

MINISTRY OF EDUCATION YOUTH
AND SPORTS

BUDGET DEVELOPMENT ADVISER

Visit 3

Consultancy February/March 1996

Report and associated
papers

Lance Asplin CPA

Report on Consultancy

Education Budget Development Adviser

Visit 3

February / March 1996

This is the final report in a contract to advise the Ministry of Education Youth and Sports in Cambodia. The Contract comprised 3 visits (4 months, 3 months and one month) over a 13 month period.

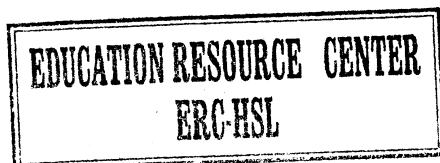
Several papers and reports have been left with the MoEYS including many recommendations for the strengthening of the financial system.

The following reports and associated papers have been produced separately and should be read as a chronological record of the entire consultancy.

1. Report on Consultancy February to June 1995
(English and Khmer)
2. Report on Consultancy September to November 1995
(English and Khmer)
3. Report on Consultancy February / March 1996 (This Report.)
(English and Khmer)
4. Report on Budget Development and Financial Management Workshop
(and associated papers English and Khmer)
5. Report on Management Processes Workshop
(and associated papers English and Khmer)
6. Report on Managers Budget Manual Workshop
(English and Khmer)
7. Report on Province and District Workshops (Finance and Budget systems)
(English and Khmer and associated papers)
8. Managers Budget Manual



ERCE 000000122



(English and Khmer)

9. School Bursars Manual
(Adapted from Vanuatu Manual, English and Khmer)

10. Instructional Papers (English and Khmer)
 - Budget Allocation
 - Financial Recording
 - Financial Reporting

Terms of Reference

The intention of this one month contract was to assess the success or otherwise of the allocation of budgets to functional units, the proper recording of financial information against the various functional units and the commencement of reporting expenditure and budget in the MoEYS. The timing was deliberate to coincide with the beginning of the 1996 year so that if any adjustments were needed then it would be easier to do.

Additionally, the extra month gives me a chance to properly account for the work of the entire project by collating a series of reports and papers to be used to assess my performance and be used as guides to further action and recommendations to be considered by the MoEYS.

Allocation of Budgets 1996

The Department of Finance has adopted the Functional Unit approach for the Central Ministry.

General Education has split the budget to sub-paragraph level for 22 functional units. One of these "Units" Son San, could be described as a reserve as these potential employees will be spread amongst other functional units. There is plenty of flexibility in the system to allow for General Education to change the functional units or to add more in the future. This is very much a first attempt and no doubt it will not be perfect.

Higher Education for the first time, has been able to allocate budgets in respect of the Higher Education Institutions including the University of Phnom Penh and the ITC. This in itself is a great step forward towards eventual autonomy.

Youth and Sports have also split the budget to areas which are more easily controlled and which produce better financial information.

It is tempting to say it has actually worked. Yes, allocations have been made to many Functional Units but that is only the first and perhaps the most simple step. Much more work is required to continually assist the managers of these units in the management of their budgets. This will be achieved over time and one cannot expect it to operate perfectly in the first year.

Managers have had some exposure to budget management issues through a number of workshops during the time I have been Adviser but this needs to continue.

There is no reason why the Department of Finance cannot continue this sort of role.

Recording Expenditure:

The recording of expenditure using the Functional Unit approach becomes a much larger job. For example for Higher Education, the recording of expenditure in 1995 year was done through a chart of accounts comprising 8 line accounts in the Salaries area, 21 in the operating expense block and a further 8 under social expense lines. In 1996, having made decisions to allocate to 10 functional units, the Higher Education section will be recording against 80 salary lines, 210 operating expenses and 80 social expense lines.

The expansion of the system to allow for this approach is the same for General Education and Youth and Sports.

At the time of this visit, each of the Department of Finance sections, General Education, Higher Education and Youth and Sports, had produced "booklets" of blue cards; one for each Functional Unit. This is the framework to start recording expenditure and this can now proceed. Each section was waiting to make sure they were on the right track.

