

① Dr. Fisher -

② ~~W. W. Moore~~

Wes - there are
notes that Jim Fisher

prepared for his

"lecture" on Budget

+ Hld Adm - given

at committee meeting

It's good brief. don't
you think -

Wally
8/7/56

mt

BUDGETARY PROBLEMS AND FIELD ADMINISTRATION

Memorandum
to the
Committee for the Study of Budgetary and
Financial Questions

MICHIGAN STATE UNIVERSITY
VIETNAM ADVISORY GROUP

3 August 1956

FIELD ADMINISTRATION DIVISION
Walter W. Mode, Chief
James W. Pesler, Consultant

Premises:

1. Vietnam is a nation.
--not merely an agglomeration of autonomous regions or provinces.
2. The Vietnamese Government's program of services for the people needs to reach the people on their farms, in their shops, at their homes.
3. National services should reach the persons who need them. National services should be financed by taxes from persons who can afford to pay taxes.
4. Responsibility for achieving national service programs should be clearly fixed. This responsibility should be matched by commensurate authority. Those vested with responsibility and authority should be rewarded for effective performance and penalized for ineffective performance in getting national services to the people.
5. Meeting of the people's needs is a problem of timing as well as of substance. Excessive delays in action programs can rob the programs of effectiveness.

Findings.

1. When the regional delegué or the chief of province is "king" in his area, national unity may be obstructed.
2. The national program of services is not reaching the people as effectively as is desirable.
3. The fact that provincial budgets fail to balance and that subsidies to the provinces are poorly regulated has led to a conclusion incompatible with the experience of modern democratic governments. This is the conclusion that each province should be budgetarily self-sufficient i.e., raise the taxes to pay for all national services performed for people

in the province. This ignores the need in every nation for the well-to-do regions, classes, and industries to make it possible for the government to serve not only themselves but also the regions, classes, and industries who need those services but cannot pay their whole cost. Perfectly balanced provincial budgets are likely to mean unbalanced services to the people.

4. Responsibility is confused. The national ministries are supposedly responsible for achievement of progress, but outside Saigon the lines of authority from ministries are not clear because competing authority has been vested in province chiefs. In this confusing situation it is hard to know whom provincial technical personnel should obey, and who should be praised or blamed for successes and failures of programs.
5. New employees are not paid promptly. Proposed expenditures require an excessive number of approvals. Suppliers of goods are not paid promptly. Farmers' requirements are not met in the proper stage of the growing season.

Conclusions.

A. About field administration.

1. With the abolition of the regions, the 43 provinces should be supplanted by about 14 "areas" (i.e. enlarged provinces). Among the factors to be considered in choosing boundaries is economic self-sufficiency of the new areas. This should not be confused with budgetary self-sufficiency and may even give way to competing factors such as population, area, geography, and communications.
2. The national ministries should be held responsible for effective execution of national programs, assuring that they reach the people.
3. Each national ministry should have full authority over execution of its program.

4. The chief of area should not be interposed in the line of authority between the national ministry and its agents in the "area". Instead, he should seek to promote cooperation and coordination among the technical services, should be the "eyes and ears" of the President with respect to the effectiveness of the programs in his area, and should be a critical commentator on budget estimates proposed by the technical services.
5. Ministries should delegate more authority to their field agents and should place a larger proportion of their employees in the field. Administrative decisions would then be made closer to the people served. Action would also be speedier.

B. About budgetary and financial administration.

1. The actual budgets should be for two levels, one for the nation and one for the village.
2. The national budget should contain a chapter for each ministry. This chapter should cover all costs of carrying out the ministry's program both in Saigon and in the field.
3. All receipts, other than those for villages, should be paid into the national treasury, and should be disbursed in accordance with the approved budgets for the ministries.
4. The Department of the Interior (or an office in the Presidency) would include in its budget an amount sufficient to pay
 - (a) the salaries and expenses of area chiefs and their immediate offices, and

(b). the costs of such common housekeeping services as are maintained at this area level (office space and maintenance, motor pool, typing pool, etc).

