

Vergaderjaar 2006–2007

31 061 IXA

Wijziging van de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2007 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota)

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVOORSTEL

Wetsartikel 1

De begrotingsstaten die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld en derhalve ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om voor het jaar 2007 wijzigingen aan te brengen in de begrotingsstaat van Nationale Schuld.

De in die begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

De Minister van Financiën,
W. J. Bos

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. Leeswijzer

Deze eerste suppletore begroting bevat de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de Ontwerpbegroting 2007. In deze begroting wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de schuld die extern wordt gefinancierd en anderzijds de schulden of tegoeden die verschillende aan de schatkist gelieerde instellingen hebben bij het ministerie van Financiën. De begroting IXA is daarom opgebouwd uit twee beleidsartikelen. Het artikel Financiering Staatsschuld heeft betrekking op de extern gefinancierde schuld van de Staat. Het artikel Kasbeheer heeft betrekking op de schuldverhouding tussen het ministerie van Financiën en de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd alsmede op het betalingsverkeer binnen de rijksoverheid. De begroting IXA bestaat naast de twee hierboven beschreven beleidsartikelen tevens uit een niet-beleidsartikel in verband met loon- en prijsbijstellingen.

In paragraaf 2.1 worden de belangrijkste beleidsrelevante mutaties gepresenteerd die zich voordoen op beide beleidsartikelen. In paragraaf 2.2 is in de tabel budgettaire gevolgen van beleid een overzicht opgenomen van alle mutaties die zich voordoen op de afzonderlijke beleidsartikelen en van de nieuwe standen die daaruit voortvloeien. Hierbij is, gezien de totale omvang van de uitgaven en ontvangsten op de begroting IXA, gekozen voor afronding in hele miljoenen.

Budgetflexibiliteit

De mate van budgetflexibiliteit kan worden afgeleid uit het niet-juridisch verplichte deel van de geraamde programma-uitgaven. Voor de begroting IXA Nationale Schuld is deze budgetflexibiliteit zeer gering, omdat de verplichtingen voornamelijk voortvloeien uit de in het verleden opgebouwde schuld. De verplichtingen die opgenomen zijn in de begroting IXA Nationale Schuld zijn daarom op grond van de Comptabiliteitswet 2001 gelijk gesteld aan de uitgaven.

2. Het beleid

2.1 Overzicht belangrijkste mutaties

In de onderstaande tabel worden de belangrijkste beleidsrelevante mutaties, welke de mutaties in de rentebaten en rentelasten omvatten, weergegeven. De mutatie in deze beleidsrelevante posten is ook opgenomen in de tabellen in paragraaf 2.2. In deze tabellen, welke de budgettaire gevolgen van beleid weergegeven, worden ook de overige, niet-beleidsrelevante mutaties weergegeven. Hieronder vallen de aflossing en uitgifte van schuld, de apparaatsuitgaven en de mutaties in rekeningen-courant en deposito's.

Overzicht belangrijkste mutaties sinds ontwerpbegroting (x € 1 mln.) 2007

	2007
Stand ontwerpbegroting 2007¹	11 131
1. Rentewaps	- 12
2. Bijstelling kapitaalmarktberoep	289
3. Bijstelling rekenrente	199
4. Bijstelling rente interne schuldverhoudingen	31
5. Effect van schulduitgifte	- 68
Stand 1e Suppletore begroting 2007	11 569

Hieronder worden de verschillende mutaties toegelicht:

