

MODERNE STAATSADMINISTRATIE (II)

door A. van Dongen

In mijn vorige artikel over bovengenoemd onderwerp is een uiteenzetting gegeven van het karakter en de betekenis van de Staatsadministratie in de huidige tijd. Thans zal de functie van de administratie als bron van informatie voor de centrale leiding van de Overheid aan een nadere beschouwing worden onderworpen, en wel door een summier bespreking van een aantal periodieke overzichten, waarvan de gegevens geheel of grotendeels aan de Rijksadministratie worden ontleend. Deze overzichten zijn geleidelijk in de jaren na de laatste oorlog ontwikkeld.

1. Maandelijks overzichten van de begrotingsuitvoering.

Elk Ministerie stelt maandelijks een overzicht samen waaruit blijkt in welke mate de begrotingscredieten zijn aangewend. Wat de uitgaven betreft worden daarin per begrotingspost (artikel) opgenomen: omschrijving van de post, begrotingsbedrag, uitgaven t/m de verslagmaand, lopende verplichtingen, door de Minister van Financiën geopende kredieten (zie hierna).

Wanneer de posten, welke daartoe aanleiding geven, van een toelichting op het cijferverloop zijn voorzien, stellen deze overzichten de hogere leiding in staat de realisatie van de begroting regelmatig te volgen en zo nodig tijdig maatregelen te beramen om de uitgaven voor de toekomst te verminderen resp. suppletoire begrotingen in te dienen voor een verhoging van bepaalde begrotingsartikelen.

Behalve voor het betrokken Departement zijn de bovenbedoelde periodieke gegevens ook als noodzakelijk te beschouwen voor het Ministerie van Financiën, in verband met het aan dit Ministerie opgedragen toezicht op de uitvoering der Rijksbegroting. Met het oog hierop moeten de overzichten, tezamen met een uit de (evenwichts-)administratie van het betrokken Departement opgemaakte zgn. beknopte saldibalans, binnen 20 dagen na afloop van de verslagmaand aan de Minister van Financiën worden gezonden. Deze verantwoordingsstukken worden door de Centrale Accountantsdienst van het Ministerie van Financiën gecontroleerd, waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met intern reeds verrichte controlewerkzaamheden.

Ter toelichting diene nog dat over het bij een begrotingsartikel toegestane bedrag door het Hoofd van een Departement niet mag worden beschikt zonder medewerking van de Minister van Financiën. Deze medewerking wordt geëffectueerd door middel van een zgn. kredietopening, welke wordt verleend hetzij voor een bepaalde periode (één maand of langer), vnl. voor de regelmatig terugkerende uitgaven, hetzij voor incidentele doeleinden, zoals uitvoering van werken, het doen van (grotere) aanschaffingen, e.d. Een kredietopening moet worden aangevraagd vóór het aangaan van de desbetreffende verplichting. Het onderzoek naar een aangevraagd krediet vindt plaats door de onder het Ministerie van Financiën ressorterende Inspectie der Rijksfinanciën.

De hierbovenbedoelde kredietopening vóór het aangaan van de verplichting, gepaard gaande met een voorafgaand onderzoek vanwege het Ministerie van Financiën, bestaat eerst sedert 1946. Daarvóór vond de kredietopening plaats onmiddellijk voor de betaling, waarbij op het Ministerie van Financiën in het algemeen slechts werd nagegaan of op het

begrotingsartikel nog voldoende krediet beschikbaar was voor het effectueren van de ontvangen betalingsopdracht.

De nieuwe kredietopeningsprocedure beoogde met name de bezwaren, verbonden aan het lange tijd vooraf opstellen van de autorisatiebegroting, te ondervangen en de efficiency in het begrotingsbeheer te bevorderen. Deze nieuwe wijze van kredietopening houdt de mogelijkheid in van en vormt een stimulans tot het vaststellen van interne taakstellende begrotingen (uiteraard binnen de grenzen van de wettelijke autorisatiebegroting).

2. Maandelijks overzichten van de kasmutaties.

Het kennen van de grootte en van bepaalde bijzonderheden van de kasmutaties van het Rijk is, vooral bij de tegenwoordige zeer grote omvang daarvan, o.m. onmisbaar voor de beoordeling van de betekenis der Rijksfinanciën voor de monetaire ontwikkeling en in verband daarmee voor het te voeren monetaire beleid. Het is met name van belang dat vastgesteld kan worden in welke mate de Rijksfinanciën in een bepaalde periode inflatoir of deflatoir gewerkt hebben.