Expenditure now can be recorded against each Unit and subsequently, reporting can commence.

Financial Reporting

Financial Reporting cannot be done until information is recorded to the sub-paragraph level for each Unit allowed for in the system.

Once recording is complete, reporting must be done each month at least.

The Provinces

It remains to be seen how the Provincial Education Directors deal with the budget split up. The workshops conducted during October and November 1995, strongly encouraged them to allocate to their Districts. No time was allowed this visit to make any check of how the Provinces were approaching this task or whether they took up the recommendation to allocate down to Districts.

One issue in respect of Province budgets arose during this brief visit. The Department of Finance had split the Province budget to the various Provinces using a sensible proportional approach along the lines of that recommended in an earlier visit. They did not however supply the figures to the MEF in time and as a result the MEF made their own allocations based, presumably, on 1995 allocations. A meeting with the MEF resolved the issue by the MEF promising to make the necessary adjustments at the Budget revision in June or July 1996.

The Department of Finance should write to each of the Provinces explaining what has happened. The letter should say what the MEF budget is and what the final (MoEYS) budget will be by the budget revision time. This will assure the Provinces that they will get what they were told they will get and also it will give the Provinces a level of confidence that the Department of Finance can determine changes with the MEF.

The Department of Finance must ensure that this issue is followed through at the appropriate time.

General

This visit has been short and so only the collation of reports and some work in assessing progress was achievable.

The reports listed above make many recommendations. All are important if improvement in the management capability of the MoEYS and in particular the Department of Finance is to occur.

Changes like the ones recommended are unlikely to be successfully adopted overnight but a start has been made and the MoEYS can be proud of the progress it is making.

Once again my thanks to all who gave me assistance during the 8 months of my consultancy.

Lance Asplin
Education Budget Development Adviser.

របាយការណ៍ ស្តីពីការងារពិគ្រោះយោបល់
ដីប្រឹក្សាអភិវឌ្ឍន៍ថវិកាវិស័យអប់រំ

ទស្សនៈកិច្ចលើក ទី ៣

ខែ កុម្ភៈ / មីនា ១៩៩៦

នេះជារបាយការណ៍ចុងក្រោយនៅក្នុងកិច្ចសន្យាជាទីប្រឹក្សាអមក្រសួងអប់រំយុវជន និង កីឡានៅ
កម្ពុជា ។ កិច្ចសន្យាមាន៣លើក (៤ ខែ , ៣ ខែ និង ១ ខែ) លើរយៈពេលមួយ មាន១៣ ខែ ។

ឯកសារនិងរបាយការណ៍មួយចំនួនបានរៀបរាប់ចុងក្រុងទុកនៅក្រសួងអប់រំយុវជននិងកីឡាដោយ
រាប់បញ្ចូលអនុសាសន៍ជាច្រើនដើម្បីពង្រឹងប្រព័ន្ធហិរញ្ញវត្ថុ ។

របាយការណ៍និងឯកសារតទៅនេះបានត្រូវរៀបចំដាច់ដោយឡែកពីគ្នា ហើយត្រូវបានរក្សាទុក
ជាកំណត់ហេតុកាលប្បវត្តិ នៃកិច្ចពិគ្រោះយោបល់ទាំងមូល :

