本件支援が、一方では PFM 改革全体を見据えつつ、PFM を通じた支援対象組織のマネジメント・キャパシティを培うことで、ガーナ共和国における政策と実施の一致を促すものとなるよう期待しています。

平成 22 年 7 月

独立行政法人国際協力機構

ガーナ事務所長 山内 邦裕

# 目 次

序 文  
目 次  
地 図  
略語表

第1章 調査概要	1
1-1 経 緯	1
1-2 調査団員	2
1-3 調査方針	2
1-4 調査日程	2
1-5 調査結果概要	4
1-6 支援スコープについて	5
1-7 調査総括（団長所感）	6
第2章 ガーナの公共財政管理（PFM）の現状と食糧農業省（MOFA）	7
第3章 食糧農業省（MOFA）の公共財政管理（PFM）の現状と課題	12
3-1 政策・計画策定面	12
3-2 予算計画面	12
3-3 実施面	13
(1) 財務管理	13
1) 収支管理	13
2) コミットメント管理	14
(2) 有形資産管理	14
3-4 業績評価面	15
3-5 内部監査面	16
3-6 公共財政管理（PFM）と IT	19
(1) ガーナ政府	19
(2) 食糧農業省（MOFA）本省	19
(3) 食糧農業省（MOFA）地方組織	20
第4章 協力枠組み	22
4-1 協力の目的	22
4-2 協力の枠組み	22
4-3 協力対象地域	23
4-4 実施体制	23
4-5 技術協力プロジェクトの基本計画	23
(1) プロジェクト目標	23

(2) 上位目標 .....	24
(3) スーパーゴール .....	24
(4) アウトプット .....	24
(5) 活 動 .....	25
(6) 投 入 .....	27
(7) 外部要因 .....	27
第5章 5項目評価 .....	28
5-1 妥当性 .....	28
5-2 有効性 .....	28
5-3 効率性 .....	28
5-4 インパクト .....	29
5-5 自立発展性 .....	30
付属資料	
1. 面談者一覧 .....	33
2. 収集資料一覧 .....	36
3. 署名済みミニッツ .....	40
4. 署名済み合意議事録 .....	53



## 略 語 表

ADMU	Aid and Debt Management Unit
AfDB	African Development Bank
AgSSIP	Agriculture Sector Support Investment Project
ASP	Agriculture Sector Plan
BPEMS	Budget and Public Expenditure Management System
CAGD	Controller and Accountant General's Department
CIDA	Canadian International Development Agency
EC	European Commission
ERPFM	Enternal Review of Public Financial Management
FASDEP	Food and Agriculture Sector Development Policy
GIFMIS	Ghana Integrated Financial Management Information System
GPRS II	Growth and Poverty Reduction Strategy II (前政策の Ghana Poverty Reduction Strategy とは名称が異なる)
HIPC	Heavily Indebted Poor Country
IAA	Internal Audit Agency
IAU	Internal Audit Unit
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IT	Information Technology
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
JICA	Japan International Cooperation Agency
MDA (s)	Ministries, Department and Agencies
MMDA (s)	Metropolitan, Municipal and District Assemblies
MOFA	Ministry of Food and Agriculture
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
OHCS	Office of the Head of Civil Service
PC	Personal Computer
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PFM	Public Finance/Financial Management
PPMED	Policy, Planning, Monitoring and Evaluation Directorate
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PUFMARP	Public Financial Management Reform Programme
RADU	Regional Agriculture Development Unit
R/D	Record of Discussions
SAPS	Special Assistance for Project Sustainability
S/MTAP	Short/Medium Term Action Plan

# 第1章 調査概要

## 1-1 経緯

1990年代から見られたガーナ共和国（以下、「ガーナ」と記す）政府の公共財政管理（Public Finance/Financial Management：PFM）の改革努力は、2003年に一般財政支援が導入されてから特にドナーの関心と関与が増している。PFM改善は、各省レベルのそれも併せて求めるものである。多くのドナー支援、複数のプロジェクトが実施されている農業セクターでは、食糧農業省（Ministry of Food and Agriculture：MOFA）が各種リソースの一元管理に課題を抱え、結果的にその適切な活用に支障を来してきたとされる。

MOFAは、そもそも財務管理を担う独立した部局を有していなかった。2002～2003年にかかるJapan Bank for International Cooperation（JBIC）の支援、またそれに引き続いた同省に対するJICAの調査分析等を通じ、カナダの支援もあって2006年に財務局長（Financial Controller）を責任者とする「財務局（Finance Directorate）」<sup>1</sup>が創設された。MOFAは、この財務局を要として、会計面での改善を図り、それが適切な政策フィードバックとなって、健全な予算計画、支出計画につながることを意図し、結果的に政策と実施の一致を図るべく努力してきた。既述のとおり、一方で、多様な援助プロジェクトの存在がMOFAの全体リソース管理に課題をもたらしている面があるが、他方で、このように財務情報管理改善のためには組織運営の見直し、管理システムの導入と定着、及び人的キャパシティ等の強化が求められている。

予算・支出管理については政府全体のPFMを統合する予算支出管理システム（Budget and Public Expenditure Management System：BPEMS）の導入計画が1997年ごろには固まり、以後、既に長い期間その使用が試みられているが、適用範囲は限られており、2009年6月現在ようやくMOFAにも試行されている状態であった。しかし、同システムの完全適用には莫大な費用がかかることや利便性に疑問が残る。MOFAによれば、たとえ同システムが完全に機能しても、それは個別省庁の財政運営・財務管理に必要なすべての情報を網羅するものではないという。そのため、各省は、予算計画また会計報告のために別個のソフトウェアを活用しているが、これはBPEMSによる統合のあるなしにかかわらず（バックアップ・データの管理の観点からも）必要な措置であるとされる。

上記の課題、背景に対処すべく、MOFAより2008年に要請された技術協力プロジェクトでは「より良き政策形成に資する財務会計システムの向上」が上位目標とされ、農業開発に寄与すべく、予算計画、資産管理、財務管理システム、内部統制システムの改善あるいは設立をプロジェクトの目的に掲げている。特に、支援対象となるMOFAの財務会計担当者は要請時174名とされるが、会計情報管理のためのソフトウェアも特定されておらず、マニュアル・ベースでの作業に多くを負っており、この点の改善支援が必要とされた。

本詳細計画策定調査においては、上記のようなガーナ政府からの協力要請の背景、内容を確認し、ガーナ政府のPFMの現状とMOFAの状況、及び要請の妥当性、現状に即した支援の方向づけにつき先方担当機関等と協議し、追って「支援スコープ」を特定することを目的とした。

<sup>1</sup> MOFAでは、Directorate（局）が組織体系の中心であり、その下位組織としてDivision（部）及びUnit（課）がある。局、部、課、等の訳語は、区別化の便宜上、名付けることとする。



## 1-2 調査団員<sup>2</sup>

氏名	担当分野	所属／役職	期間
山内 邦裕	総括	JICA ガーナ事務所長	-
松澤 余帆子	企画管理	JICA ガーナ事務所員	-
森原 克樹	協力企画	JICA 公共政策部 財政金融課 所員	9/5 ～ 9/14
杉本 正実	公共財政管理	新光オーエムシー株式会社	9/5 ～ 9/18
大供 史郎	財務・会計	株式会社エスエヌ・グローバルソリューション	9/5 ～ 9/18
佐藤 尚之	IT システム	株式会社サンバレス	9/5 ～ 9/18
大迫 正弘	評価分析	有限会社ネフカ	9/5 ～ 9/18

## 1-3 調査方針

調査は以下の2点を方針とし、以下（1）の事実確認を主な作業としつつ、調査後に結果を踏まえて（2）支援スコープを設定することとした。

- （1）財務管理に係る MOFA 内外の課題（構造、制度、組織、情報システム、人的能力）を把握し、背景情報を踏まえた要請内容の妥当性を確認する。（分析・整理の視点は以下のとおり）

### 【分析・整理の視点】

- ① 財務経済計画省からの予算配賦と MOFA の予算計画及び執行に係る課題
- ② MOFA のリソース管理と支出管理を合わせた収支管理、また資産管理に係る課題
- ③ ガーナ政府全体の PFM を統合する BPEMS 及び MOFA 内部の予算・会計情報管理用ソフトウェアの運用実態と展望に係る課題

- （2）適切な技術協力プロジェクト支援のスコープ（支援方法、体制、投入内容、開発目的）を設定し、Record of Discussions（R/D）案を検討する。

## 1-4 調査日程

2009年9月7日（月）

9：00	JICA 事務所（打合せ）
11：00	在ガーナ日本国大使館表敬
13：30	MOFA 財務局 Finance Directorate との協議
15：30	MOFA 事務次官への表敬
16：00	MOFA 財務局との協議

<sup>2</sup> このほか、調査アレンジとして橋本企画調査員、後方支援として三木在外専門調整員、Samson Konlan プログラム・オフィサー、また現地コンサルタントとして Seth Anipa が参加。

9月8日（火）

9：00	MOFA 財務局及び関係機関（調達課、内部監査課、インハウス・コンサルタント=IT関係者）との協議
11：00	MOFA 政策・計画・モニタリング評価局（PPMED）との意見交換
13：30	MOFA 支援ドナー（CIDA）との意見交換
14：45	MOFA 総務局 <sup>3</sup> との意見交換
16：00	会計総局（CAGD）との意見交換

9月9日（水）

9：00	財務経済計画省予算局との協議
10：30	外部監査局（MOFA 担当）との協議
13：30	MOFA 農業普及サービス局（Agriculture Extension Service Directorate）との意見交換
15：00	調査団内のブレインストーミング
17：00	財務経済計画省 BPEMS の視察

9月10日（木）

AM	グレートアクラ州政府内 MOFA 部局の視察
PM	グレートアクラ州ドドワ郡政府内の MOFA 部局の視察

9月11日（金）

9：00	MOFA 支援ドナー（世界銀行）との意見交換
10：30	調査内容の整理、ワークショップ準備
PM	MOFA 財務局との調査内容に関する協議

9月14日（月）

終日	ステークホルダー・ワークショップ及び結果取りまとめ
----	---------------------------

9月15日（火）

8：30	MOFA 資産管理担当者との協議
AM	内部協議
PM	MOFA 財務局との調査結果確認及び支援方針の協議

9月16日（水）

8：00	MOFA IT 部門との協議
9：00	内部監査機構との協議
10：00	MOFA 財務局との最終協議
14：30	在ガーナ日本国大使館への報告

<sup>3</sup> General Administration and Finance Division から 2006 年 Finance Directorate が独立しており、MOFA では局レベルを「Directorate」と称することになっている。よって、同組織も「General Administration Directorate」（Division ではない）と修正されるべきところ、法的な改正がまだ行われていないため、旧来の名称が使われている。

## 1-5 調査結果概要

上記「1-3」の調査方針に基づく結果概要は、以下のとおり。

調査項目	調査結果概要
(1) MOFAの外部環境及び外部機関の役割と課題	
① 財務経済計画省予算局との予算編成過程におけるMOFAとの関係	① 予算プロセスでは、MOFAの各コストセンターからの予算要求取りまとめ後、財務経済計画省から示されるシーリングのタイミングが遅く、予算見直し段階でコストセンターからのフィードバックが得られないのが課題。(なお、支出面ではMOFAから財務経済計画省への連携に遅れがある)
② 会計総局(Controllor and Accountant General's Department : CAGD)の手続き面及び制度面でのMOFAとの関係	② ガーナ統合財務管理情報システム(Ghana Integrated Financial Management Information System : GIFMIS)のMOFAへのロールアウトが検討されており、CAGDからMOFAへはその実施の担保を要求されている。
③ 内部監査のMOFA内での役割と課題	③ MOFA内部監査課の5～6名で、MOFAの200以上のコストセンターをみるため、各コストセンターには2年に一度ほどしか回ることができない。人的キャパシティ、移動手段の不足あり。また、監査内容も不十分。
④ 外部監査によるMOFAの課題認識	④ 内部監査と同様な問題あり。
⑤ ドナー援助がMOFAの財務管理に与えている影響	⑤ プロジェクトごとの財務報告もできているが、統合報告にはなっていない。
(2) MOFAにおける政策→予算計画→執行→会計報告→政策フィードバックのプロセスに係る制度、管理体制及び担当部局のキャパシティ	
① MOFAの上記(1)のプロセスにかかわる組織内の部局の現状と手続きの実態	① 政策、予算は、政策・計画・モニタリング評価局(Policy, Planning, Monitoring and Evaluation Directorate : PPMED)及び同局内の予算ユニットが中心であるが、予算委員会には財務局も含まれている。政策は本省より各コストセンターに指示され、予算案は各コストセンターから本省に上げられる関係であり、コストセンターでは財務局を監督局とする会計担当者が予算編成にもかかわっている。
② MOFA財務局が上記プロセスに占める役割と課題	② 財務局に期待される役割は特に財務情報(会計報告)による適切な政策へのフィードバックにある。政策や予算については上述のようにPPMEDが中心であるが、妥当な政策と予算編成の根拠となる財務情報は財務局より提供される。財務情報の質とスピードが課題。