Tezamen met andere gegevens vormen de kasmutaties van het recente verleden een basis voor het maken van kasprognoses.

In de behoefte aan kascijfers wordt voorzien door het opstellen van maandelijks overzichten, welke in beknopte vorm de gehele kasbeweging van het Rijk omvatten, dus zowel de mutaties verband houdende met de begrotingsuitvoering als de zgn. extra-budgetaire ontvangsten en uitgaven (b.v. de mutaties in de kas als gevolg van het plaatsen en aflossen van schatkistpapier). De gegevens daarvoor worden vnl. ontleend aan de sub 1 bedoelde overzichten, met dien verstande dat het daarin voorkomende cijfermateriaal betreffende de begrotingsuitgaven en de Rijksmiddelen bepaalde bewerkingen moet ondergaan teneinde gegevens op zuivere kasbasis te verkrijgen.

3. Maandelijks overzichten van de Stand van 's Rijks Kas.

In de zgn. Stand van 's Rijks Kas worden opgenomen de liquide middelen van het Rijk, alsmede de niet rechtstreeks met de begroting verband houdende vorderingen en schulden op korte termijn (b.v. de schuld uit hoofde van geplaatst Schatkistpapier).

Daar uit dit overzicht de extra-budgetaire mutaties zijn af te leiden (de cijfers van de vorige maand worden n.l. ook vermeld) kan het tevens worden gezien als een aanvulling van de sub 1 bedoelde opstellingen betreffende de begrotingsuitvoering.

4. Kwartaalsgewijze overzichten van de begrotingsuitgaven en -ontvangsten, gerubriceerd naar de methode van de Nationale Boekhouding.

De reedsesignaleerde sterke stijging van het niveau van het Overheidsbudget in en na de laatste oorlog heeft er toe geleid, dat men zich meer dan voorheen rekenschap is gaan geven van de betekenis der Overheidsfinanciën voor de volkshuishouding. Om zich hiervan een zo goed mogelijk beeld te kunnen vormen, worden sedert enige jaren de uitgaven en ontvangsten van het Rijk verwerkt in overzichten, waarin de posten gerubriceerd worden naar de criteria van de zgn. methode der Nationale Boekhouding. Deze methode beoogt het economisch gebeuren in een volkshuishouding op systematische en beknopte wijze in cijfers

weer te geven. Afzonderlijke rubrieken plegen te worden onderscheiden voor bedrijfshuishoudingen, gezinshuishoudingen, overheid (centrale en lagere) en buitenland.

De administratie van de Staat dient de gegevens te verschaffen voor de sector Centrale Overheid. De financiële mutaties worden hierbij verdeeld over een zevental rekeningen, welke elk een speciaal aspect van de Rijksfinanciën voor de volkshuishouding belichten. Deze rekeningen zijn:

- I. Consumptie.
- II. Rente, verlies en winst.
- III. Inkomensoverdrachten.
- IV. Vermogensoverdrachten.
- V. Directe investeringen.
- VI. Indirecte investeringen.
- VII. Overige vermogensmutaties.

In de benamingen van deze rekeningen komt het belangrijke onderscheid naar voren dat met betrekking tot de Staatsuitgaven wordt gemaakt, nl. dat in *reële* en *overdrachts*uitgaven. Tot de eerste categorie behoren de uitgaven voor aan de Staat gedane leveringen en bewezen diensten. Van overdrachtsuitgaven is sprake wanneer de Staat bedragen aan derden ter beschikking stelt *zonder tegenprestatie hunnerzijds*; hiertoe behoren vele uitkeringen met een sociaal karakter, b.v. betalingen uit hoofde van de Noodwet-Ouderdomsvoorziening. Behalve inkomensoverdrachten kunnen er ook vermogensoverdrachten zijn, zoals uitkeringen in verband met oorlogsschade aan goederen.