1. Renteswaps worden ingezet om het renterisico van de staatsschuld te sturen. Een renteswap is een overeenkomst tussen twee partijen waarmee gedurende de looptijd van de swap een vaste rente wordt geruild tegen een variabele rente. Als gevolg van verschillen tussen de rente die wordt betaald en de rente die wordt ontvangen, ontstaan rentebaten of -lasten. Door het afsluiten van nieuwe swaps eind 2006 en begin 2007 zijn de de netto-ontvangsten op de totale swapportefeuille toegenomen.
2. De geraamde kosten van de staatsschuld zijn gebaseerd op een prijs- en een volumecomponent. Het beroep op de kapitaalmarkt, de volumecomponent, is bijgesteld als gevolg van nieuwe inzichten ten aanzien van het begrotingssaldo. Door tegenvallende saldo-ontwikkeling wordt het kapitaalmarktberoep opwaarts bijgesteld. Als gevolg daarvan stijgen de rentelasten.
3. De prijscomponent van de geraamde kosten van de staatsschuld betreft de rekenrente. Als rekenrentes worden gehanteerd de ramingen voor de korte en de lange rente van het Centraal Planbureau (CPB). De door het CPB geraamde lange rente voor 2007 is neerwaarts bijgesteld van 4,25% naar 4,1%. Hierdoor dalen voor 2007 de geraamde rentelasten voor nieuwe uitgaves op de kapitaalmarkt. De geraamde korte rente voor 2007 is opwaarts bijgesteld van 3,5% naar 4,0%. Als gevolg daarvan stijgen de geraamde rentelasten voor financiering op de geldmarkt. Per saldo resulteert een stijging in de rentelasten.
4. De interne schuldverhouding betreft de netto schuld van het Rijk aan Sociale Fondsen, Agentschappen, RWT's en derden in het kader van geïntegreerd middelenbeheer. De verwachting is dat in 2007 de mutatie van de rentelasten nagenoeg gelijk zal zijn aan de mutatie van de rentebaten.
5. De doorwerking van de uitgaves en van de inkoop eind 2006, plus de effecten van de uitgaves begin 2007, resulteren per saldo in meevallers in de rentelasten voor 2007. Dit is voornamelijk het gevolg van de inkoop in december 2006. Deze was ingegeven door de meevallende tekortontwikkeling in 2006 en leidt via verlaging van de schuld tot lagere rentelasten.

2.2 De beleidsartikelen

In de onderstaande tabel worden de mutaties op artikel 1 Financiering Staatsschuld weergegeven.

Budgettaire gevolgen van beleid

Beleidsartikel 1 Financiering Staatsschuld Bedragen x € 1 mln.¹

Algemene beleidsdoelstelling: Een efficiënt en effectief beheer van de staatsschuld en het voorzien in financieringsbehoeften van de Staat door het inlenen en uitlenen van gelden.	Stand Ontwerp begroting 2007 (1)	Mutaties 1e suppletore begroting (2)	Stand 1e suppletore begroting 2007 (3)=(1)+(2)	Mutatie 2008	Mutatie 2009	Mutatie 2010	Mutatie 2011
Totaal Uitgaven	36 416	387	36 804	292	1 361	310	- 380
Totaal Programma-uitgaven	36 395	387	36 782	292	260	309	310
Waarvan Rentelasten vaste schuld	8 289	86	8 375	169	138	187	188
Waarvan Rentelasten vlottende schuld	1 145	304	1 448	123	123	123	123
Waarvan Aflossing vaste schuld	26 961	- 2	26 959	0	0	0	0
Totaal Apparaatsuitgaven	21	0	21	0	0	0	0
Waarvan appaatsuitgaven	3	0	4	0	0	0	0
Waarvan overige kosten schulduitgifte	18	0	18	0	0	0	0
Totaal Ontvangsten	25 166	8 090	33 257	12	12	19	14
Totaal Programma-ontvangsten	25 166	8 090	33 257	12	12	19	14
Waarvan Rentebaten vaste schuld	118	- 23	95	12	12	19	14
Waarvan Rentebaten vlottende schuld	36	5	41	0	0	0	0
Waarvan Uitgifte vaste schuld	25 012	1 108	26 120	0	0	0	0
Waarvan Mutatie vlottende schuld	0	7 000	7 000	0	0	0	0

¹ Als gevolg van afronding op miljoenen kan de som der delen afwijken van het totaal.