- ១ - របាយការណ៍ ស្តីពីកិច្ចពិគ្រោះយោបល់ ខែ កុម្ភៈ ដល់ ខែមិថុនា ១៩៩៥
(ជាភាសាអង់គ្លេស និង ខ្មែរ)
- ២ - របាយការណ៍ ស្តីពីកិច្ចពិគ្រោះយោបល់ ខែ កញ្ញា ដល់ ខែ វិច្ឆិកា ១៩៩៥
(ជាភាសាអង់គ្លេស និង ខ្មែរ)
- ៣ - របាយការណ៍ ស្តីពីកិច្ចពិគ្រោះយោបល់ ខែ កុម្ភៈ / មីនា ១៩៩៦ (របាយការណ៍នេះ)
(ជាភាសាអង់គ្លេស និង ខ្មែរ)
- ៤ - របាយការណ៍សិក្ខាសាលា ស្តីពីការងារគ្រប់គ្រងហិរញ្ញវត្ថុ និង អភិវឌ្ឍន៍ថវិកា
(និង ឯកសារបន្ថែម . ជាភាសាអង់គ្លេស និង ខ្មែរ)
- ៥ - របាយការណ៍សិក្ខាសាលា ស្តីពីអភិក្រមការងារគ្រប់គ្រង
(និងឯកសារបន្ថែម . ជាភាសាអង់គ្លេស និង ខ្មែរ)
- ៦ - របាយការណ៍សិក្ខាសាលា ស្តីពីតម្រាចាត់ចែងថវិការបស់មន្ត្រីគ្រប់គ្រង
(ជាភាសាអង់គ្លេស និង ខ្មែរ)
- ៧ - របាយការណ៍ ស្តីពីសិក្ខាសាលាតាមខេត្ត និង ស្រុក (ប្រព័ន្ធហិរញ្ញវត្ថុ និង ថវិកា)

(ជាភាសាអង់គ្លេស និង ខ្មែរ ព្រមទាំងឯកសារបន្ថែម)

៨- កម្រាចាត់ចែងថវិការបស់មន្ត្រីគ្រប់គ្រង .

(ជាភាសាអង់គ្លេស និង ខ្មែរ)

៩- កម្រាហិរញ្ញកប្រចាំសាលា .

(យកលំនាំពីកម្រា វ៉ានូអាតូ VANUATU , ជាភាសាអង់គ្លេស និង ខ្មែរ)

១០- ឯកសារណែនាំ (ជាភាសាអង់គ្លេស និង ខ្មែរ)

- ការបែងចែកថវិកា
- ការកត់ត្រាហិរញ្ញវត្ថុ
- ការរាយការណ៍ហិរញ្ញវត្ថុ

សេចក្តីយោង :

គោលបំណងនៃកិច្ចសន្យាមួយខែនេះ គឺដើម្បីវាយតម្លៃលើជោគជ័យ ឬ បរាជ័យនៃការបែងចែកថវិកាទៅតាមអង្គភាព , ការកត់ត្រាព័ត៌មានហិរញ្ញវត្ថុអោយបានត្រឹមត្រូវតាមអង្គភាពផ្សេងៗ និងការចាប់ផ្តើមរាយការណ៍អំពីថវិកានិងការចំណាយនៅក្នុងក្រសួងអប់រំយុវជននិងកីឡា ។ ការកំណត់ពេលវេលាត្រូវបានព្រាងទុកជាមុនដើម្បីសំរេចសំរួលទៅនឹងការចាប់ផ្តើមនៃឆ្នាំ ១៩៩៦ ដូច្នេះបើសិនការកែតម្រូវណាមួយត្រូវបានធ្វើឡើង ពេលនោះវាអាចជាការងាយស្រួលក្នុងការអនុវត្តន៍ ។

លើសពីនេះទៅទៀត , ខែបន្ថែមនេះផ្តល់អោយខ្ញុំនូវពេលវេលាដើម្បីរៀបចំអោយបានត្រឹមត្រូវចំពោះការងារនៃគំរោងទាំងមូល ដោយការដាក់ជាលំដាប់តាមសេរីមួយនៃរបាយការណ៍ និងឯកសារ ដែលនឹងត្រូវប្រើប្រាស់ក្នុងការវាយតម្លៃលើកិច្ចការរបស់ខ្ញុំ និងប្រើជាមគ្គុទេសក៍លើសកម្មភាពនិងអនុសាសន៍ទៅអនាគត ដែលនឹងទទួលស្គាល់ដោយក្រសួងអប់រំយុវជននិងកីឡា ។

ការបែងចែកថវិកា ឆ្នាំ ១៩៩៦ :