De onderscheiding in *reële* en *overdrachts*uitgaven is daarom zo van belang, omdat de economische betekenis van elk der beide categorieën van uitgaven geheel verschillend is. Door de *reële* uitgaven wordt door de Overheid rechtstreeks een beroep gedaan op de nationale middelen (goederen en diensten), hetzij voor consumptieve aanwending, hetzij voor investeringsdoeleinden. Daarmede beïnvloedt de Overheid rechtstreeks de individuele behoeftebevrediging van de particuliere sector. Ten aanzien van *overdrachts*uitgaven daarentegen is er slechts sprake van het overdragen van gelden van de ene groep van personen naar de andere (heffing en aanwending van belastingen met als doel een zekere herverdeling van inkomsten en eventueel vermogens tot stand te brengen).

Met het oog op de hierbovenbedoelde rekeningindeling, welke voor intern gebruik nog nader onderverdeeld is, wordt gebruik gemaakt van een voor de gehele Rijksbegroting en -administratie geldend coderingssysteem.

Een nadere toelichting op de hier in het kort beschreven methodiek is te vinden in bijlage 2 van de Millioennota 1955.

5. *Jaarlijkse Staatsbalans.*

Reeds kort na de bevrijding werd een voorlopige Staatsbalans per 30 Juni 1945 opgemaakt. Het doel hiervan was een globaal inzicht te verkrijgen in de financiële toestand, in verband met de gewenste sanering van de Rijksfinanciën. De werkzaamheden ten behoeve van de opstelling van een zo compleet mogelijke balans werden daarna voortgezet en hebben er toe geleid dat per ultimo 1947 voor het eerst een volledige balans gereed kwam. Sedertdien wordt jaarlijks een opstelling gemaakt van de activa en passiva van de Staatshuishouding. De betekenis hiervan is

vooral gelegen in het inzicht dat de achtereenvolgende balansen verschaffen in de *ontwikkeling* van de onderscheidene kapitaals- en vermogenscomponenten en in het balanssaldo. (Van het bedrag waarmee dit saldo in een bepaald jaar is toe- of afgenomen, wordt een analyse gegeven, welke vergelijkbaar is met de verlies- en winstrekening van een bedrijfshuishouding). Bedoeld inzicht is bij de huidige grootte en gedifferentieerdheid van de activa en passiva van het Rijk onontbeerlijk.

Thans wordt, voor zover mij bekend, slechts door een gering aantal landen een Staatsbalans gemaakt. Wel worden veelal overzichten van de stand der lang- en kortlopende leningen en liquide middelen opgesteld. Het is duidelijk dat dergelijke fragmentarische overzichten slechts een zeer beperkte betekenis hebben. Men kan er b.v. niet uit afleiden wat de *oorzaken* zijn van de veranderingen in de grootte en samenstelling der Staatsschuld. Dit wordt eerst mogelijk wanneer een volledige opstelling van de schulden en de daartegenover staande activa beschikbaar is.

Een rekening van een Overheidshuishouding, waarmee verantwoording wordt afgelegd aan het daarvoor aangewezen orgaan, kan geen aanspraak maken op volledigheid wanneer zij beperkt blijft tot een weergave van de (begrotings)uitgaven en ontvangsten. Evenzeer als voor een bedrijfshuishouding moet voor een Overheidshuishouding een overzicht van de kapitaals- en vermogensbestanddelen als een essentieel onderdeel van de jaarrekening worden aangemerkt.

Niet zelden treft men de opvatting aan dat de waardering van de meeste Overheidseigendommen een onoverkomelijke moeilijkheid oplevert voor de samenstelling van een Overheidsbalans. De met de Staatsbalans opgedane ervaring heeft geleerd dat zich bij de waardering der activa weliswaar een aantal moeilijke problemen voordoen, doch het is mogelijk gebleken daarvoor een bevredigende oplossing te vinden, in hoofdzaak steunende op de toepassing van het beginsel der vervangingswaarde. Daarbij is bewust afgezien van een streven naar grote nauwkeurigheid bij het bepalen van de waarde der verschillende objecten. Wel is er voor gezorgd dat eenmaal aanvaarde waarderingsgrondslagen ook voor latere balansen consequent zijn toegepast.