③ MOFA 財務局の会計情報取りまとめの実情と、同局が検討している管理システムの改善案及びその妥当性	③ 四半期ごとの財務報告では、政府予算分だけでなくプロジェクト予算も併せて取りまとめられているが、現金収支しかカバーしていないこと、時間的問題（作成に 90 日間かかっており、目標は 30 日に短縮すること）と適切な統合化に課題がみられる。
④ MOFA の地方支局の財務管理の現状と課題	④ 会計担当者への Personal Computer (PC) アクセスが限られていることもあって、マニュアル・ベースでの作業が多いこと、郡レベルの情報を州レベルで取りまとめることができず、情報管理体制が不十分。実際には郡等のコストセンターから直接情報がバラバラに本省に送付されてくるため、取りまとめに困難あり。
⑤ 要請内容における資産管理の課題と意義づけ	⑤ 物品リスト以上のもはなく、様式は統一されているものの、記入方法はコストセンターごとでばらつきがあるうえ、一元管理のルールも体制もないため、根本的な対応が必要。
⑥ 他ドナー（カナダ、世界銀行）の支援内容と問題意識及び援助協調の可能性	⑥ 重複なし。補完関係が期待されている。
(3) MOFA の財務情報システムの現状と考案されている内容	
① 財務経済計画省の BPEMS の実施状況と MOFA のかわり状況	① BPEMS はプロジェクトとして終了。調査中に GIFMIS が後継プロジェクトとして始動したばかり。GIFMIS では同じ Oracle による統合システムの普及・活用が計画されており、MOFA も GIFMIS の対象に含まれる見込み。
② MOFA の観点から見た BPEMS の活用可能性と有用性	② GIFMIS では Oracle Version 12 を導入予定。MOFA 本省では前バージョンが接続されているが 200 以上のコストセンターに接続されるには時間がかかることが予想される。実際、フィージビリティに不安あり。
③ MOFA の IT の現状とソフトウェアの活用状況	③ 財務情報取りまとめとして、GIFMIS に対応（勘定科目の一致）した Advanced Excel（商品名：EasyBooks）の活用を検討しており、同ソフトの普及活用を急ぎたいとしている。
④ MOFA の財務管理における情報管理と適切なソフトウェア及び普及可能性	④ Advanced Excel の活用は費用面と汎用性の観点から推進すべきものと思料。Oracle システムへの情報アップロードも可能としており、Oracle への本格的移行も見越している点で有効。

## 1-6 支援スコープについて

支援枠組みについては、調査結果に基づき、先方との協議を踏まえて、付属資料 3 のとおり（ミニッツに添付の R/D 案 Annex として）PDM/PO 案を作成し、同内容で基本合意した。この時点では、プロジェクト目標は「MOFA の財務管理体制が強化される（MOFA 内部の体制）」とし、上位目標は「MOFA が提供する財務管理サービスが向上する（MOFA 外部に対するサービス）」としている。そもそも先方との協議では、MOFA の PFM 改善が実現すれば、他省の参考になるこ

とが想定され、それを「モデルとして他省に普及する」という上位目標にすることも検討されていたが、これには先方から抵抗があった。理由は、上位あるいは横へモデル普及する役割をそもそも MOFA は有していないこと、また政府政策としては統合システムである GIFMIS の普及があり、MOFA も（本件支援で人的キャパシティ、制度能力を培うことで）そのシステムへの適切な合流をめざす立場にあるため、「(一見異なる) 新たなシステムが横に普及する」ような印象を与えることは、政府政策にむしろ支障を来すこと、等が理由である。

#### 1-7 調査総括（団長所感）

要請元の MOFA 財務局は、財務局長のリーダーシップとオーナーシップに溢れていて、改革を自主的に進める意欲が十分に感じられた。それは「われわれのこのプロジェクトは・・・」という先方の表現にあるとおり、自らの計画であるという自覚に示されている。実際に、財務管理では 2003 年の JBIC 支援を踏まえ、当時確認された改革内容の大半を実施するなど大きな進捗をみせている。要請時には独自開発が必要とされた会計ソフトも、汎用性とガーナ政府が計画する統合システムとの連携可能性を踏まえて、エクセル・ベースで開発を進めており、そのパイロット段階にあった。わが方支援は、システム開発そのものではなく、財務報告の質とスピードを高めるべく改善支援するものであり、あるいはエクセルの活用拡大を促す点にあると思われた。

他方で、資産管理については、コストセンターごと（本省、技術部門、地方支所）に物品の登録はみられても、体系的統合的な管理体制はなく、この点は根本的な支援が必要と思われた。

上記を踏まえ、調査では、MOFA の PFM を軸にしつつもマネジメント全体を見据えて改善すべき課題を抽出した。したがって支援計画としては、広めにスコープを取ることとし、調査結果を踏まえて支援枠組みを検討してきたが、詳細は R/D 署名までに確定していくこととする。

他方、財務経済計画省、また統合的な BPEMS（ちょうど調査機関中に BPEMS の後継プロジェクトとして GIFMIS が打ち出された）の実施主管である CAGD とも本件支援が補完関係にあることが確認され（同じ点は関係ドナーとも確認できた）、協力関係が期待できることから MOFA をとりまく環境は好意的であると思われる。一点、MOFA での取り組みの他省への波及効果が「支援インパクト」として期待される場所であるが、他省の「参考に資するモデル」にはなっても、他省が「適用すべきモデルづくり」を明示的な目的とすることに先方から疑義が示され、このインディケーター設定には困難がみられた。このため調査後に署名したミニッツに付属した R/D 案では上位目標は踏み込んだものとはしておらず、先方の希望に即した内容となっている。

若干の検討課題を除き、財務管理及びマネジメント課題に関する MOFA の認識も深く、取り組み意思も十分みられたことから、JICA 支援でこれを適切にあと押しすれば支援目的を達成する可能性は高いと思われる。あとは多方面に広がる支援内容をいかに全体管理するか、支援開始までに十分検討する必要がある。

## 第2章 ガーナの公共財政管理（PFM）の現状と食糧農業省（MOFA）

1990年代の公共支出レビュー等を通じ、ガーナのPFMには幾つもの課題が見いだされた。それらへの対応として、1997～2003年までの期間、世界銀行、英国、カナダ及び欧州委員会（European Commission：EC）の支援を受けて「公共財政管理改革プログラム（Public Financial Management Reform Programme：PUFMARP）」が施行されたが、それは以下の課題に対応したものである。

- ① 予算編成（Budget Preparation）
- ② 予算執行（Budget Implementation）
- ③ 会計報告（Accounting & Reporting）
- ④ 現金管理（Cash Management）
- ⑤ 援助・債務管理（Aid and Debt Management）
- ⑥ 歳入改革（Revenue Reform including Taxpayer Identification Numbering System）
- ⑦ 財政地方分権化（Fiscal Decentralisation）
- ⑧ 監査改革（Audit Reform）
- ⑨ 調達改革（Procurement Reform）
- ⑩ 法制枠組み（Legal and Regulatory Framework）
- ⑪ 統合的人事給与情報管理（Integrated Personnel and Payroll Database）

上記改革は、2004年の世界銀行によるプログラム終了報告書<sup>4</sup>の評価で、求める成果がアンビシャスすぎたとして改革成果が示せなかった点を指摘している。実際、中期支出枠組み（Medium Term Expenditure Framework：MTEF）とBPEMSという2つを含む新しい多様なシステムが複雑な制度的チャレンジを生み、それら改革に政府が対応しきれなかったという課題が抽出されている<sup>5</sup>。

他方、PUFMARPの改革課題を継承した「包括的財政管理改革プログラム（Comprehensive Financial Management Reform Programme）」が2002～2007年を対象期間として打ち出された。これは、それまでのPFM改革全体を統合的にとらえ直し、短期（2002年中）、中期（2004年まで）、長期（2007年まで）に達成すべき課題を明記したものである。同時に、ドナー支援とのマッチングも図った。

上記「包括的財政管理改革プログラム」を基に、2006年には、財務経済計画省によって「3年戦略計画：短中期行動計画（Short/Medium Term Action Plan：S/MTAP）」が発表された。これは国家開発計画（Growth and Poverty Reduction Strategy II：GPRS II）という新政策に対応したPFMに関する2006年中の計画と財務経済計画省による2009年までの中期計画となっている。なお、2009年10月現在、PFMに関する次期の統合的な改革戦略は未定であり、同年初頭に樹立した新政権下での検討が待たれている。

ドナー支援は、PUFMARP以降、PFMの各個別分野にそれぞれの支援が向けられたが、下位分野の広がりもあってか相互協調の体制はみられなかった。ただ、2003年に一般財政支援が開

<sup>4</sup> World Bank（2004）Implementation Completion Report on a Credit to the Republic of Ghana for a Public Financial Management Technical Assistance Project

<sup>5</sup> MTEFに基づく予算編成はその後、現在まで実施されているが、BPEMSは試行錯誤を繰り返している。

始され、PFMの重要性から2004年にドナー間での円卓会議（Public Financial Management Donor Roundtable）が開かれるようになった。PFM政策の面で協調関係が一方で生まれたが、PFM各分野の支援は他方で継続されてきた。近年、この円卓会議は「PFMセクターグループ」として成立し、政府側カウンターパートは財務経済計画省予算局長がその任にあたっている。しかし、PFM改革課題は、同予算局長の権限の範疇を超えているものも多く、その意味ではPFMアジェンダに関する政府のオーナーシップの所在が不明ないしは十分でないとされている（PFMセクタードナーによる2009年3月現在の評価）。なお、PFM改革の政策根拠であるS/MTAPの再活性（及び次期フェーズ）が必要とされている。

#### ◆ PFM 査定・評価

2005年以降、世界銀行等が出資するPFM分析作業としてガーナに対し「External Review of Public Financial Management (ERP FM)」が例年実施されている（ただし2007年分の作業のズレもあって2008年分は抜けたまま2009年分のレポートが作成されている）。他方で、国際的なPFM診断として「Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)」が2006年と2009年にそれぞれ実施されている。なお、2006年のPEFAは同年のERP FM作業の一環（第二部）としてはじめて実施されたものである。これ以外には、ドナーの出資により、特定の省庁ないし政府機関や特定の地方政府などを対象に「選択的会計監査 (the Audit of Selected Flows)」が例年実施されている。

##### (1) External Review of Public Financial Management (ERP FM)

これまで以下の4回が実施されている。主要な部分は、マクロ経済及び財政面でのパフォーマンスの査定であり、スコアによる評価をするものではないが、調査にて特定された課題に対する政策的助言が付されている。さらに各回、PFM全体の分析評価とともに個別テーマが設定されている。

- ① 2005年（2005年12月発行） 個別テーマ：S/MTAP
- ② 2006年（2006年6月発行） 個別テーマ：PEFA
- ③ 2007年（2008年6月発行） 個別テーマ：調達
- ④ 2009年（2009年5月発行） 個別テーマ：MTEF

##### (2) Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)

これまでに2回（2006、2009年）実施。

- ① 第1回PEFA：2006年（ERP FM第二部として実施）

IMF・世界銀行がPFMを診断するための重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Country：HIPC）アセスメント（2001、2004年）と2006年のPEFAとの比較<sup>6</sup>では、ガーナのPFMパフォーマンスには向上がみられる（3つのアセスメントを通じてみると、12の指標のうち8つで改善がみられている）。

- ② 第2回PEFA：2009年（2006～2008年分、中央政府及び地方政府を対象）

PEFAによる地方レベルでのアセスメント手法を基に、2009年は通常の中央政府に対する査定のほか、地方政府を対象としたPEFAが実施されている（それぞれの報告書は2009年

<sup>6</sup> Paolo de Renzio and Bill Dorotinsky (2007) Tracking Progress in the Quality of PFM Systems in HIPC's

10月7日現在ドラフトであるが、中央政府の査定結果が2006年と比較され、多くの改善項目がみられた)。以下の2006年との比較でみると、10項目がプラス、4項目がマイナスとなっている。

<b>PFM Performance Indicator</b>	<b>2006</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>
	<b>Original</b>	<b>Recalibrated</b>	
<b>A. Credibility of the Budget</b>			
1. Aggregate expenditure out-turn compared to original approved budget	B	B	C
2. Composition of expenditure out-turn compared to original approved budget	D	D	C
3. Aggregate revenue out-turn compared to original approved budget	A	A	B
4. Stock and monitoring of expenditure payment arrears	B+	NS	NS
<b>B. Comprehensiveness and Transparency</b>			
5. Classification of the budget	B	C	C
6. Comprehensiveness of information included in budget documentation	C	C	B
7. Extent of unreported government operations	A	A	A
8. Transparency of Inter-Governmental Fiscal Relations	C	D+	D+
9. Oversight of aggregate fiscal risk from other public sector entities.	C	D+	D+
10. Public Access to key fiscal information	B	B	A
<b>C (i) Policy-Based Budgeting</b>			
11. Orderliness and participation in the annual budget process	B	B	A
12. Multi-year perspective in fiscal planning, expenditure policy and budgeting	C	C	C+
<b>C (ii) Predictability and Control in Budget Execution</b>			
13. Transparency of taxpayer obligations and liabilities	B	C	C+



<u>PFM Performance Indicator</u>	<u>2006</u>	<u>2006</u>	<u>2009</u>
	<u>Original</u>	<u>Recalibrated</u>	
14. Effectiveness of measures for taxpayer registration and tax assessment	C	C	C
15. Effectiveness in collection of tax payments	D+	NS	C+
16. Predictability in the availability of funds for commitment of expenditures	C	D+	D+
17. Recording and management of cash balances, debt and guarantees	B	C+	C+
18. Effectiveness of payroll controls	C+	C+	C+
19. Competition, value for money and controls in procurement	NS	NS	B+
20. Effectiveness of internal controls for non-salary expenditure	C	D+	D+
21. Effectiveness of internal audit	D+	D+	D+
<b>C (iii) Accounting, Recording and Reporting</b>			
22. Timeliness and regularity of accounts reconciliation	C	C	C
23. Availability of information on resources received by service delivery units	D	D	B
24. Quality and timeliness of in-year budget reports	C+	C+	C+
25. Quality and timeliness of annual financial statements	C+	C+	C+
<b>C (iv) External Scrutiny and Audit</b>			
26. Scope, nature and follow-up of external audit	C+	C+	C+
27. Legislative scrutiny of the annual budget law	C+	C+	D+
28. Legislative scrutiny of external audit reports	C+	C+	D+
<b>D. Donor Practices</b>			
D-1 Predictability of Direct Budget Support	C+	C+	A
D-2 Financial information provided by donors for budgeting and reporting on project and program aid	C	C	C+
D-3 Proportion of aid that is managed by use of national procedures	D	D	D

Key:  Recalibrated score.  Improved score  Slipped Score

NS= No Score

(Republic of Ghana Public Expenditure and Financial Accountability 2009, Vol.1., Final Report, p.40.)