នាយកដ្ឋានហិរញ្ញវត្ថុបានកំណត់អង្គភាពការងារ សំរាប់រដ្ឋបាលកណ្តាល (ក្រសួង) ។ ផ្នែកអប់រំទូទៅបានបំបែកលំអិតថវិកាទៅតាមវាក្យខ័ណ្ឌសំរាប់ ២២ អង្គភាព ។ អង្គភាពមួយគឺបុគ្គលិកភាគីលោកតា សិន សាន , ត្រូវរៀបចំជាបំរុងរហូតដល់ពេលអ្នកទាំងនោះត្រូវបែងចែកតាមអង្គភាពការងារផ្សេងៗ ។ មានភាពបត់បែនជាច្រើននៅក្នុងប្រព័ន្ធ ដើម្បីអនុញ្ញាតអោយផ្នែកអប់រំទូទៅដើម្បីកែប្រែអង្គភាពឬបន្ថែមអង្គភាពទៀតនៅពេលខាងមុខ ។ នេះជាគោលដៅទី១ហើយគ្មានសង្ស័យថាវាមានខ្មោះឡើយ ។

ផ្នែកឧត្តមសិក្សាសំរាប់លើកដំបូង , អាចបែងចែកថវិកាដោយផ្តល់ទៅតាមស្ថាប័នឧត្តមសិក្សា នានា ដោយរាប់បញ្ចូលសាកលវិទ្យាល័យភ្នំពេញ និង វិទ្យាស្ថានបច្ចេកវិទ្យាកម្ពុជាផង ។ នេះជាជំហាន ឆ្ពោះទៅរកស្វ័យភាពមួយយ៉ាងច្បាស់លាស់ ។

ផ្នែកយុវជននិងកីឡាក៏បានបំបែកលំអិតថវិកាទៅតាមវិស័យនានា ដែលអាចត្រូវបានត្រួតពិនិត្យ យ៉ាងស្រួល និងអាចបង្កើតអោយមានព័ត៌មានហិរញ្ញវត្ថុមួយយ៉ាងប្រសើរ ។

ចង់និយាយថាវាបានកើតមានមែនទែនហើយ ។ បាទ , ការបែងចែកត្រូវបានផ្តល់ទៅ អោយអង្គភាពជាច្រើន ប៉ុន្តែជាលើកទីមួយ និង ប្រហែលជាជំហានសាមញ្ញមួយប៉ុណ្ណោះ ។ កិច្ចការ ជាច្រើនទៀតនឹងត្រូវការដើម្បីបន្តជួយដល់មន្ត្រីគ្រប់គ្រងអង្គភាពទាំងអស់នេះ ក្នុងការគ្រប់គ្រងថវិការបស់ ពួកគេ ។ នេះនឹងទទួលបានជោគជ័យក្នុងរយៈពេលយូរមួយ ហើយមួយទៀតមិនអាចរំពឹងថាវា អនុវត្តទៅបានដោយឥតខ្ចោះនៅក្នុងឆ្នាំទីមួយដូច្នោះទេ ។

មន្ត្រីគ្រប់គ្រងបានលើកពីបញ្ហានៃការគ្រប់គ្រងថវិកា តាមរយៈសិក្ខាសាលាក្នុងកំឡុងពេលដែល ខ្ញុំធ្វើជាទីប្រឹក្សា ប៉ុន្តែត្រូវការកិច្ចការគ្រប់គ្រងនេះបន្តទៀត ។

មិនមានមូលហេតុដែលនាយកដ្ឋានហិរញ្ញវត្ថុមិនអាចបន្តតួនាទីប្រភេទនេះទេ ។

ការកត់ត្រាការចំណាយ :

ការកត់ត្រាការចំណាយដោយប្រើវិធីតាមអង្គភាពក្លាយជាកិច្ចការធំមួយ ។ ឧទាហរណ៍ : ផ្នែក ឧត្តមសិក្សា , ការកត់ត្រាការចំណាយក្នុងឆ្នាំ ១៩៩៥ បានធ្វើឡើងតាមរយៈអង្គការលេខដែលមាន ៨ ប្រភេទ ក្នុងវិស័យបៀវត្ស , ២១ប្រភេទនៅក្នុងផ្នែកចំណាយដើម្បីប្រតិបត្តិការ និង ៨ប្រភេទ ទៀតនៅក្នុងផ្នែកចំណាយលើសង្គមកិច្ច ។ នៅឆ្នាំ ១៩៩៦ ដោយបានសំរេចចិត្តបែងចែកទៅអោយ ១០ អង្គភាព , ផ្នែកឧត្តមសិក្សានឹងកត់ត្រាក្នុង ៨០ ប្រភេទ ក្នុងបៀវត្ស , ២១០ ប្រភេទ ក្នុង ប្រតិបត្តិការ , និង ៨០ ប្រភេទ ក្នុងផ្នែកចំណាយសង្គមកិច្ច ។