Bij de samenstelling van de eerste volledige Staatsbalans (per ultimo 1947) was het in verband met het bestaande systeem van Rijksadministratie noodzakelijk om in belangrijke mate gebruik te maken van extra-comptabele gegevens, met name voor de in de balans op te nemen materiële activa. Begonnen werd met het instellen van onderzoeken, gericht op het verkrijgen van inventarisstaten van de aanwezige onroerende en roerende goederen. Voor de waardering naar vervangingswaarde is in de gevallen, dat historische kostprijzen bekend waren, de waarde berekend door toepassing van prijscorrecties met behulp van indexcijfers. Voor zover de historische kosten niet bekend waren, zijn statistische methoden toegepast, variërend naar de aard der te waarden objecten. Ter illustratie volgen hier enige voorbeelden.

Gebouwen. Door deskundigen van de Rijksgebouwendienst zijn de Rijksgebouwen onderverdeeld in groepen (duurteklassen). Per groep zijn de bouwkosten per M³ inhoud bepaald op het prijsniveau van de balansdatum. Nadat ook de kubieke inhoud van de gebouwen was vastgesteld, kon de vervangingswaarde per groep worden berekend. De balanswaarde werd verkregen na toepassing van een afschrijving, gebaseerd op de ver-

vangingswaarde, de geschatte levensduur, de verstreken gebruikstijd en de geschatte residuwaarde.

Wegen. Van het Rijkswegennet is de totale oppervlakte per type weg berekend. Tevens is voor iedere soort weg een gemiddelde kostprijs per M² wegdek bepaald. Door analyse van de kosten van een aantal representatieve wegen kon worden vastgesteld hoe gemiddeld de kosten van het wegdek zich verhouden tot de overige kosten (grond, aardebaan en kunstwerken). Na toepassing van een afschrijving op de met behulp van deze gegevens berekende reproductiewaarde per ultimo 1947 werd de balanswaarde verkregen.

Het in de Staatsbalans verwerkte cijfermateriaal wordt ook thans nog voor een gedeelte ontleend aan extra-comptabele gegevens. De verdere ontwikkeling van de Rijksadministratie zal meebrengen dat dit gedeelte geleidelijk in omvang zal afnemen.

Op blz. 316 en 317 is een overzicht afgedrukt waarin de cijfers van de sedert 31 December 1947 opgemaakte en in de desbetreffende Millioenennota's gepubliceerde Staatsbalansen in gecompriëerde vorm zijn opgenomen. Duidelijk blijken daaruit de belangrijke mutaties welke in de afzonderlijke balansposten hebben plaats gehad.

De schaarse literatuur over de problematiek van de Staatsbalans is onlangs verrijkt met een uitvoerig artikel van E. Sambach in „Finanzarchiv, Band 15 Heft 2", verschenen eind 1954 en getiteld „Probleme einer staatlichen Vermögensbilanz". Dit artikel, waarin o.m. de Zwitserse Staatsbalans (welke reeds vóór de oorlog bestond) aan een critische beschouwing wordt onderworpen en ook de Nederlandse Staatsbalans ter sprake komt, eindigt als volgt:

„Wie unsere Darlegungen zeigten, hat eine Reihe von Staaten bereits dem Gebot der systematischen Einbeziehung ihrer Vermögenswirtschaft in die Staatsrechnung durch Erstellung einer staatlichen Vermögensbilanz entsprochen und damit gezeigt, dass die hierbei auftretenden Probleme bewältigt werden können. Unter Berücksichtigung der deutschen Verhältnisse ist zu hoffen, dass die zuständigen staatlichen Institutionen die Frage der Erstellung einer Vermögensbilanz der staatlichen Administration aufgreifen und die deutsche Staatswirtschaft wieder den Anschluss an die internationale Entwicklung gewinnt".

Uit vorenstaande korte schets moge zijn gebleken dat de Staatsadministratie in de huidige tijd in vele en belangrijke behoeften moet voorzien. Behalve als voorlichtingsmiddel voor de directe leiding van een dienst moet de administratie ook dienstbaar zijn voor het door de Centrale Overheid te voeren beleid. De eerste doelstelling zal in de regel slechts op bevredigende wijze kunnen worden verwezenlijkt indien de administratie gedecentraliseerd wordt gevoerd. De eisen, welke het algemene beleid stellen, maken het noodzakelijk dat een centraal orgaan richtlijnen geeft welke bij de inrichting van de administratie van een Rijksdienst in acht moeten worden genomen i.v.m. de aan die administratie te ontlelen gegevens voor de samenstelling van overzichten, bestemd voor de hoogste leiding. Gedetailleerde voorschriften zijn hier niet op hun plaats, daar deze afbreuk zouden doen aan de voor elke afzonderlijke administratie gewenste flexibiliteit.