#### ◆ Public Expenditure and Institutional Review (PEIR)

MOFA は 2008 年 9 月に International Food Policy Research Institute (IFPRI) と協働して PEIR 報告書<sup>7</sup>を出している。財政管理面<sup>8</sup>については、政府全体の改革努力が MOFA の財政管理の向上にも寄与しているとされる。他方、予算プロセスでは、MOFA が地方レベルでの参加型計画・予算化を進める一方、予算シーリングがあとから示され、これを加味しない予算プロセスになっていること、中央政府の事業資金がタイトであり地方の裁量がないことなど、地方による計画及び予算配賦努力が無為になっていることが挙げられる。また、資金フローについては、地方への四半期ごとのディスバースが 2、3 カ月遅れることで必要な購入資材を掛け買いする必要があるなど問題になっている。なお、給与も定期的に支払われないことも大きな課題である。

<sup>7</sup> IFPRI (2008) Public Expenditure and Institutional Review: Ghana's Ministry of Food and Agriculture

<sup>8</sup> MOFA の PPMED が作業担当であり、予算ユニットが PPMED に含まれることから Financial Management の分析は予算面が中心になっているように思われる。

◆ BPEMS から GIFMIS へ

世界銀行が主に支援してきた統合的な予算支出管理システムである BPEMS は 2009 年 8 月に DfID 等の支援を得て、GIFMIS として生まれ変わる事となった。いずれも Oracle ベースのソフトを用いたシステムだが、GIFMIS では Oracle の最新バージョンを導入することになっている。主管の財務経済計画省及び CAGD は、今後、GIFMIS を PFM 改革の核として推進していくこととしているが、PFM 改革全体に関する政策はこれだけで十分とはいえ、上記のように 2009 年に終了する PFM の S/MTAP の検討と再導入が求められている。

BPEMS 実施中からそうであるが、財務経済計画省とライン省庁との予算、財務会計の情報管理体制の不備を埋めるために IT 化が計られてきた。支出にあたる省庁には、予算計画の妥当性、手続きの正統性、執行の適切性、報告の完全性、などが求められ、それなくしては財務経済計画省として政府のアカウントビリティが果たせないことから、財務当局と執行省庁とをオンラインでつなぎ、情報の統合化が進められた。しかし、それが執行省庁の PFM の改善そのものにつながっているかどうかは別の問題であり、「基本を正す (getting the basics right)」ことなくして、全体の改善は期待できない。

◆ MOFA に対する PFM 支援

MOFA への PFM 支援は、2002 ～ 2003 年に実施された JBIC の援助効果促進調査 (Special Assistance for Project Sustainability : SAPS) 業務をきっかけに、ニーズが発掘されたものだが、保健省の先例もあるなかで省単位での PFM 改善が必要であることを意味している。JBIC 支援を経て、JICA が調査分析を行うなど MOFA を対象とした支援は続いた。これらを受けてカナダが MOFA の PFM 改善を念頭に、財務局の組織設計、財務管理の人的物的キャパシティ分析を踏まえた助言を行っている。これを受け、MOFA を支援するドナー (カナダ、世界銀行を中心に JICA も参加) で「農業 PFM グループ」という下位セクターグループもつくられた。現在、世界銀行及びカナダは MOFA の政策 [Food and Agriculture Sector Development Policy (FASDEP) II] 実施のための資金援助を行っているが、政策対話を通じて成果をみるとしているものの、財務管理の諸側面に関する実務改善を目的とした技術支援はみられない。

## 第3章 食糧農業省（MOFA）の公共財政管理（PFM）の現状と課題

### 3-1 政策・計画策定面

ガーナは世界銀行・IMFにより「重債務貧困国（HIPC）」としての認定を受け、「拡大 HIPC イニシアティブ（Enhanced HIPC Initiative）」の適用対象国となっており、その適用条件の1つとして「貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper：PRSP）」の作成が義務づけられている。ガーナ PRSP は 2003 年 2 月に初めて作られたが、現行 PRSP はそれに続く第 2 弾の計画として 2005 年 11 月に策定された GPRS II（2006~2009 年）<sup>9</sup> である。GPRS II においては経済成長による貧困削減のベースとして、①マクロ経済の安定、②民間部門による牽引強化、③人材開発、④行政におけるガバナンスの強化、の 4 つの重点項目を掲げており、そのうち①及び②の枠組みのなかでは「農業部門の改革」に焦点をあてている。

農業部門改革実行の中心に位置するガーナ MOFA は、GPRS II の農業セクター実施政策にあたる FASDEP の改定を 2007 年に行い（FASDEP II）、それに基づくアクション・プランである“*Agriculture Sector Plan（ASP）2009-2015*”を策定している。

ガーナ農業部門においては地方分権が推進され、ASP も District（郡）Level から Regional（州）Level のおのおのの開発政策、計画を基に積み上げられることになっており、計画の良否（上位計画との整合性、実施可能性、目的及び活動に関する優先順位付与の合理性・現実性、その他）はそれぞれの地域レベルでの実行主体の計画能力に大きく依存している。中央レベルの観点からは、MOFA は全 10 州の地域レベル及び州内の郡レベルを含めた 200 以上のコストセンター<sup>10</sup>を有しており、それらの計画を統合して国家レベルの ASP を策定する立場にあるが、同省は同時に各地域主体の計画能力の向上による計画内容のグレード・アップを指導する責任をも有している。

ガーナ農業セクターの開発計画の質を高め、実効のある計画の実施を促し、もって全体国家開発計画（2010 年以降は GPRS II の後継となる「中期開発枠組み」）の成果を高めるためには、MOFA による各地域に対する正しい基準にのっとった計画策定方法・手続きの指導と計画策定能力向上の支援を強化する必要がある。

### 3-2 予算計画面

ガーナは公共セクターの予算作成の従来の方式を、MTEF を基にした新しい予算計画方式（以下、「MTEF 予算方式」と記す）に改めて、1999 年度の予算から導入している。MTEF 予算方式は、文字どおり中期（ガーナの場合には 3 年）の収支ローリング予測に立って予算を計画するのみでなく、費目基準（Line-item Budgeting）から活動基準（Activity-based Budgeting）への転換、

<sup>9</sup> 第 1 次 GPRS の名称は“Ghana Poverty Reduction Strategy”であり、2003～2005 年までをカバーする 3 年計画であった。第 2 次計画において G を“Growth”に替えたのは「焦点と内容の転換であり基本的な開発への意思と政策の変更である」とガーナ政府は表明している。

<sup>10</sup> 各地域レベルでは費用だけではなく収益も生じているケースもあるので、企業経営の技術用語を正確に援用するとすれば、「コストセンター」よりも「プロフィット・センター」がより正確なネーミングといえるが、公的部門に「プロフィット」の用語はそぐわないので、「コストセンター」という用語をもって代用するのやむを得ない表現法であると考えられる。ただし「コストセンター」の本来の意味から、あたかも「コストのみで収益は生じない」という誤解を生ぜしめる弊害はあるので、この用語の使用にあたっては注意を要する。ちなみに、保健省では Budget Management Centre（BMC）としており、この用語法の方が上記弊害を排除しているという点においてより適切であると考えられる。

省庁ごとの縦割り予算（Isolated Budgeting）から共通目的達成のための省庁横断的予算（Program Budgeting）への転換といった3要素を同時に含むものでなくてはならないが、ガーナの MTEF 予算方式は基本的にこの3つの要件を備えた、システムとしては望ましい形態を形づくっているといえる。

MTEF 予算は中期開発計画及び GPRS II を実行するための財政的裏づけを付与するものであるから、それ（計画）と直接リンクするものでなくてはならないのは当然のことである。したがって、各レベルでの計画と整合した形での予算の積み上げを行う必要があり、計画策定に関する上記「3-1」の第3、4パラグラフで記述した内容がそのままあてはまるといってよく、JICA による本技術協力において、MOFA による各コストセンターに対する正しい基準にのっとった MTEF 予算作成方法・手続きの指導と作成能力向上の支援を強化する必要がある。

### 3-3 実施面

開発のためのマネジメント・サイクルにおける「政策策定」「予算計画」の次に来る局面である「実施」に関するマネジメントの二大領域は、金銭取引に直接、間接にかかわる「財務管理」と「有形資産の管理」である。

#### （1）財務管理

##### 1）収支管理

2003 年に実施された JBIC による SAPS は、当時のガーナ財務省援助・債務管理ユニット（Aid and Debt Management Unit : ADMU）の援助・債務情報管理の改善を目的とするものであったが、その前提としての各ライン省庁における統合収支管理の確立をも促した。その一環として、当時コストセンターごとの収支管理にとどまって、省としての統合収支管理のシステムを欠いていた MOFA に対して、SAPS の一環として統合収支管理の確立に向けてのアクション・プランを参加型ワークショップの実施を通じて策定した。

本詳細計画策定調査において、MOFA が上記アクション・プランをベースに収支管理の改革に取り組み、SAPS 以来6年後の今日、省としての統合収支管理のシステムを作り上げ“Consolidated Statement of Income & Expenditure”として四半期ベースの財務報告が可能になっていることを確認した。

他の途上国支援でアクション・プラン策定までの支援にとどまった場合において、自主的にそのプランを実行してシステムを作り上げる、といったケースは経験的に稀にしか見られない事実にかんがみると、ガーナ MOFA の自己のマネジメント改革に対する意気込みの強さとその実行力は特筆すべきであり、本技術協力支援業務の実効性も大いに期待される場所である。

以上のとおり、収支管理に関しては MOFA としての統合管理が可能になっているが、最近の“Financial Statements”のレビューと、財務局を中心とする関連部署へのヒアリングによると、本来峻別して扱わなければならない一般会計とプロジェクト会計が一体的に扱われている<sup>11</sup>等まだそのシステムには荒削りの面が散見され、更なる洗練化が必要なることに併せ、「政策・計画の策定」「予算計画」局面の強化と同様の観点から、MOFA に

<sup>11</sup> 一般会計は永続的に発生する会計的取引を一定期間に区切って集約・報告する「期間会計」であり、これに対してプロジェクト会計は事業開始から完了までに発生した会計取引をひとかたまりとして集約・報告する「事業会計」であるので、それらをひとまとめにして扱ってはならない。

よる各地域に対する正しい基準にのっとった収支計算書作成の方法・手続きの指導と作成能力向上の支援を強化する必要があると認められる。

また、収支管理に関連した課題として、未登録職員（任期切れ職員）への給与支払いにより、他の活動目的に計上されていた予算が不足する問題が起きている。同問題は他省庁でも発生しており、ガーナ政府全体の共通課題ともいえ MOFA 側からも強い協力要請があったところ、対策の検討が必要とされる。

## 2) コミットメント管理

MOFA の財務会計制度の改革成果には上記のとおり目を見張るものがあるが、現金収支のみしか取り扱っていないといったカバレッジの点にまだ問題がある。ガーナの公共会計制度において発生主義はいまだ取り入れられていないが、MOFA としては支払い義務であるコミットメントは発生時点で計上して、その動きと残高を管理したいという希望がある<sup>12</sup>。その発生、消滅（支払）取引を現行会計システムはオミットしており、現時点で幾らのコミットメント残高が残っているのかを知ることはできない。なお、“Financial Reports & Accounts, 2007” の Accounting Policies には “Expenses are accounted for on modified accrual basis.” とあり、費用の認識に修正発生主義（つまりコミットメント時点で費用を計上する）をとっている建前にはなっているが、上述のとおり現実にそのようにはなっていない。

そのような状況を改善するため、コミットメントがどういう場合にどのようなメカニズムで発生するのかを調査したうえで、その発生、消滅を的確に記録して、その動きと残高とを管理できるような会計システムの導入を支援する必要がある。また、コミットメント発生に関する権限関係、その他コミットメント取引に関する管理ルールのレビューも、内部統制システムの観点から行う必要がある。

収支管理の改善とコミットメント管理の構築は、上流の政策・計画策定、予算計画及び下流の業績評価システムの改善との直接のリンケージが保持されるような形で行われることが肝要である。

## (2) 有形資産管理

ガーナ MOFA の “Financial Reporting & Accounts, 2007” の Accounting Policy の Fixed Assets の項に、“Capital items are expensed on acquisition<sup>13</sup>” とあることから有形（固定）資産を会計上認識することになっているものと判断できるが、同報告書に掲載されている “Consolidated