Toelichting:

Algemeen

De totale uitgaven en ontvangsten zijn opgebouwd uit drie onderdelen. Ten eerste worden de rentelasten en rentebaten verantwoord. Hierbinnen wordt onderscheid gemaakt tussen de rentelasten vaste schuld (schuld met een oorspronkelijke looptijd van langer dan een jaar) en de rentelasten vlottende schuld (looptijd korter dan een jaar). Ten tweede zijn de aflossing en de uitgifte van vaste schuld en de mutatie vlottende schuld in de tabel opgenomen. De derde en verreweg de kleinste post betreft de apparaatsuitgaven. Deze bestaat uit de apparaatsuitgaven ten behoeve van de directie die de staatsschuld beheert en uit kosten voor fees samenhangend met de uitgifte van schuld.

Uit de algemene beleidsdoelstelling links bovenaan in de tabel zijn drie operationele doelstellingen afgeleid. Omdat het toerekenen van de uitgaven aan operationele doelstellingen geen extra cijfermatig inzicht geeft, wordt dat op dit artikel achterwege gelaten. De operationele doelstellingen zijn:

1. Het lenen van lange gelden tegen zo laag mogelijke kosten binnen een aanvaardbaar risico.
2. De bevordering van de distributie, promotie, verhandelbaarheid en liquiditeit van staatsleningen.
3. Het lenen en uitlenen van korte gelden tegen zo laag mogelijke kosten respectievelijk zo hoog mogelijke opbrengsten binnen een aanvaardbaar risico.

Toelichting op programma-uitgaven en -ontvangsten

De meerjarige doorwerking van de inkoop van schuld in december 2006

leidt tot een daling in de vaste schuld en de rentelasten. Door een tegenvallende saldo-ontwikkeling, daarentegen, stijgt de uitgifte van vaste schuld en daarmee de rentelasten. Per saldo resulteert een stijging in de rentelasten voor de vaste schuld.

Door de ophoging van de vlottende schuld, welke eveneens is ingegeven door een tegenvallende saldo-ontwikkeling, stijgen de rentelasten voor de vlottende schuld eveneens. Daarnaast zijn de rentelasten voor de vlottende schuld gestegen door de eerder besproken opwaartse bijstelling van de korte rekenrente van 3,5% naar 4,0%.

De stijging van de rekenrente heeft ook tot gevolg dat de netto rentebaten voor de swaps neerwaarts worden bijgesteld. Tegenover de te ontvangen lange rente staan immers naar verwachting hogere kosten nu de korte rente naar boven is bijgesteld.

In de onderstaande tabel worden de mutaties op artikel 2 Kasbeheer weergegeven. Deze hebben betrekking op de schuldverhouding tussen de minister van Financiën en de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd alsmede op het betalingsverkeer van de Rijksoverheid.

Budgettaire gevolgen van beleid

Beleidsartikel 2 Kasbeheer Bedragen x € 1 mln.¹

Algemene beleidsdoelstelling: Het optimaliseren van het kasbeheer van het Rijk en van de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd.	Stand Ontwerp begroting 2007 (1)	Mutaties 1e suppletore begroting (2)	Stand 1e suppletore begroting 2007 (3)=(1)+(2)	Mutatie 2008	Mutatie 2009	Mutatie 2010	Mutatie 2011
Totaal Uitgaven	4 366	1 650	6 016	- 1 547	- 2 016	- 485	125
Totaal Programma-uitgaven	4 364	1 650	6 014	- 1 547	- 2 016	- 485	125
Rentelasten	2 303	33	2 336	- 27	- 16	92	125
Verstreckte leningen	1 337	0	1 337	0	0	0	0
Mutaties in rekening-courant en deposito's	724	1 616	2 341	- 1520	2000	- 576	0
Totaal Apparaatsuitgaven	1	0	2	0	0	0	0
Totaal Ontvangsten	1 085	2	1 087	- 1	- 5	2 518	3 272
Totaal Programma-ontvangsten	1 085	2	1 087	- 1	- 5	2 518	3 272
Rentebaten	469	2	471	- 1	- 5	- 8	8
Ontvangen aflossingen	616	0	616	0	0	0	0
Mutaties in rekening-courant en deposito's	0	0	0	0	0	2 526	3 280

¹ Als gevolg van afronding op miljoenen kan de som der delen afwijken van het totaal.