5. Budget preparation should be fundamentally a responsibility of the ministries and their field agents. However, the area chief and the area council should have the opportunity to examine and comment on (but not to alter) the estimates prepared by each technical service of the area. The comments of the chief and of the council would be forwarded to the national ministries and to the Budget Directorate of the Presidency for their consideration when preparing and reviewing ministry estimates.
6. Budget execution should be fundamentally a responsibility of the ministries and their field agents. This means that they would decide on the wisdom and desirability of making individual expenditures that fall within the amounts of the approved budget and within the allotments made by the Budget Directorate. Pre-audit controls should be reduced and post-audit controls strengthened. Ministries should delegate substantial authority to their area representatives to conclude financial transactions. Where post-audit controls reveal dishonesty and corruption, the officials responsible should be removed and should be criminally prosecuted.

PROBLEMES BUDGETAIRES ET ADMINISTRATION LOCALE

MEMORANDUM
A L'ATTENTION DE
LA COMMISSION POUR L'ETUDE DES
QUESTIONS BUDGETAIRES ET FINANCIERES

3 Août 1956

Groupe de Conseillers de
l'Université de l'Etat de Michigan
au Vietnam

Walter W. Mode, Chef
du Programme de
l'Administration locale

James W. Fesler
Conseiller Spécial

PRINCIPES DE BASE:

1. Le Vietnam est une nation,
--mais pas une simple agglomération de régions ou de provinces autonomes.
2. Il faut que le programme des services du Gouvernement Vietnamien en faveur de la population touché les gens jusque dans leur ferme, leur boutique ou chez eux.
3. Les services nationaux devraient atteindre les personnes qui en ont besoin. Le financement de ces services doit être couvert par des taxes ou impôts venant des personnes qui ont la possibilité de les payer.
4. La responsabilité dans la réalisation des programmes des différents services nationaux devrait être clairement définie. Cette responsabilité doit être assortie d'une autorité correspondante. Ceux qui sont investis de responsabilité et d'autorité devraient être récompensés ou punis, selon le cas, de la façon dont ils accomplissent leur tâche qui consiste à étendre les services nationaux à toutes les couches de la population.
5. Satisfaire les besoins de la population est un problème de chronométrage aussi bien que celui de substance. Les retards excessifs apportés dans l'exécution des programmes peuvent en enlever l'efficacité.

CONSTATATIONS:

1. Lorsque le Délégué Régional ou le Chef de Province agit comme un roi dans son domaine, l'unité nationale pourrait être compromise.
2. Le programme des services conçu à l'échelon national n'atteint pas la masse d'une façon aussi effective qu'on aura souhaité.
3. Le fait que les budgets provinciaux n'arrivent pas à s'équilibrer et que les subventions accordées aux provinces sont mal organisées a conduit à une conclusion incompatible avec l'expérience des Gouvernements démocratiques modernes. Cette conclusion est que chaque province doit se suffire à elle-même au point de vue budgétaire, autrement dit elle doit lever des impôts pour payer tous les services nationaux accomplis en faveur de la population de la province. Ceci ne tient pas compte de la nécessité pour certaines régions ou certaines classes ou certaines industries dans la nation plus prospères que les autres d'aider le gouvernement à servir, non seulement elles mêmes, mais encore les régions, les classes ou les industries qui ont besoin des mêmes services mais qui n'arrivent pas à les payer en entier.

Des budgets provinciaux parfaitement équilibrés signifieraient vraisemblablement une répartition inéquitable des services à la population.

4. Les responsabilités restent confuses. Les ministères nationaux sont considérés comme responsables de l'exécution des programmes mais en dehors de Saigon les limites de l'autorité des ministères ne sont pas nettement définies à cause de l'interférence de l'autorité dont sont investis les chefs de province. Dans cette situation confuse il est difficile de savoir à qui le personnel technique provincial doit obéir, et qui serait à féliciter ou à blâmer en cas de réussite ou d'échec des programmes.
5. Les employés nouvellement recrutés ne sont pas promptement payés. Les engagements des défenses exigent un nombre excessif de visas. Les fournisseurs ne sont pas payés assez vite, les demandes des agriculteurs ne sont pas satisfaites en temps opportun dans la saison en cours.