Dit artikel wil ik besluiten met een passage, ontleend aan een beschouwing van de Fransman R. Jacomet, getiteld: „L'Adaptation du budget aux taches de l'état moderne", opgenomen in het tijdschrift „Public Finance" no. 1, 1953:

„L'incidence de la gestion des finances publiques sur l'economie générale est désormais si grande que l'Etat doit veiller avant tout à l'efficacité des services publics, calculer le coût de ces services et le comprimer par une organisation rationnelle, faire de la comptabilité publique un instrument de direction et de mesure des variations de la fortune publique".

Activa.

	31 Dec. 1947	31 Dec. 1948	31 Dec. 1949	31 Dec. 1950	31 Dec. 1951	31 Dec. 1952	31 Dec. 1953
Kas-, bank- en girosaldi	1 221	808	919	575	521	1 360	1 167
Vorderingen op korte termijn (incl. dispo- sitieluimte op buiten- landse credieten) en vooruitbetalingen ...	7 022	5 858	6 085	6 877	6 876	5 325	4 806 ¹
Vorderingen op lange termijn	2 093	2 764	1 059	1 128	1 359	1 330	1 340
Reparatievorderingen op voormalige vijan- delijke mogendheden..	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.
Deelneming in het Inter- nationaal Monetair Fonds en in de Inter- nationale Bank voor Herstel en Ontwikke- ling	1 400	1 377	1 999	2 090	2 090	2 090	2 090
Onroerende en roeren- de goederen	5 114	5 313	5 455	5 982	6 984	7 371	7 874
Staatsbedrijven en deel- nemingen in onder- nemingen	2 546	2 760	3 083	3 555	3 980	4 091	4 080
Bezittingen sociale ver- zekeringsfondsen en Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.
Diverse activa	1 065	1 110	1 397	1 714	2 147	2 177	1 850
Saldo	20 461 13 254	19 990 12 142	19 997 13 115	21 921 10 157	23 957 7 958	23 744 6 407	23 207 5 575
	33 715	32 132	33 112	32 078	31 915	30 151	28 782
Garanties en saldi van door de Nederland- sche Bank voor re- kening van het Rijk gevoerde rekeningen..	1 337	1 590	2 530	3 464	3 361	3 187	3 769

¹⁾ waarvan vorderingen inzake belastingen 2967

TAATSBALANSEN.

(den).

Passiva.

	31 Dec. 1947	31 Dec. 1948	31 Dec. 1949	31 Dec. 1950	31 Dec. 1951	31 Dec. 1952	31 Dec. 1953
schulden op korte termijn	14 299	13 014	12 955	11 224	10 197	9 527	8 752 ²⁾
verplichtingen inzake watersnoodschade	—	—	—	—	—	—	648
verplichtingen inzake oorlogsschade	4 908	4 346	3 935	3 586	3 152	2 728	2 365
toetoefting op Staatsschuld door institutionele beleggers (incl. Rijksfondsen)	1 634	1 484	737	286	134	249	323
Nederlandsche Bank voor overneming Rijksmarkenbezit ...	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 300	700
verplichtingen verband houdend met de overeenkomst van Bretton-Woods	1 326	1 388	1 987	2 081	2 081	1 977	1 794
schulden op lange termijn	9 124	9 446	10 827	11 549	11 819	11 342	11 590
verplichtingen sociale verzekeringsfondsen en Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.
diverse passiva	924	954	1 171	1 852	3 032	3 028	2 610 ³⁾
	33 715	32 132	33 112	32 078	31 915	30 151	28 782
garanties en saldi van door de Nederlandse Bank voor rekening van het Rijk gevoerde rekeningen	1 337	1 590	2 530	3 464	3 361	3 817	3 769

2) Specificatie:

Schatkistpapier	5122
Institutionele beleggers	275
Onbelegde gelden Postchèque- en Girodienst	354
Buitenlandse schuld (op korte termijn)	24
Muntbiljetten in omloop	151
Schulden uit hoofde van leveringen, werkzaamheden enz.	1104
Diverse schulden op korte termijn	1722
	8752

3) Hierin begrepen „Reserve waardeveranderingen” 1100