<sup>12</sup> 現金主義会計と発生主義会計との関連でコミットメント管理を理解するには、支払利息の会計処理を考えると分かりやすい。毎年4月末と10月末を利息の支払期限とする借入金があったとしよう。これを3月末の決算時点でどう会計処理するかが上記3種の会計処理方針の下では変わってくる。現金主義の場合は決算期末時点で現金による4月分の利息支払いが生じていないのであるから会計処理は不要であるが、発生主義の下では既に前回支払日の前年10月末以降3月末まで5カ月の期間が経過しており、期間の経過とともに支払利息は生ずるという考えの下で、5カ月分の支払利息額を計算して費用として未払計上する。コミットメント（支払義務）管理はこの中間に立つ、いわば部分（または修正）発生主義ということができ、期間の経過に応じてではなく、支払義務が生じた時点で費用を認識する。したがって、本ケースの場合、3月末時点ではまだ利息支払義務が生じていないのでその時点での4月分利息の会計処理は不要である。しかし、仮に前年10月末に支払われるべき利息が3月末時点で支払われていなかったとすると、その分の金額を費用として未払計上することになる。現金主義会計では未払い分の有無にかかわらず、実際の支払いが生ずるまで費用の認識は一切不要である。

<sup>13</sup> Capital Items、動詞用法の Expense の用語法が適切とはいえず、この文章自体の意味するところは不明瞭。

Statement of Assets and Liabilities”という表には、“Assets”として現預金等の金銭資産が計上されているのみで、棚卸資産、有形固定資産といった「有形資産」の項目は見当たらない。これは、MOFAの現行実務において、ローカル・ベース（コストセンター、地域事務所、本部）では一応の固定資産台帳を保持し記帳が行われて（つまり固定資産取引を認識している）が、これをグローバル・ベース（省全体）で集計できない（会計報告書に載せられない）、といった実務の実態を端的に反映するものということができる。

そのような実態に陥っている主な要因として、次の2点を指摘することができる。

- ① 各部署で保持する「固定資産台帳」のフォームは統一されているものの、記入方法がバラバラである。
- ② 資産の種類と個数のみが「固定資産台帳」には記入され、価額の記入がない。  
また、その他の管理的欠陥として次のような点も指摘できる。
- ③ 固定資産の認識はあるが、棚卸資産<sup>14</sup>の姿が資産台帳上みえない。
- ④ プロジェクトを通じて取得した固定資産が固定資産台帳に載せられていることが確認できず、その手続きも確立されていない。

以上のとおり、完全に欠如している上記「コミットメント」管理に比較すると、（一部の）資産が固定資産台帳によって不十分ながら管理されている「有形資産管理」は半歩進んでいるものともいえないが、現実の管理の実態は極めてプリミティブな段階にとどまっており、有形資産管理の基本である定期的資産棚卸・実査手続きの確立をも含む、ほぼ一からの管理改善が必要である。

### 3-4 業績評価面

開発マネジメント・サイクルにおける「実施」の次に来る「業績評価（Performance Evaluation）」の局面においては、「計画」段階で設定された諸目標の達成度合が、その達成のために実際に費やされたコストとの対比によって示されなければならない。私企業会計においても、一定期間の企業業績は当該期間に実現した収益と同期間に発生した費用との対比によって評価されることに基本的な相違はない。しかし、私企業の場合収益・費用の対比は、その差額として算出される利益に集約され、結果、その業績は「利益」といった一本の指標によって評価されることになる。これに対し公共部門の事業体の目的とするものは基本的に収益の獲得ではないから、その成果を金銭タームで表される収益で置き換えることはできない。したがって、コストと対比されるべき成果は、指標によって計測可能な定量的な達成成果をもって主に表示されることとなる。

ガーナ MOFA における業績評価は、PPMED が主体となって実施されており、その評価結果は四半期ごとの“Performance Report”としてまとめられている。今回調査における PPMED、財務局、その他業績評価にかかわる各部署との協議において浮き彫りとなった同省の業績評価実施面での弱点のポイントは、上流の政策・計画策定、予算計画、実施（特に費用面）との明確なリンケージの欠如であった。つまり、業績評価の結果を設定された目標に対するその達成度合とそれに費

<sup>14</sup> MOFA は農場、獣医サービスといった収益事業を行っており、これらに伴ってそれらの運営に必要な棚卸資産（例えば、家畜の飼料、医療用その他薬剤、医療器具・資機材、その他明確な会計基準に基づいて支出時に費用として認識される項目以外の資産支出）の保持が当然想定されるが、それらが資産として認識されている形跡が見えない。また、農場での営業用家畜は（固定）資産として挙げられているのか否かも、今回調査ではコストセンターとしての農場訪問を行わなかったので不明である。

やされたコストとの対比において示すことができていない、ということである。またそのような事実は、入手した 2007 年第 4 四半期の“Performance Report”の中味からもうかがうことができる。

同報告書は冒頭において“*It discusses the performance of the various sectors vis-à-vis the budgetary allocation.*”と謳い、達成業績をコストとの対比において報告するという建前を表明してはいるが、その実質的な内容が伴っていない。報告書本文はガーナ全土の降雨量を中心とする地域別気候動向の実績から始まり、作物開発、エクステンション・サービス、牧畜、農業技術、灌漑、人材開発、農業統計・リサーチ等の農業主要分野における「活動の進捗」を一般的な記述方法で説明すると同時に、付表“*Matrix of Activities, including expected outcomes and actual outcomes*<sup>15</sup>”において個別活動ごとの「実績」と、当該活動に割り当てられた予算額（支出された予算額ではない）を対比する形で表示している。しかしながら、提示されている内容はあくまで「活動の進捗状況」もしくは“*Output*”であり、肝心の“*Outcome*”と「支出実績」が載せられていない。また、各 Activity がどのような Objective 達成をめざして行われているのかの表示もない。つまり、モニターされているのは当該期間中に実施された「活動の実績」であり、それによってもたらされた「効果」または「目標の達成度」と「そのために費やされたコスト」による「計画実施結果の評価」は実際には行われていないことになる。MOFA 自身がいみじくも告白する自己の弱点とはまさにこのことをいっているのである。

この弱点の克服のためには、上流部分である政策・計画策定、予算計画へのアシスタンスによって構築すべき整合的なロジカル・フレームワークと適切な業績指標の設定にリンクした形での評価の体系と、その実施方法の確立を図ることである。そのためには、各フィールド（コストセンター）レベルにおいて現実的もしくは潜在的<sup>16</sup>にモニター可能な業績指標の特定化を行うための基礎調査と、具体的なモニタリング・システムの構築といった足固めを、MOFA が進めている農業統計の充実化努力との密接な連繋の下にまず推し進める必要がある。

### 3-5 内部監査面

内部監査とは、組織体の経営目標の効果的な達成に役立つことを目的として、合法性と合理性の観点から公正かつ独立の立場で、経営諸活動の遂行状況を検討・評価し、これに基づいて意見を述べ、助言・勧告を行う監査業務、及び特定の経営諸活動の支援を行う診断業務である。組織体がその経営目標を効果的に達成するためには、経営管理体制を確立し、事業活動の効率的推進を図るとともに、組織体に所属する人々の規律保持と士気の高揚を促し、併せて社会的な信頼性を確保していくことが必要である。内部監査は、これらの状況を検討・評価し、必要に応じて、組織体の発展にとって最も有効な改善策を助言・勧告するとともに、その実現を支援する機能を有する。

以上は社団法人日本内部監査協会の「内部監査基準」よりの引用であるが、要するに内部監査の中心的使命は、所属する組織体の組織目標の効果的・効率的達成を目的とした総合的な経営管理改善・強化支援活動である、ということができる。内部監査人がしばしば「インハウス・コンサルタント」と特徴づけられるゆえんでもある。

公共部門の内部監査にとって以上の使命を的確に遂行していくためには、開発マネジメント・

<sup>15</sup> 下記のとおり、この標題の看板には偽りがあるといわざるを得ない。

<sup>16</sup> 潜在的にモニター可能な業績指標を現実化させるためには、そのためのシステム整備（フィールド統計データの整理と定期的な収集方法の構築）を要し、本技術協力にはそのための支援を含めるべきである。

サイクルのすべての局面に関与して問題点の発見と改善策の提言及びその実行支援を行っていかねばならない。

視点を変えると、監査業務には一般に、その対象と目的の相違から、次のような領域が含まれる。

- ① 会計監査 (Accounting, or Financial Audit)
- ② 業務監査 (Operational Audit)
- ③ 合規性監査 (Compliance Audit)
- ④ 業績監査 (Performance Audit)

以上の4つの監査領域について内部監査機能及びその実行の良否を判断し、改善・強化を図っていくには、開発マネジメント・サイクルのどの局面に、どのような種類の監査が行われているかといった視点を分析の始点とすることが望ましい。

マネジメント局面 監査の種類	政策策定	予算計画	実施	評価	フィードバック
会計監査					
業務監査					
合規性監査					
業績監査					

ガーナ MOFA の内部監査による最近の監査報告書を査閲すると、所属の切れた職員に対する給与の支払いや社宅の提供、調達時の手続き違反、支払時の源泉税天引き漏れ、といった個別瑕疵事項の摘発と是正勧告に終始し、なぜそのようなことが発生したかの原因分析によるシステム改善への提言はみられない。これは査察 (Inspection) であり、(内部) 監査 (Audit) の領域にはいまだ到達していない、というのが実態といえよう。

ガーナ側からの当初の要請内容にも「内部統制の強化」が含まれており、そのひとつのコアとしての内部監査の強化・改善は、JICA の MOFA のマネジメント改善支援の一項目として取り上げる必要がある<sup>17</sup>。

#### ◆ IAA について

ガーナにおいては内部監査機能の強化に重点が置かれ、2003年には内部監査機構 (Internal Audit Agency : IAA) を発足させることによってその制度的強化がもくろまれている。

IAA は、2003年に制定された IAA Act (Act 658) に基づいて設立され、2005年より実質的な活動を開始した。同法では同時に、各 Ministries, Departments and Agencies (MDA) / Metropolitan, Municipal and District Assemblies (MMDA) での内部監査実施部署として Internal Audit Unit (IAU) の設置も規定され、IAA はその取りまとめ部署としての役割を担っている。同法の施行以前は、実際の内部監査は、CAGD に所属する内部監査人が実施していたが、MDA では会計業務も

<sup>17</sup> ちなみに “Ghana Audit Service” によって行われている外部監査報告書も、内部監査報告書とほぼ同じような個別瑕疵項目の指摘がみられ、ダブル・チェックの効用はあるが、適切な役割分担関係が希薄である。また、外部監査は “Performance Audit” の名の下に警察官の宿舎の現状調査といった個別調査を行っているが、それらから総合的に判断してガーナの公共監査制度とその実施はいまだ未熟な段階にある、といわざるを得ない。



CAGD から配属された職員によって実施されていたことから独立性に問題を抱えていたことや、内部監査実施のガイドラインや報告ルートの未整備等の課題に対応する必要があった。同法によって、各 MDA/MMDA の責任において Internal Audit Unit (IAU) が設置され内部監査を実施する法的形態が整備されるとともに、各 IAU の作成する内部監査報告書が IAA の Director-General に提出され、IAA の作成する年次報告書は国会に提出されるという報告ルートも確立された。

内部監査の体制が整備されてきた一方で、実施面では会計監査のほか、業績監査、合規監査の実施や、Audit Report Implementation Committee の活動状況のモニタリング及び指摘・改善事項のフォロー等が求められているが、それらすべてを実施するには至っていない。また IAU にはそれら各種監査の実施に加えて、コンサルティング機能の強化が期待されている。IAU からの報告書の提出状況については、現状では、やや提出の遅れが目立つ程度（特に MOFA には目立った遅れ等はない）とのことであるが、報告書の内容については、全体的に質の向上が必要であると IAA では認識している。

IAA と外部監査機関である Ghana Audit Service との連携では、情報共有に関して覚書が交わされ定期的なミーティングの開催が計画される等、コミュニケーション強化に向けた取り組みが始まったところである。現状では IAU レベルでの外部監査人とのコミュニケーションは、主に個人ベースでの実施にとどまっており、IAU ごとにはばらつきがあるとのことである。各 IAU への内部監査人の配置については、Office of the Head of Civil Service (OHCS) が人事権をもつことから IAA として直接関与することはないが、適正な配置に関する提案を行うほか、実際の採用に関しては面接官としても関与している。内部監査人の経験年数は全体の平均では 6～10 年で、主なバックグラウンドは会計分野とのことであり、給与水準の相対的な低さを理由として外部の民間企業への流出が多いことが問題であるとのことである。

現在の IAA の主な活動は以下のとおりである。

● 内部監査の品質向上のための取り組み

内部監査の啓発活動のほか、内部監査マニュアル（現在作成中）・ガイドラインの整備や、監査調書や報告書のフォーマット・Internal Audit Charter（現時点ですべての MDA/MMDA で制定されているわけではない）のテンプレート等の整備を実施。内部監査報告書に加え、外部監査報告書、Monitoring Unit の報告書の収集を行い、内部監査人やマネジメントへのフィードバックと、指摘・改善事項に対するフォローアップを実施している。

● 内部監査人に対するトレーニング

内部監査人に対して、計画・人員配置・スケジューリング等に関する研修や、調書作成や報告書作成等についての指導を実施。また必要な場合には特定のテーマについての研修を実施している。

● 内部監査の実施及び実施支援

システム導入時を含め、IT 監査を実施するほか、IAA が直接、プロジェクトやコストセンターの内部監査を実施し、内部統制、リスク管理、ガバナンス向上の観点からの指導・助言を実施している。