CONCLUSIONS.

A. Au sujet de l'administration locale.

1. Avec l'abolition des régions, les 43 provinces devraient être remplacées par environ 14 "localités" (provinces élargies). L'un des facteurs qui devrait entrer en considération dans la délimitation des localités est leur indépendance économique (economic self-sufficiency). Ceci ne doit pas être confondu avec l'indépendance budgétaire et pourrait même céder le pas à d'autres facteurs tels que la population, la superficie, la géographie et l'état des communications.
2. Les ministères nationaux devraient être tenus responsables de l'exécution effective des programmes nationaux en s'assurant que leurs effets atteindront la population.
3. Chaque ministère national devrait disposer du plein pouvoir pour l'exécution de ses programmes.
4. Le chef de localités ne devrait pas s'interposer en tant qu'autorité entre le ministère national et ses agents travaillant dans les localités. Bien plus, il devrait chercher à promouvoir la coopération et la coordination entre les services techniques et être les "yeux et les oreilles" du Président en ce qui concerne l'efficacité des programmes exécutés dans sa localité et il devrait aussi donner son avis sur les prévisions budgétaires proposées par les services techniques.
5. Les Ministères devraient déléguer plus de pouvoirs à leurs agents locaux et assigner une plus grande proportion de leur personnel dans les services locaux. Les décisions administratives seraient ainsi plus proches du peuple que les agents du gouvernement se doivent de servir. L'action sera également plus rapide.

B. Au sujet de l'administration budgétaire et financière.

1. Les budgets proprement dits devraient être à deux niveaux, l'un national et l'autre communal.
2. Le budget national devrait comprendre un chapitre pour chaque ministère, Le chapitre devrait couvrir tous les frais occasionnés par la mise à exécution du programme du ministère intéressé à la fois à Saigon et dans les localités en dehors de la capitale.
3. Toutes les recettes, autres que celles des villages devraient être versées au Trésor National. Le déboursement sera effectuée par ce même organisme en fonction des budgets approuvés en faveur des ministères.
4. Le Département de l'Intérieur (ou un bureau dans la présidence) inclura dans son budget une somme suffisante pour payer:
 - (a). Les salaires et les dépenses des chefs de localités et leurs services auxiliaires;
 - (b). Les frais d'entretien des services administratifs tels qu'ils sont maintenus au niveau de localité (locaux et leur entretien, motor-pool et personnel du Secrétariat etc.)
5. La préparation du budget devrait être fondamentalement la responsabilité des ministères et de leurs agents locaux. Cependant le chef de localité et le conseil de localité devraient avoir l'occasion d'examiner et de critiquer (non pas changer) les prévisions préparées par chaque service technique de la localité. Les commentaires du chef et du conseil de localité seraient communiqués aux ministères nationaux et à la Direction du Budget de la Présidence aux fins d'examen lors de la préparation et du contrôle des prévisions budgétaires de chaque ministère.
6. L'exécution du budget devrait être fondamentalement une responsabilité des ministères et de leurs agents locaux. Cela veut dire que c'est eux qui décideront de l'opportunité des dépenses particulières qui doivent avec d'autres dépenses rester dans les limites du budget approuvé et des sommes allouées par la Direction du Budget. Les contrôles à priori devraient être réduits et ceux à posteriori renforcés.

Les ministères devraient déléguer des pouvoirs substantiels à leurs représentants dans les localités pour permettre à ceux-ci d'effectuer des opérations financières. Là où les contrôles à posteriori révèlent de fréquentes erreurs dans le jugement, les agents responsables seront passibles des sanctions administratives. Là où ils révèlent malhonnêteté et corruption, les responsables seront mutés et poursuivis devant la justice.