Toelichting:

Algemeen

De totale uitgaven en ontvangsten zijn opgebouwd uit vier onderdelen: (1) rentelasten en rentebaten, (2) mutaties in leningen en aflossingen, (3) mutaties in rekening-courant en deposito's en (4) apparaatsuitgaven. Onder de rentelasten vallen de rentebetalingen aan agentschappen, RWT's en sociale fondsen over de bij het Rijk aangehouden rekening-couranttegoeden en deposito's. Daarnaast maken ook de – louter de interne boekhouding van het Rijk betreffende – rentevergoedingen aan het FES en het AOW-spaarfonds deel uit van de rentelasten. De rentebaten bestaan vrijwel geheel uit renteontvangsten over aan agentschappen en RWT's verstreckte leningen. Mutaties in leningen, aflossingen, rekening-courant en deposito's bepalen de mutaties in de schuldverhouding van het Rijk met agentschappen, RWT's en sociale fondsen in het kader van

geïntegreerd middelenbeheer. De apparaatsuitgaven ten slotte betreffen uitgaven ten behoeve van de afdeling die het kasbeheer van het Rijk uitvoert en de kosten van de bankinstellingen.

Uit de algemene beleidsdoelstelling links bovenaan in de tabel zijn twee operationele doelstellingen afgeleid. De operationele doelstellingen zijn:

1. Een doelmatige inrichting van het kasbeheer.
2. Een betrouwbare en efficiënte infrastructuur voor de afwikkeling van het betalingsverkeer.

Rentelasten en rentebaten

De verhoging van de rentelasten is voornamelijk het gevolg van een opwaartse bijstelling van de geraamde korte rente van 3,50% naar 4,00% in 2007, waardoor de rentelasten over 2007 van de door de baten-lastendiensten, RWT's en sociale fondsen aangehouden rekening-couranttegoeden hoger uitvallen.

De geraamde lange rente is neerwaarts bijgesteld voor 2007, namelijk van 4,25% naar 4,10%, wat een neerwaarts effect heeft op de rentebaten. Echter, het saldo van aan baten-lastendiensten en RWT's verstrekte leningen is hoger dan in de ontwerpbegroting waardoor het totaaleffect miniem is.

Mutaties in rekening-courant en deposito's

Aan de uitgavenkant wordt tot en met 2009 verwacht dat een hoger beroep op de sociale fondsen gedaan wordt. Voor de jaren 2010 tot en met 2011 wordt een lager beroep op de sociale fondsen verwacht.

2.3 Niet-beleidsartikel

Vanuit dit artikel vinden overboekingen van loon- en prijsbijstellingen naar de loon- en prijsgevoelige artikelen binnen IXA plaats. In de onderstaande tabel worden de mutaties in de loon- en prijsbijstelling weergegeven.

Budgettaire gevolgen van beleid

Beleidsartikel 3 Nominaal Bedragen x € 1000

	Stand ontwerp- begroting 2007 (1)	Mutaties 1e suppletore begroting (2)	Stand 1e suppletore begroting 2007 (3)=(1)+(2)	Mutatie 2008	Mutatie 2009	Mutatie 2010	Mutatie 2011
Verplichtingen	0	114	114	114	115	114	114
Uitgaven	0	114	114	114	115	114	114
Loonbijstelling	0	102	102	102	102	102	102
Prijsbijstelling	0	12	12	12	13	12	12