### 3-6 公共財政管理（PFM）と IT

#### (1) ガーナ政府

ガーナ政府の全体の予算支出管理システムである BPEMS が 1997 年から導入されているが、現在まで全省庁での使用には至っておらず MOFA での試用は 2009 年 6 月によりやく開始された。2009 年 8 月 31 日に BPEMS の後継システムとして GIFMIS 計画が発表された。GIFMIS は、Oracle E-Business Suite Financial software<sup>18</sup> を使用し、カスタマイズなしで使用される予定である。GIFMIS では

- ・ General Ledger (GL)
- ・ Accounts Receivable (AR)
- ・ Public Sector Budgeting (PSB)
- ・ Purchase Order (PO)
- ・ Accounts Payable (AP)
- ・ Cash Management (CM)

の 6 つの基本モジュールに、

- ・ Fixed Assets (Oracle Assets)

が追加され 7 つのモジュールで運用される。GIFMIS 用の新サーバーは既に導入されている。

#### (2) 食糧農業省（MOFA）本省

##### 1) ソフトウェア

##### a) Activate (予算作成ソフト)

予算作成ソフトウェアとして Activate が運用されている。Activate は、Microsoft Access 2007 を使用した小規模なシステムで、ガーナ政府が全省庁での使用のためソフトウェア会社 (Consulting Africa Limited) に依頼し開発を行ったものである。Activate は PPMED 内で使用され、1 台の Access サーバーに 3 台のクライアント PC が接続して使用されている。メニュー画面には

##### Budgeting and Actual Expenditure Tracking System MDA's Version 2.1

とあるが、“Actual Expenditure Tracking System” の部分は完成していないので、Budgeting の部分のみを使用している。MOFA では全省庁統一 Version のものをカスタマイズして使用している。

BPEMS へのデータは、Activate に入力した Budgeting データを Export し、それを BPEMS に Import している。GIFMIS に変わっても GIFMIS に合わせてデータを Export 可能である。ガーナ政府は 2011 年までに全省庁での Activate の運用を停止し、予算作成にも GIFMIS の使用で統一する計画である。

##### b) EasyBooks (支出管理ソフト) : (Advanced Excel)

支出管理として Excel ベースの集計フォームが使用されている。各コストセンターから紙で提出されたデータを、Excel フォームに再入力して集計を行うものだが、この Excel フォームの製作は外注したものである。計算式を含むあまり複雑ではない Excel フォームであるが、MOFA の中央組織内でも自ら開発する人材はいない。Excel フォームの開発は、Excellence Consultancy Services 社 (以下、「ECS 社」と記す) である。現在の Excel フォームの支出管理を効率化する目的で ERP パッケージなども検討されていたが、次期支出管理ソフトとして EasyBooks の開発が進められている。EasyBooks は ECS 社の製品でカスタ

<sup>18</sup> <http://www.oracle.com/applications/financials/intro.html>

マイズして使用する。

EasyBooks の原型は ECS 社のホームページ<sup>19</sup> からダウンロード可能である。EasyBooks は

- Cash Book
- Ledger
- Trial Balance

の 3 つの構成からなっていて、コストセンターの PC 上にインストールして使用される。各コストセンターで入力された支出データを紙ではなくデータとして収集し、MOFA 本省でのデータ入力の手間を省く。すべてのコストセンターのデータは集計され、BPEMS（今後は GIFMIS）フォーマットに合わせて Export することが可能である。EasyBooks の開発は 2009 年 9 月中に完了し 2 カ月の試行ののち、順次各コストセンターにインストールされる。

## 2) ハードウェア

MOFA 本省には、無線 LAN の環境が整備されている。約 100 台の本省内の PC とサーバーが IP ネットワークで構成されている。ISP から C クラスの 255 個のグローバル IP アドレスが提供されている。MOFA のホームページ<sup>20</sup> 用のサーバーは省内の一部屋にデスクトップ PC を置き Linux をインストールして運用されている。特別なサーバー室を設けているものではない。

サーバー及び省内の PC は、海岸に近いことによる塩分や未舗装道路などからの粉塵により PC 内部の汚れがひどい。そのため PC 内部の清掃を 1 年に 1 度、業者に依頼しているが、それでも PC の寿命は 2～3 年とのことであった。クリーンルームの必要性は少ないが、防塵防塩対策の環境が必要である。

## (3) 食糧農業省（MOFA）地方組織

### 1) ソフトウェア

現在は支出管理に Excel のフォームを使用しているのみで、アプリケーションは特にない。しかし、既述の EasyBooks の開発が進められている。郡レベルでのコストセンターのネットワーク環境が整備されていない現状では、それらの個々の PC にインストールする EasyBooks は業務効率化の現実的な解決策であり、郡レベルからのデータ収集においては十分に機能すると思われる。業務用ソフトのため各コストセンターでの運用教育が必要であるが、これがうまくいくと Budgeting のデータ収集にも発展していくことになる。しかし、地方分権のシステムとして州レベルのオフィスにおける収支データのデータ管理、分析となると EasyBooks のみでは限界があり、別のシステムが必要と思われる。しかし、それは EasyBooks の導入後、及び収支管理の業務改善の結果後に検討してもよい。

### 2) ハードウェア

10 カ所の州レベル・オフィスには数台の PC が配布されていて、Dial-up などインターネットへの接続環境が整備されている。郡レベルのコストセンターには、インターネッ

<sup>19</sup> <http://www.ecsghana.com/>

<sup>20</sup> <http://www.mofa.gov.gh/>

ト接続は整備されていないが、携帯電話網を利用した Dial-up 接続<sup>21</sup> など、比較的安価な接続手段があり、そのサービスの導入の検討も一考と思われる。また、すべてのコストセンターに PC が配布されているわけではないため、導入時には PC 未配布のコストセンターへの配慮が必要になる。

---

<sup>21</sup> MTN 社 <http://www.mtn.com.gh/> の「Mobile Broadband」サービス。

## 第4章 協力枠組み

### 4-1 協力の目的

本件の協力目的は、ガーナ MOFA の PFM 能力を関係各所の具体的な業務改善を通して強化し、ひいては財務経済計画省が中心となって進めているガーナ全体の PFM 改善の促進に寄与することにある。

### 4-2 協力の枠組み

本件支援にあたっては、PFM を、「政策・計画策定」－「予算計画」－「実施」－「業績評価」からなる循環的な開発マネジメント・サイクルとしてみる。その観点に立った場合、ガーナ MOFA は、第3章でみたとおり、「政策・計画策定」－「予算計画」－「実施」－「業績評価」のそれぞれの面において改善すべき課題を残している。したがって、本件の協力枠組みは、これら4側面のある特定の部分を取り上げて支援を行うのではなく、マネジメント・サイクル全体を一体のものとして強化するべく支援を行うものである。

内部監査及び IT は、「政策・計画策定」－「予算計画」－「実施」－「業績評価」のマネジメント・サイクル全体を側面から支援・強化するものである。内部監査に関しては、改善の余地が多々あり、ガーナ側からの強い要請もあるところから、協力枠組みに含むことが望まれる。IT に関しては、GIFMIS (BPMS)、Activate、EasyBooks と、IT がツールとしてガーナの PFM 体制に組み込まれつつあるが、中央、州、郡すべてのコストセンターレベルにおいてその導入及び運用はいまだ十分とはいえず、支援を必要とするところである。

以上の協力枠組みと第3章で指摘された改善点と支援内容をまとめると下表のようになる。

ガーナ MOFA の PFM の強化				
開発 マネジ メント ・サイ クル	政策・計画策定	MOFA による各地域に対する正しい基準にのっとり計画策定方法・手続きの指導と計画策定能力向上の支援		
	予算計画	MOFA による各地域に対する正しい基準にのっとり MTEF 予算作成方法・手続きの指導と策定能力向上の支援		
	実 施	財務管理	収支管理	MOFA による各地域に対する正しい基準にのっとり収支計算書作成の方法・手続きの指導と作成能力向上の支援
			コミットメント管理	コミットメントの発生、消滅を的確に記録し、その動きと残高を管理できる会計システム導入の支援
		有形資産管理	有形資産管理の基本である定期的資産棚卸・実査手続きの確立をも含む、ほぼ一からの管理改善	
業績評価	政策・計画策定、予算計画の統合的なロジカル・フレームワークと業績指標の設定にリンクした評価体系とその実施方法の確立			
側面 支援	内部監査	MOFA による各地域に対する正しい基準にのっとり内部監査の方法・手続きの指導と実施能力向上の支援		
	IT	支出管理ソフト (EasyBooks) の導入支援 州 (Region) レベルの収支管理ソフトウェア開発・導入支援 郡 (District) レベルの IT 環境整備支援		

#### 4-3 協力対象地域

協力対象地域はガーナ全土とする。具体的には、MOFA が管轄する全国約 200 カ所以上のコストセンターと 10 の地域オフィスを対象とする。

なお、本件プロジェクトは、これらのコストセンターと地域オフィスに対する個々の支援を別として、むしろ中央-州-郡レベルからなる MOFA の財務管理体制を補強・強化することをめざすものである。

#### 4-4 実施体制

カウンターパート機関は MOFA の以下の 3 機関とし、財務局がカウンターパート代表としてこれら 3 機関の調整にあたる。

財務局 (Finance Directorate)

総務局 (General Administration and Finance Division=Administration Directorate)<sup>22</sup>

PPMED

協力内容と 3 機関の関係は以下のとおりである。

政策・計画策定	財務局、PPMED		
予算計画	PPMED、財務局		
実 施	財務管理	収支管理	財務局
		コミットメント管理	財務局、PPMED
	有形資産管理	総務局	
業績評価	PPMED、財務局		
内部監査	財務局		
IT	財務局、総務局、PPMED		

#### 4-5 技術協力プロジェクトの基本計画

本プロジェクトは案件名を「ガーナ共和国食糧農業省財務管理改善プロジェクト」とし、協力期間は 2010 年 4 月から 2015 年 3 月の 5 年間とする。対象地域はガーナ全土、直接裨益者は MOFA、間接裨益者は財務経済計画省及び農民とする。

##### (1) プロジェクト目標

プロジェクト目標：MOFA の財政管理が改善される。

指標：内部・外部監査報告での指摘事項が減る。(内部監査での助言の実施を通じ、外部監査での指摘事項が最終的に半減<sup>23</sup>する)

<sup>22</sup> 「管理局」と訳すと、人事管理など、実際に別の局が担う業務を含んだ印象があるかもしれないが、「管財局」とすると財務(同局は本省の財務を担う一コストセンター)の点で、Finance Directorate との混同があるかもしれないため、ここでは「総務局」とする。

<sup>23</sup> 内部監査の強化により問題指摘の増大が予想される。支援実施による指摘事項の増大ピークからの半減をここでは意味する。

MOFA の支出超過が減少する。(開始後のベースラインとの比較で半減)  
財務管理報告書が期限までに提出される。

## (2) 上位目標

上位目標：MOFA の対外的農業サービス提供を滞らす要因となり得る財務管理上の問題が減少する。

指標：MOFA の業績評価報告書で農業サービスの課題に関し、財務管理面での問題指摘が減少する。

## (3) スーパーゴール

スーパーゴール：他省庁にとって効果的な財務管理モデルのひとつとなる。

指標：財務経済計画省及び他省庁の公文書でより良い財務管理であるとの指摘がなされる。

## (4) アウトプット

アウトプット 1：政策・計画策定及び MTEF 予算計画が改善される。

指標 1-1：国家開発政策及びセクター開発政策が反映された活動基準予算及びプログラム予算<sup>24</sup>が、少なくとも 30% のコストセンターで作成可能となる。

指標 1-2：30% のコストセンターで中期的な政策枠組みに応じた MTEF 予算が作成可能となる。

指標 1-3：30% の郡レベルのコストセンターで戦略計画が策定され、実施計画を合わせて州レベルの計画としてまとめられるようになる。

アウトプット 2：収支管理が改善される。

指標 2-1：四半期財務報告書が四半期終了後 30 日以内に提出される。(現在は 90 日)

指標 2-2：30% のコストセンターで詳細かつ政府予算及びその他リソースの収支を網羅した財務報告書が作成される。

指標 2-3：30% の州で、意思決定に資する財務報告書が規定枠組みに沿って作成され、期日中に提出される。

指標 2-4：職員給与の過剰支払い額がプロジェクト開始時のベースラインより 30% 減る。

アウトプット 3：コミットメントに対する支出の管理が適切に行われる。

指標 3：MOFA がコミットメント台帳を導入するようになり、75% のコストセンターが財務報告の一環としてこれを作成するようになる。

アウトプット 4：資産管理が改善される。

指標 4-1：MOFA の資産全体に関する情報管理手法(手続きマニュアル)が確立、導入される。

指標 4-2：30% のコストセンターで資産の動きが管理できる台帳が作成される。

<sup>24</sup> R/D 署名時(2010.2.15)に添付した PDM では「パフォーマンス予算」としたが、正しくは「プログラム予算」のためここでは修正。