ការពង្រីកប្រព័ន្ធដើម្បីអនុញ្ញាតដល់វិធីនេះ គឺដូចគ្នានឹងអប់រំទូទៅនិងយុវជននិងកីឡា ។

ក្នុងពេលទស្សនកិច្ចលើកមកនេះ , ផ្នែកនីមួយៗ នៃនាយកដ្ឋានហិរញ្ញវត្ថុ , អប់រំទូទៅ , ឧត្តមសិក្សា និង យុវជននិងកីឡា , បានធ្វើជា " សៀវភៅតូច " នៃតារាង Blue Cards ; មួយ ក្បាលសំរាប់មួយអង្គភាព ។ នេះជាគំរោងក្នុងការចាប់ផ្តើមកត់ត្រាការចំណាយ ហើយនេះអាច ចាប់ផ្តើមក្នុងពេលឥឡូវនេះ ។ ផ្នែកនីមួយៗ រង់ចាំការបញ្ជាក់អោយច្បាស់ថាពួកគេធ្វើទៅដោយ ត្រឹមត្រូវ ។

ការចំណាយអាចត្រូវបានកត់ត្រាទៅតាមអង្គភាពនីមួយៗ និងបន្តបន្ទាប់ , ការរាយការណ៍អាច ចាប់ផ្តើមបាន ។

ការរាយការណ៍ហិរញ្ញវត្ថុ :

ការរាយការណ៍ហិរញ្ញវត្ថុមិនអាចធ្វើទៅបានរហូតដល់ទាត់មាន ត្រូវបានកត់ត្រាទុកនៅក្នុង វាក្យខ័ណ្ឌទៅតាមអង្គភាពដែលបានកំណត់នៅក្នុងប្រព័ន្ធ ។

ពេលណាការកត់ត្រាបានគ្រប់គ្រាន់ , ការរាយការណ៍ត្រូវតែធ្វើយ៉ាងហោចណាស់មួយខែម្តង។

បណ្តា ខេត្ត - ក្រុង នានា :

វាបានបន្ទូលទុកដើម្បីបង្ហាញនូវលក្ខណៈដែលលោកប្រធានមន្ទីរអប់រំខេត្ត - ក្រុង មានទំនាក់ទំនង ទៅនឹងថវិកាដែលបានបំបែកលំអិត ។ សិក្ខាសាលាដែលបានធ្វើឡើងនៅខែ តុលានិងវិច្ឆិកា ១៩៩៥ បានលើកទឹកចិត្តយ៉ាងខ្លាំងដល់ការបែងចែកទៅតាមស្រុកនានា ។ ការមកលើកនេះគ្មានឱកាសបាន ពិនិត្យមើលពីរបៀបដែលបណ្តាខេត្ត - ក្រុង កំពុងអនុវត្តកិច្ចការនេះទេ ឬក៏ពួកគេយកអនុសាសន៍ទៅបែង ចែកដល់ស្រុក ដែរ ។

ដោយធ្វើទៅតាមថវិការបស់ខេត្ត បញ្ហាមួយបានកើតឡើងនៅក្នុងកំឡុងពេលទស្សនកិច្ចរយៈពេល ខ្លីនេះ នាយកដ្ឋានហិរញ្ញវត្ថុបានបែងចែកថវិការបស់ខេត្តទៅតាមបណ្តាខេត្ត-ក្រុងនានា ដោយប្រើវិធី សមាមាត្រសមរម្យមួយទៅតាមលក្ខណៈដែលបានជូនជាយោបល់នៅពេលទស្សនកិច្ចលើកមុន ។ ពួកគេ មិនបានផ្តល់តួលេខទៅអោយក្រសួងសេដ្ឋកិច្ចនិងហិរញ្ញវត្ថុទាន់ពេលទេ ហើយជាលទ្ធផលក្រសួងសេដ្ឋកិច្ច និងហិរញ្ញវត្ថុបានធ្វើការបែងចែកដោយខ្លួនគេផ្ទាល់ ដោយឈរលើមូលដ្ឋានបែងចែកថវិកា ឆ្នាំ ១៩៩៥ ។