アウトプット 5：MOFA 内で業績評価が適切に行われる。

指標 5：業績評価報告書が、予算枠組み、投入された技術要素、財務情報が活動ごとないしプログラムごとにまとめたものとなり、期限どおりに提出される。

アウトプット 6：内部監査の質が向上し、体制が強化される。

指標 6-1：全コストセンターに対する内部監査が 2 年に 1 回から年 1 回に増える。

指標 6-2：内部監査報告書が現状の事実認識（査察）レベルから組織運営改善のための助言を含む内容（運営管理に関する建設的提言）のものになる。

## （5）活 動

アウトプット 1：政策・計画策定及び MTEF 予算計画が改善される。

活動 1-1：郡及び週レベルすべてのコストセンターの予算計画書をレビューする。

活動 1-2：上記コストセンターの予算計画書を評価し、改善が必要な予算計画書を特定する。

活動 1-3：特定されたコストセンター及び州オフィスを訪問し、問題の原因を特定して具体的な改善策を示す。

活動 1-4：予算計画作成の原則と手順を標準化し、マニュアルとしてまとめる。

活動 1-5：（原価計算の不備とみられる）予算活動にかかわる物品及びサービスの標準積算単価を定める。

活動 1-6：全コストセンターを対象に政策・計画策定及び予算計画に関する研修を実施する。

アウトプット 2：収支管理が改善される。

活動 2-1：コストセンターが現在用いている収支管理の情報収集システムをレビューする。

活動 2-2：MOFA の活動に関する収支取引をすべて洗い出し、財務報告書に含められるようにする。

活動 2-3：一般会計とプロジェクト会計の両方に関して、現行の財務報告書作成方法とフォーマットのレビューを行う。

活動 2-4：グラント援助に関する（現在未整備の）価格設定の方法を見直す。

活動 2-5：収支管理の原則と手順を標準化し、マニュアルとしてまとめる。

活動 2-6：マニュアルに基づいて研修及びワークショップを行う。

活動 2-7：職員給与支払いの実情を把握、是正するためにチェックリスト（ツール）を作成する。

活動 2-8：（チェックリストを用いて）職員給与支払いに関する調査を行う。

アウトプット 3：コミットメント管理が適切に行われる。

活動 3-1：現行のコミットメント取引の定義と仕組みを特定する。

活動 3-2：MOFA の現存のコミットメントを洗い出す。

活動 3-3：コミットメント台帳の作成を支援する。

活動 3-4：全コミットメントを MOFA がコミットメント台帳に記帳できるようにする。

活動 3-5：コミットメント発生に関する権限関係等の現行ルールをレビューする。

活動 3-6：コミットメント取引を管理するためのマニュアルを作成する。



活動 3-7：コミットメント台帳記入実務の試行、研修を行う。

活動 3-8：コミットメント・マニュアルに関する研修を行う。

アウトプット 4：資産管理が改善される。

活動 4-1：固定資産台帳の作成規則・手順をレビューし、標準化する。

活動 4-2：MOFA に現存する資産の洗い出しを行う。

活動 4-3：有形固定資産と棚卸資産の会計区分に関するレビューを行う。

活動 4-4：統合資産台帳を作成し、その運用システムを確立する。

活動 4-5：定期的な資産の棚卸・実査手続きのシステムを確立し、有形固定資産と棚卸資産それぞれに関する手続きマニュアルを作成する。

活動 4-6：建設仮勘定を使って有形固定資産会計を再編し、開発事業会計との連携を確立する。

活動 4-7：調達システムと調達能力に関するレビューを行う。

活動 4-8：有形資産管理と調達に関する研修を行う。

アウトプット 5：業績評価が適切に行われる。

活動 5-1：MOFA の「ロジカル・フレームワーク上の活動」と「会計（支出）記録」の関連をレビューする。

活動 5-2：MOFA が実施するプロジェクトの支出項目を「ロジカル・フレームワーク」の活動に対応させて組み直し、それらの目標と支出項目との関係を明確化する。

活動 5-3：地方政府による支出（MOFA 予算外の支出）の業績評価報告書における取り扱いを検討する。

活動 5-4：現行のモニタリング評価システムとその実行状況に関するレビューを行う。

活動 5-5：同一基準のモニタリング・デザインとともに、評価指標を用いた定期的な業績評価の手順を定める。

活動 5-6：上記の活動で特定された評価項目に関するベースライン調査を行い、そのモニタリングを実施する。

活動 5-7：業績評価報告書のフォーマットを定める。

活動 5-8：多層的な（監査を含む）業績評価システムを確立し、業績評価マニュアルを作成する。

活動 5-9：財務モニタリングを実施する。

活動 5-10：技術要素に関するモニタリングを実施する。

活動 5-11：予算モニタリングを実施する。

活動 5-12：モニタリングに関する研修を実施する。

アウトプット 6：内部監査が強化される。

活動 6-1：内部監査に関して、行政マネジメントの各段階における会計監査、業務監査、合規性監査、業績監査の現行の適用範囲と実施状況のレビューを行う。

活動 6-2：マネジメント・サイクルの各段階における適切な内部監査の方法を定めるために、現行の内部監査の問題点とその解決策を探る。

活動 6-3：内部監査マニュアルを作成する。

活動 6-4：作成された内部監査マニュアルに基づき、内部監査の試行を行う。

活動 6-5：新しい内部監査に関する研修を実施する。

## (6) 投 入

### 1) 日本側の投入

- 専門家派遣（総額 約 5 億 3,160 万 9,000 円）
  - ① チーフアドバイザー（予算・財政）
  - ② 会計・監査
  - ③ プロジェクト管理・モニタリング評価
  - ④ IT 環境整備 / 支出管理ソフトウェア
  - ⑤ 資産管理改善
  - ⑥ 調達システム
  - ⑦ PFM セクター援助協調
  - ⑧ 業務調整 / プロジェクト管理・モニタリング評価補助
- 現地コンサルタント  
MTEF 専門家、フィールド調査
- 機材供与（総額 約 2,000 万円）  
車両、コンピュータ、プリンター、コピー機などの事務用品、文具
- 研修員受入（総額 約 2,010 万円）  
計 12 名程度（本邦または第三国）

### 2) ガーナ側の投入

- カウンターパート  
プロジェクト・ダイレクター（次官）、プロジェクト・マネジャー（財務局長）、カウンターパート・マネジャー（管理局、PPMED、内部監査局）、IT 専門家
- 施設・土地手配など  
財務局内の日本人専門家執務室、秘書
- プロジェクト活動費（光熱費含む）

## (7) 外部要因

### 1) 前提条件

- 政府及び MOFA の PFM に関する方針が維持され、根本的な変更がない。

### 2) 成果（アウトプット）達成のための外部条件

- ガーナ政府、MOFA（特に財務局長）のリーダーシップが変わらない。
- 本件に対するガーナ政府、MOFA の政治的関与が維持される。

### 3) プロジェクト目標達成のための外部条件

- ガーナ政府、MOFA の政策が維持される。

### 4) 上位目標達成のための外部条件

- MOFA の財務管理の改善に伴うサービス部門のパフォーマンスが向上する。

## 第5章 5項目評価

以下の視点から評価した結果、協力の実施は適切と判断される。

### 5-1 妥当性

以下の理由から妥当性が高いと判断できる。

- ガーナでは GPRS II において開発対象としての財政／財務管理の能力強化が示されており、その管理能力・システムが基盤となっはじめて十全な GPRS II が実施可能であることから、本件分野に対する支援ニーズは高い。
- 2003 年の JBIC SAPS の調査で、国家財政の統括省である財務計画省の機能強化もさることながら、政府全体としての統括管理のためには執行省庁の財務管理の強化が不可能であることが明らかになっている。
- 上記 JBIC の支援で MOFA に対する改善方法が示され、現在その実施に取り組んでいるが引き続き支援を必要としている。その際、他ドナーの助言的、政策的支援とは異なり、業務促進・改善に寄与する支援アプローチが効果が高いと考えられているところ、わが国が協力する妥当性がある。

### 5-2 有効性

以下の理由から有効性が見込める。

- プロジェクト目標に対してアウトプット（成果）は多方面に至るが、それらアウトプットはプロジェクト目標の達成を測る指標の質を確保する支援も含まれている。
- アウトプット1～5が「政策・計画策定」－「予算計画」－「実施」－「業績評価」といった公共財政管理サイクルの各要素に働きかけ、アウトプット6が監査の面からサイクル全体に対して側面支援を行い、それによってプロジェクト目標である MOFA の PFM の改善・強化を図るという論理構成になっている。プロジェクト目標達成に必要な項目が網羅されており、論理構成にも非合理性はみられない。
- 特に留意すべき外部条件は見当たらないが、MOFA の財務管理改革を推進すべき財務局長が継続的に同職にとどまる限り、同省のコミットメントは高く維持され、プロジェクト目標の達成が期待できる。

### 5-3 効率性

以下の理由から効率的な実施が見込める。

- 本プロジェクトは知的（人的）支援が中心であり、車両と PC 等事務用品以外にハード面の投入は見込まれていない。IT に関しても、既に予算では Activate が使用され、新たに国家的な統合システム（GIFMIS）が導入される計画であり、MOFA としては会計ソフトとして Advanced Excel を活用する計画であり、本プロジェクトではその導入・普及については側面的に支援するものである。その他アウトプットについてもハードの導入

はなく、比較的小さな投入で期待されるアウトプットが達成できると思われる。

- 対象地域が広域であり、協力枠組みも広範に及ぶことから、投入の内容とタイミング（日本人専門家の専門分野と派遣時期など）に配慮が必要である。また、アウトプットごとに計画されている全国を対象とした研修に関しても、カスケード方式とクラスター方式を適切に組み合わせるなど、少ない投入で大きな成果を上げる工夫が求められる。
- 上記（5-1）で触れたように、JBIC 支援を契機に MOFA が主体的に財政管理改善を進めてきており、モチベーション、実施体制、実施環境などが既にある程度整っている。
- MOFA の財政／財務管理のためにドナー・グループ（農業 PFM サブセクター・グループ）が形成されてきたが、他ドナーは政策支援及び資金援助にとどまっていることから、現場志向アプローチで技術面を支援する本件との相乗効果が期待できるとされている。

#### 5-4 インパクト

インパクトは以下のように予測できる。

- プロジェクト目標である「MOFA の財務管理が改善される」ことにより、上位目標である「…対外的農業サービス提供を滞らす要因となり得る財務管理上の問題が減少する」という論理構成は、財務管理が不適切であることを原因とした MOFA の農民に対する農業サービスの滞り（例えば、計画されたエクステンション・サービス等の未実施）をなくすとする点で適切に限定しており<sup>25</sup>、この限りでは達成が期待できる。
- このプロジェクトの上位目標とはしていないが、「農業サービスの改善」が支援の論理的帰結として求められる。この点は、農業セクターに対する政策支援を行うカナダや世界銀行等の他ドナー、また同セクターに対するわが国プロジェクト等を通じ、財務管理改善との相乗効果を働かせることが必要である。
- MOFA の財務管理体制が強化されれば、それがひとつのモデルとなって、同様の課題を有する他省庁に適用可能となることが期待できる。しかし、その場合も MOFA が直接、他省庁に働きかけることは役割期待の範囲を超えているので、上位目標とはしていない。ただ、モデル化という意味での波及は財務経済計画省あるいはドナーを通じて研究され、他省庁にも紹介されることは十分見込まれる。政府全体の PFM 改善へのインパクトをもたらす MOFA の経験を関係者で共有していく意義は大きいと考えられるところ、その点はスーパーゴールとして設定している。そのための仕掛けとして、プロジェクトで作成される記録やマニュアルなどが共有されるべく、適宜情報を集積し、発信していくための活動を実施する予定である。
- BPEMS の後継プロジェクトである GIFMIS によって財務管理のシステム化が進みつつあり、この案件はトップダウンによるシステム化に際しては、それに耐え得る人的、組織的キャパシティを準備するものともいえる。他省庁への波及効果は、その点で財務管理を中心とした「業務改善モデル」であって、「システム」ではない点をあらかじめ明確にしておく必要がある。

<sup>25</sup> サービスの質と量はこの点で外部条件ながら同時に改善が期待される。

## 5-5 自立発展性

以下の理由から、相手国政府によりプロジェクト終了後も継続されるものと見込まれる。

- ガーナは政治状況が比較的安定しており、政権交代に際しても政策は継続的に継承されてきている。それに加えて本年（2009年）1月に新政権が発足したばかりであり、当面は大きな政策及び体制の変化は予測されない。また、MOFA 財務局は、財政管理の強化をめざして2007年に財務・管理局から独立し、財政・財務管理の改善を進めてきている機関であり、その体制や役割が近い将来に変更されることも考えにくい。これらのことから、本プロジェクト後の、政策及び組織・体制に係る自立発展性は高いと予測される。
- 本プロジェクトの内容は、フォーマットの改善や業務手順の整理などを通じて現行業務の改善をめざすものであり、新技術の導入や付加的な投入を必要とするものではない。そのため、技術的、財政的自立発展性も高いと予測される。

## 付 属 資 料

1. 面談者一覧
2. 収集資料一覧
3. 署名済みミニッツ
4. 署名済み合意議事録

1. 面談者一覽

<b>Ministry of Food and Agriculture</b>	
Mr. Josef K. Boamah	Chief Director
Mr. H. Baah-Adade	Finance Controller, Financial Directorate
Mr. Edem Heletsii	Head of Procurement
Ms. Esinam Dekie	Principal Accountant, Financial Directorate
Mr. Ato Hagein	Senior Accountant, Financial Directorate
Mr. Lawer Kitcher	Account Officer, Financial Directorate
Mr. Ram Bhavnani	Director, Policy Planning Monitoring and Evaluation Division
Mr. Daniel Ohemewg-Boateng	Head of Budget Unit
Mr. Alidu Fuseini	Director, Finance and Administration Division
Ms. Rosemary Abbey	Assistant Director, Finance and Administration Division
Mr. Martin Ayamga	Chief Accountant, Finance and Administration Division
Mr. Simeon Von Salakpi	Deputy Director, ICT Unit
Mr. Edinaro Adom	Cartographer
Mr. Samuel Attipoe	Officer in charge of Estate Duty, Finance and Administration Division
Mr. Francis Agbemafo	Internal Auditor, MOFA
Ms. Azara Ali Mamshie	Deputy Coordinator, Project Division, MOFA Internal Audit
Dr. Kwame Amezah	Acting director, Agricultural Extension Service Directorate
Mr. James Afari	Accountant, Agricultural Extension Service Directorate
Mr. Emmanuel K. Boye	Director, Ghana Audit Service (for MOFA)
Ms. Comfort A. Adtei	Assistant Director, Ghana Audit Service (for MOFA)
Ms. Felix K. Dankwah	Principal Auditor, Ghana Audit Service (for MOFA)
Mr. Edith M. Ayekpley	Principal Auditor, Ghana Audit Service (for MOFA)
Mr. Francis Awornyo	Consultant, Global Auditors
Mr. Stephan Damete-Yeboah	In-house Consultant, Excellence Consulting Service
Mr. Richard Odarfey Lamptey	In-house Consultant, Excellence Consulting Service
Dr. Francis Peterson	Deputy Director, Regional Coordinating Council, Greater Accra Region

Mr. Yaw Agyei Wiredu	Regional Accountant, Regional Coordinating Council, Greater Accra Region
Ms. Jean Lamptey	Regional Principal Personnel Officer, Regional Coordinating Council, Greater Accra Region
Mr. Nii Quaye-Kumah	Director/ Team leader, District Agriculture Development Unit, MOFA, Dangwe West District
Mr. Jonathan Martey	Director, Agriculture Extension, District Agriculture Development Unit, MOFA Dangwe West District
Mr. Eric Sakyi	Accountant, District Agriculture Development Unit, MOFA, Dangwe West District
Ms. Florence Amediku	Assistant Chief Accountant, District Agriculture Development Unit, MOFA, Dangwe West District

**Ministry of Finance and Economic Planning**

Mr. Joseph Antwi	Budget Division (In charge of MOFA)
Mr. Fransis Avugbey	Systems Administration

**Controller and Accountant General's Department**

Mr. Daniel Y. Domelevo	Director, Controller and Accountant General's Department
Mr. M. E. D. Gyamfi	Director, BPEMS (will be transferred to CAGD)

**Internal Audit Agency**

Mr. Ransford Agyei	Deputy Director-General
--------------------	-------------------------

**Development Partners**

Dr. Robert Myhara	Senior Food and Agriculture Policy Advisor, CIDA
Ms. Lin Buckland	Senior Governance Advisor, CIDA
Dr. Cheryl Gopaul	Democratic Governance Advisor, CIDA
Mr. Chris Jackson	Agriculture Sector Lead Donor, World Bank
Mr. Ted H. Webber	Resident Advisor for CAGD, US Treasury



日本大使館（敬称略）	
望月 寿信	在ガーナ日本国大使館 参事官
穴澤 葉子	在ガーナ日本国大使館 一等書記官
茂田 剛	在ガーナ日本国大使館 二等書記官
津久井 徹	在ガーナ日本国大使館 専門調査員

## 2. 収集資料一覧

### <国家開発計画>

- Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS II) (2006-2009)

### <ガーナ政府：PFM 関連法令>

- Public Procurement Act, 2003
- Audit Service Act, 2000
- Financial Administration Act, 2003
- Internal Audit Agency Act, 2003

### <調達>

- Manuals- Public Procurement Act, 2003

### <ガーナ政府：PFM 政策>

- Short/Medium Term Action Plan 2006

### <MTEF：ガーナ政府>

- MTEF Training Manual (GTZ)
- Medium Term Expenditure Framework: Draft Handbook (PUFMARP, Ghana, 1999)
- Guidelines for the Preparation of the 2010-2012 Budget Proposals (MOFEP, Ghana, 2009)
- Kabo (2004) Manual on the Budget Process in Ghana and the Linkage with Ghana's Macro Economic Framework

### <MTEF：MOFA>

- MTEF for 2009-2011 and the Annual estimates for 2009: 12(A) (MOFA)
- MTEF for 2009-2011 and the Annual estimates for 2009: 12(B) (MOFA)
- MTEF Form 1: Planning Form-Output Details

### <MOFA：農業開発政策>

- Food and agriculture Sector Development Policy (FASDEP II)
- Agriculture Sector Plan 2009-2015 (Draft Final Report with M&E indicator Matrix and Estimation of Required Investment for the Implementation)

### <MOFA：財務局設置にかかるレポート>

- Implementation of Financial Management Reforms: Inception Report, CIDA, June 2006
- Implementation of Financial Management Reforms: Establishment of Finance Directorate, CIDA, August 2006
- Improving Financial Management Report: Human Resource Development & training Plan, CIDA, December 2007

<MOFA : 会計報告>

- Ministry of Food and Agriculture Financial Report and Accounts for Year Ended (31st December 2007)
- Ministry of Food and Agriculture Financial Report for the First Quarter 2007
- Ministry of Food and Agriculture Financial Report for the Second Quarter 2006

<MOFA : パフォーマンス>

- MOFA Performance Report (October- December 2007)

<MOFA : IT>

- MOFA IT network (Figure)
- ICT Infrastructure in MOFA
- Computerized Accounting System at the Finance Directorate and Regional MOFA (Final report by Global Auditors)

<MOFA : 有形資産管理>

- Fixed Asset Register (注 : 同 Register form は AgSSIP にて導入のもの)
- Ministry of Food and Agriculture Finance Directorate (2009) Inventory Book

<MOFA : 地方レベル>

- Trial Balance for the month ending 31/07/2009, Regional Agriculture Development Unit (RADU) –Greater Accra Region
- Investment Details (April, 2009), Brong-Ahafo Regional Agric Development Unit
- Submission of Income and Expenditure Returns for the Month of May 2009, The Regional Director, Brong-Ahafo
- Income and Expenditure Returns (January 2009), RADU-Greater Accra Region
- Summary of Receipt and Payments for the Fourth Quarter (31 December 2008), AfDB's "Export Marketing & Quality Awareness Project"

<MOFA : 内部監査>

- MOFA Audit Report on the Accounts of REDU- Upper West Region for the Period: January, 2006 to December, 2007

<内部監査機構>

- Internal Audit Agency: Brochure
- Internal Audit Agency: Journal (Vol.1 January 2009)

<外部監査>

- Audit Inspection- Ministry of Agriculture Regional Directorate- Greater Accra- February 2009

<参考資料 : MOFA 分析>

- Public Expenditure and Institutional Review: Ghana's Ministry of Food and Agriculture, 2008
- Basic Survey of Financial Management in the Ministry of Food and Agriculture, Seth Anipa(for JICA), 2004

<参考資料 : 案件形成>

- Anipa (2008) The Updated Analysis of PFM in MOFA and Project Formulation for JICA TC: Analytical Study of Past Studies and Initial Survey Report
- Anipa (2008) The Updated Analysis of PFM in MOFA and Project Formulation for JICA TC: Project Document for JICA Technical Cooperation

<参考資料 : 農業セクターPFM>

- MOFA Agric PFM Group meeting minutes (November 2007)
- Presentation: MOFA Financial Performance Review (November 2007), MOFA Finance Directorate,

<参考資料 : その他>

- Ministry of Health Public Management Strengthening: Issues Paper (Ministry of Health, Ghana, 2008)
- Ghana Integrated Financial Management Information System: Project Charter (Ghana, July 2009 version)
- Performance Audit Report of the Auditor-General on Management of Ghana

Police Residential Accommodation, Ghana Audit Service

- External Review of Public Financial Management (2006, 2007, 2008/9)

**MINUTES OF MEETINGS BETWEEN  
THE JAPANESE DETAILED PLANNING SURVEY TEAM AND  
THE MINISTRY OF FOOD AND AGRICULTURE (MOFA)  
ON  
JAPANESE TECHNICAL COOPERATION FOR THE PROJECT ON  
IMPROVEMENT OF PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT  
OF MINISTRY OF FOOD AND AGRICULTURE**

Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA") organised the detailed Planning Survey Team, headed by Mr. Kunihiro Yamauchi from 7 to 16 September 2009 for the purpose of discussing the framework of the Technical Cooperation Project entitled "Financial Management Improvement Project of the Ministry of Food and Agriculture" (hereinafter referred to as "the TC Project").

The Team had a series of discussions and exchanged views on the TC Project with the Ministry of Food and Agriculture of Ghana in order to have mutual understanding for and agreement on the measures to be taken by both sides to implement the TC project .

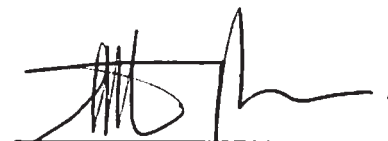
As a result of the discussions, the Team and the Ministry of Food and Agriculture agreed on the matters referred to in the document attached hereto.

Accra, 23 September 2009



---

Mr. Kunihiro Yamauchi  
Team Leader  
Detailed Planning Survey Team  
Japan International Cooperation Agency  
Japan



---

Mr. H. Baah-Adade  
Financial Controller  
Finance Directorate  
The Ministry of Food and Agriculture  
The Republic of Ghana

## THE ATTACHED DOCUMENT

### 1. INTRODUCTION

The Japanese Detailed Planning Team (hereinafter referred to as “the Team”) and Ministry of Food and Agriculture (hereafter referred to as “MOFA”) agreed on the possible overall framework and the brief summary regarding the Technical Cooperation Project of Japan of International Cooperation Agency (hereinafter referred to as “JICA”) on “Financial Management Improvement Project of MOFA” (hereafter referred to as “the TC Project”)

### 2. THE REQUEST FROM MOFA

MOFA, a Ministry responsible for agricultural policy, has been in need of restructuring its financial management to safeguard and utilize financial resources properly. To make the agriculture policy and its implementation appropriate, it is necessary to produce coherent and timely financial information for management decision and operation. MOFA’s request to Japan attributes to above needs and it indicates what needs to be addressed/ improved as follows:

- (1) Internal procedure of budget preparation and its control
- (2) Asset control
- (3) Financial management system: financial information for planning
- (4) Internal control for cash management

### 3. MAJOR FINDINGS

In consultation with MOFA, the Team reviewed MOFA’s public finance/financial management cycle based on the requested proposal. The following are the summary of major findings:

#### (1) Planning

Planning at the Cost Centre level needs to have better consistency with the sector strategy (FASDAP II) and the national strategy (GRPS II).

#### (2) Budget Formulation

Budgeting at the Cost Centre level needs to be performance-based in order to strengthen the linkage with MTEF. Accuracy of costing for each item needs to be improved.

#### (3) Budget Implementation

##### (i) Financial Reporting

In terms of comprehensiveness of the reporting, MOFA has shown a great achievement in standardizing a format of consolidated financial statements as well as in ensuring all Cost Centres’ adherence to it. However, accuracy and timeliness of the reporting need further improvement. As for the use of IT in financial reporting, advanced Excel application which is compatible with the Ghana Integrated Financial Management Information System (GIFMIS), has been developed for the purpose of facilitating data entry and production of reports at the Cost Centre level. MOFA in collaboration with Controller Accountant General

Department intends to roll over GIFMIS to all Cost Centres to replace the existing advanced Excel application. Besides, there is no mechanism/procedure for tracking and reporting commitments made by each Cost Centre, making it difficult for MOFA Headquarters to control its expenditure.

(ii) Performance Reporting

Activity-based financial reporting is required to enable MOFA to conduct result-oriented evaluation of its expenditure, which is in turn expected to feed into the planning and budgeting for a following fiscal year.

(iii) Asset Management

There is a need for a mechanism for consolidating asset registers/ledgers of all Cost Centres and Headquarters. In addition, the coverage of the current asset registers/ledgers does not seem comprehensive enough.

(4) Internal Audit

Capacity of internal auditors in MOFA needs to be improved in order to meet the internal audit standard required by the Internal Audit Agency (IAA).

#### 4. SCOPE OF THE TC PROJECT

Based on the findings and discussion with MOFA, the Scope of the TC Project is designed and the both sides agreed in principle on the draft Record of Discussion (R/D), which contains the Project Design Matrix and the Plan of Operation (ANNEX I).

#### 5. ISSUES TO NOTE

The both sides considered that the following points should be noted for a better understanding of what has been discussed in a series of meetings.

(1) Assistance for Personal Computers (PC)

MOFA requested JICA for the provision of PCs for MOFA accountants at each Cost Centre. The both sides agreed to consider it on the basis of the result of the current pilot roll-out by MOFA.

(2) Software development

Although requests for software development were included in the original proposal from MOFA, it is confirmed by the both sides that as far as financial reporting is concerned, there is no need of such software development component in the TC project since the Government of Ghana (GOG) is ready to implement GIFMIS in 2010. However, the both side agreed that the existing Advance Excel application used by MOFA would need to be improved if necessary and possible.

#### 6. WAY FORWARD

(1) Record of Discussion

48



It was agreed that the both sides would put a maximum effort to sign on the R/D as soon as possible once the JICA's internal procedure for the clearance of the attached draft R/D is completed.

**(2) Administration of the TC Project**

A Project Director, a Project Manager, Counterpart personnel and members of the Joint Coordinating Committee should be appointed by MOFA by the time R/D is signed.