ការជួបប្រជុំជាមួយក្រសួងសេដ្ឋកិច្ចនិងហិរញ្ញវត្ថុបានដោះស្រាយបញ្ហានេះ ដោយក្រសួងសេដ្ឋកិច្ចនិងហិរញ្ញវត្ថុស្យាបនឹងកែតម្រូវលើភាពចាំបាច់នៅពេលរៀបចំថវិកាកែតម្រូវក្នុង ខែមិថុនា ឬ កក្កដា ១៩៩៦ ។

នាយកដ្ឋានហិរញ្ញវត្ថុរួមរសេរជំរាបទៅបណ្តាខេត្ត - ក្រុង ដោយពន្យល់នូវអ្វីដែលកើតឡើង ។ សេចក្តីសំបុត្រគួរនិយាយនូវអ្វីដែលជាថវិការបស់ក្រសួងសេដ្ឋកិច្ចនិងហិរញ្ញវត្ថុ និង អ្វីជាថវិកាចុងក្រោយរបស់ក្រសួង អប់រំ យុវជន និង កីឡានៅក្នុងពេលរៀបចំថវិកាកែតម្រូវ ។ ធ្វើដូច្នេះនឹងធានាដល់ខេត្ត - ក្រុងថាពួកគេនឹងទទួលបាននូវចំនួនដែលពួកគេបានដឹង ថាពួកគេនឹងទទួលបាន ហើយវានឹងធ្វើអោយខេត្ត - ក្រុងមានការទុកចិត្តថា នាយកដ្ឋានហិរញ្ញវត្ថុអាចកំណត់លើការកែប្រែជាមួយក្រសួងសេដ្ឋកិច្ចនិងហិរញ្ញវត្ថុ ។
នាយកដ្ឋានហិរញ្ញវត្ថុត្រូវតែធ្វើអោយជាក់ច្បាស់ថា រឿងនេះធ្វើឡើងសមស្របតាមកាលៈទេសៈ ។

ទូរទៅ :

ការមកលើកនេះមានរយៈពេលខ្លី ហើយក៏គ្រាន់តែជាការប្រមូលចងក្រងរបាយការណ៍និងការងារមួយចំនួនក្នុងការវាយតម្លៃលើជោគជ័យដែលបានទទួល ។

របាយការណ៍ដែលរៀបចំក្នុងបញ្ជីខាងលើអាចយកធ្វើជាអនុសាសន៍បាន ។ គឺ សំខាន់ទាំងអស់ប្រសិនបើការធ្វើអោយប្រសើរក្នុងសមត្ថភាពគ្រប់គ្រងនៃក្រសួងអប់រំ យុវជន និង កីឡា និងជាពិសេសនៅក្នុងនាយកដ្ឋានហិរញ្ញវត្ថុដែលត្រូវតែមាន ។

ការផ្លាស់ប្តូរនានាដូចដែលបានជំរាប ហាក់ដូចជាមិនបានជោគជ័យ ប៉ុន្តែការចាប់ផ្តើមមួយត្រូវបានធ្វើហើយ ក្រសួងអប់រំ យុវជន និង កីឡាអាចមានមោទនភាពដោយសារការរីកចំរើននៃការងាររបស់ខ្លួន ។

ជាថ្មីម្តងទៀត សូមថ្លែងអំណរគុណដល់អ្នកដែលបានចូលរួមជួយខ្ញុំទាំងអស់ក្នុងកំឡុងពេលពិគ្រោះយោបល់ ៨ ខែ របស់ខ្ញុំនេះ ។

ឡេន អាស់ព្វីន
ទីប្រឹក្សាអភិវឌ្ឍន៍ថវិកាវិស័យអប់រំ