**Annex 1. Draft Record of Discussions (R/D)**

ly

JIR

<DRAFT 0>

**RECORD OF DISCUSSIONS BETWEEN  
JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY  
AND  
MINISTRY OF FOOD AND AGRICULTURE  
THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF GHANA  
ON  
JAPANESE TECHNICAL COOPERATION FOR THE TC PROJECT ON  
FINANCIAL MANAGEMENT IMPROVEMENT PROJECT OF  
MINISTRY OF FOOD AND AGRICULTURE**

Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA") had a series of discussions with Ministry of Food and Agriculture (hereinafter referred to as "MOFA") for the purpose of working out the details of the technical cooperation in Ghana concerning "Financial Management Improvement Project of MOFA" (hereinafter referred to as "the TC Project"), with respect to desirable measures to be taken by JICA and MOFA for the successful implementation of the TC Project.

As a result of the discussion, JICA and MOFA agreed to recommend to their respective Governments the matters referred to in the document attached hereto.

Accra, Day/Month/Year

---

Mr. Kunihiro Yamauchi  
Resident Representative  
Japan International Cooperation Agency  
Japan

---

Mr. Joseph K. Boamah  
Chief Director  
Ministry of Food and Agriculture  
The Republic of Ghana

---

Mr. Yaw Okyere-Nyako  
Director  
External Resource Mobilization Division-Bilateral  
Ministry of Finance and Economic Planning

## **THE ATTACHED DOCUMENT**

### **1. Cooperation between JICA and Ghanaian Government**

The Government of Ghana will implement “the TC Project on Financial Management Improvement of Ministry of Food and Agriculture” (hereinafter referred to as “the TC Project”) in cooperation with JICA.

The TC Project will be implemented in accordance with the TC Project Design Matrix (PDM) and its Plan of Operations (P/O), both of which are given in ANNEX I respectively. However, these documents are placed as guidelines and timing of activities and inputs are subject to change depending on the surrounding environment. Exact timing will be determined during the implementation of the TC Project in close consultation among parties concerned.

### **2. Measures Taken by the Both Sides**

#### **2.1 JICA**

In accordance with the laws and regulations in force in Japan, JICA will take, at its own expense, the following measures according to the normal procedures under the Colombo Plan Technical Cooperation Scheme.

##### **A. Dispatch of Japanese Experts**

JICA will provide services of Japanese experts as listed in ANNEX II

##### **B. Training of Ghanaian Counterpart Personnel (C/P)**

JICA will provide technical training opportunity in Republic of Ghana and/or in a third country(ies) for Ghanaian personnel concerned with the TC Project.

##### **C. Supply of Equipment**

JICA may provide supplemental equipments (hereinafter referred to as “the Equipment”) necessary for the implementation of the TC Project. The Equipment will become the property of the Government of Ghana upon being delivered CIF (cost, insurance, and freight) to the Ghanaian authorities concerned at the ports and/or airports of disembarkation.

#### **2.2 Government of Ghana**

The Government of Ghana will take necessary measures to ensure that the self-reliant operation of the TC Project will be sustained during and after the term of Japanese technical cooperation, through full and active involvement in the TC Project by all related authorities, beneficiary groups and institutions.

A. The Government of Ghana will ensure that the technologies and knowledge acquired by the Ghanaian nationals as a result of Japanese technical cooperation will contribute to the economic and social development and institutions.

B. The Government of Ghana will grant in Ghanaian privileges, exemptions and benefits to the Japanese experts referred to in 2.1.A above and their families, which are no less

favourable than those accorded to experts of third countries working in Ghana under the Colombo Plan Technical Cooperation Scheme.

- C. The Government of Ghana will take necessary measures to ensure that the knowledge and experience acquired by the Ghanaian personnel from technical training will be utilised effectively in the implementation of the TC Project.
- D. In accordance with the laws and regulations in force in Ghanaian, the Government of Ghana will take necessary measures to provide at its expense:
  - (a) Services of the Ghanaian Counterpart personnel and administrative personnel as listed in Annex III.
  - (b) Office space, lecture and meeting rooms necessary for the TC Project; and
  - (c) Supply or replacement of machinery, equipment, instruments, vehicles, tools, spare parts and any other materials necessary for the implementation of the TC Project other than the Equipment provided by JICA under 2.1.C above.
- E. In accordance with the laws and regulations in force in Ghana, the Government of Ghana will take necessary measures to meet:
  - (a) Expenses necessary for transportation within Ghana of the Equipment referred 2-C in II-2 above as well as for the installation, operation and maintenance thereof;
  - (b) Customs duties, internal taxes and any other charges, imposed in Ghana on the Equipment referred to in 2-C above; and
  - (c) Running expenses (including maintenance costs of equipments and facilities provided by Japan) necessary for the implementation of the TC Project.

#### **4. Administration of the TC Project**

- A. Mr. Joseph K. Boamah will bear overall responsibility for the administration and implementation of the TC Project. Mr. Joseph K. Boama will support the TC Project Director carries out his responsibility.
- B. Mr. H. Baah-Adade, as the TC Project Manager, will be responsible for the managerial and technical matters of the TC Project.
- C. JICA Experts, led by Chief Advisor, will provide necessary recommendations and advice to the TC Project Director and the TC Project Manager,
- D. The expert(s) will give necessary technical guidance and advice to the Ghanaian counterpart personnel on technical matters pertaining to the implementation of the TC Project as listed in ANNEX III.
- E. For the effective and successful implementation of technical cooperation for the TC Project, a Joint Coordinating Committee will be established whose functions and composition are described in Annex IV.

#### **5. Joint Evaluation**

Evaluation of the TC Project will be conducted jointly by JICA and the Ghanaian authorities concerned at the middle and during the last six month of the cooperation term in order to examine the level of achievement.

## **6. Claims against Japanese Experts**

The Government of the Republic of Ghana undertakes to bear claims, if arising, against the Japanese experts engaged in technical cooperation for the TC Project resulting from, occurring in the course of, or otherwise connected with the discharge of their official functions in the Republic of Ghana except for those arising from the wilful misconduct or gross negligence of the Japanese experts.

## **7. Mutual Consultation**

There will be mutual consultation between JICA and the Government of Republic of Ghana on any major issues arising from, or in connection with this Attached Document.

## **8. Measures to Promote Understanding of and Support for the TC Project**

For the purpose of promoting support for the TC Project among the people of Ghana, the Government of the Republic of Ghana will take appropriate measures to make the TC Project widely known to the people of Ghana.

## **9. Term of Cooperation**

The technical cooperation for the TC Project under this Attached Document will last over a period of 5 years from the time of first dispatch of the Japanese experts.

ANNEX I Project Design Matrix and Plan of Operation

ANNEX II List of Japanese Experts

ANNEX III List of Ghanaian Counterparts and Administrative Personnel

ANNEX IV Joint Coordinating Committee

# Annex I Project Design Matrix and Plan of Operation

< Subject to change >

Project Design Matrix (PDM) Tentative		"Project on Improvement of Public Financial Management of MOFA"		PDM Version 0 (XX/09/2009)		
Direct Beneficiary (Target Group) MOFA		Indirect Beneficiaries: MOFEP and Farmers		Project Area: Entire Area of Ghana		
Narrative Summary		Objectively Verifiable Indicators		Project Period: 2010 Apr - 2015 Mar (5 years)		
Overall Goal	Means of Verification	Important Assumptions				
Financial management services provided by MOFA will be improved	Financial Documents (Warrant and Bank Transfer Advice) of MOFEP, CAGD and MOFA	Policy of GOG and MOFA will not be changed				
Project Purpose PFM of MOFA is improved	Audit Reports Financial Statement of MOFA	Leadership in GOG and MOFA will not be changed				
Outputs		Political commitment of GOG and MOFA to the Project will be maintained				
1 Planning & MTEF Budget Preparation is improved	1 - Proportion (%) of acceptable budget from cost centers is increased - MTEF Budget reflects National Policy Framework - District Strategic Plans are produced	Project counterparts will not be transferred				
2 Revenue & Expenditure Management is improved	2 - Quarterly financial report is ready by 30 days after the end of quarter - Detailed Revenue and Expenditure Statements are prepared by cost centers - Regional financial reports prepared for management decision making - Over expenditure on payroll reduce by 30%					
3 Commitment Management is improved	3 - Cost Centers prepare efficient commitment ledgers for effective financial reporting					
4 Asset Management is improved	4 - Accurate information on records of Assets - Registers cover all the Assets in each Cost Center - Comprehensive data on MOFA Assets					
5 Performance Evaluation is improved	5 - Sound financial, technical and budget reports submitted on time					
6 Internal Audit is improved	6 - Frequency of Auditing of cost centers is reduced from 2 years to 1 year - Quality of Audit Report is increased					
Activities		Inputs				
1-1 Review all the Cost-centers and Regions budget statements 1-2 Evaluate Cost-centers and Regions budget statements and identify weak budget statements 1-3 Conduct study visits to locations of ones identified weak and seek the source of the weaknesses and specify remedial actions 1-4 Standardize budget preparation principle & procedures, and prepare Procedural Manual 1-5 Establish standard unit costs for relevant goods & service items in budgeted activities 1-6 Conduct training on planning and budget preparation (National, Regional and District) 2-1 Review the existing data capture system used by cost centers 2-2 Inventory all the possible revenue and expenditure transactions and assure the full coverage of the statements 2-3 Review the current preparation method & format of financial statements including projects 2-4 Review appropriateness of various revenue collecting sources for financial report 2-5 Strengthen standardization of the principle & procedures and prepare Procedural Manual 2-6 Conduct training and workshop on Procedural Manual 2-7 Prepare the payroll verification check-list 2-8 Payroll inspection 3-1 Grasp and identify the definition and mechanism of occurrence of "Commitment" transactions 3-2 Take inventory of MOFA commitments 3-3 Design and produce "Commitment Ledger" 3-4 Inventory all the existing commitments and lock them in the "Commitment Ledger" 3-5 Review current management rules with special regard to authorization and strengthen them if needed 3-6 Prepare Procedural Manual to manage Commitment transactions 3-7 Trial implementation of Commitment Ledger 3-8 Training on the Commitment Manual 4-1 Standardize preparation procedures of Fixed Asset Register 4-2 Conduct comprehensive inventory of existing assets 4-3 Review accounting classification between Fixed Asset and Inventory 4-4 Prepare consolidated asset ledger and establish system of institutionalized consolidation 4-5 Establish system of regular (periodic) physical asset taking and prepare its Procedural Manual "Inventory" and "Fixed asset" respectively 4-6 Rearrange fixed asset accounting (utilization of construction-in-progress account) and establish clear linkage with the project accounts 4-7 Review procurement system and capacity 4-8 Conduct training on Asset Management and procurement 5-1 Review the linkage between "Activities in Logical Framework" and "Accounting (Expenditure) Records" 5-2 Decompose and reclassify project expenditure items in accordance with the Log frame activities to ensure linkage with each objective 5-3 Consider treatment of expenditure support by local governments, etc. (off-national budget expenditure) in performance statements 5-4 Review the existing M&E system and its extent of adoption 5-5 Establish procedures for regular performance monitoring using indicators including designing of uniform monitoring format 5-6 Update base-line data according to the determined term and monitor its implementation 5-7 Design format of Performance Statement 5-8 Establish multi-layered performance evaluation system (including auditing) and elaborate performance evaluation manual 5-9 Conduct trial implementation of Financial Monitoring 5-10 Conduct trial implementation of Technical Monitoring 5-11 Conduct trial implementation of Budget Monitoring 5-12 Training on Monitoring 6-1 Review current practices of Internal Auditing with regard to the coverage and procedures of services in respective auditing fields 6-2 Identify weaknesses and seek practical solutions to labor feasible auditing procedures in each field 6-3 Prepare internal auditing operational & procedural manual 6-4 Conduct trial implementation of Internal Audit 6-5 Conduct training on Internal Audit		Ghanaian Side Human Resource - Project Director - Project Manager - Counterparts - Finance Directorate - PPME Directorate - Admin. Directorate - MTEF Consultant - IT Expert Facility - Office for Japanese Experts Running cost of the Project			Japanese Side Human Resource - Experts - PFM (Chief Advisor) - Accounting - IT - M&E - Project Coordinator Equipment - Vehicles - Computers Counterparts Training - Training in Japan and/or in third country	
		Pre-conditions				

ly



## **ANNEX II List of Japanese Experts**

1. Public Financial Management Expert (Chief Advisor)
2. Accounting /Audit Expert
3. Information Technology Expert
4. Monitoring and Evaluation Expert
5. Project Coordinator



### **ANNEXIII List of Ghanaian Counterparts and Administrative Personnel**

1. Project Director  
Mr. Joseph K. Boamah Chief Director, Ministry of Food and Agriculture
  
2. Project Manager  
Mr. H. Baah-Adade Financial Controller, Finance Directorate,  
Ministry of Food and Agriculture
  
3. Component Managers
  - (1) Planning and Budgeting  
Mr. Ram Bhavnani Director of Policy, Planning, Monitoring and  
Evaluation
  
  - (2) Implementation  
Mr. H. Baah-Adade Financial Controller, Finance Directorate,  
Ministry of Food and Agriculture
  
  - (3) Asset Control  
Mr. Alidu Fuseini Director of General Administration and Finance  
Ministry of Ministry of Food and Agriculture
  
  - (4) Auditing  
Mr. Francis Agbemoto Chief Internal Auditor
  
4. Counterpart Coordinator
  - (1) Planning and Budgeting  
<To be appointed>
  
  - (2) Implementation  
<To be appointed>
  
  - (3) Asset Control  
<To be appointed>
  
  - (4) Auditing  
<To be appointed>

