

Vergaderjaar 2005–2006

30 560 IXA

Wijziging van de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2006 (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 2006 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,
G. Zalm

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. Leeswijzer

Deze eerste suppletore begroting bevat de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de Ontwerpbegroting 2006. 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 de minister van Financiën. De begroting IXA is daarom opgebouwd uit twee beleidsartikelen. Het artikel Financiering staatsschuld heeft betrekking op de extern gefinancierde schuld terwijl het artikel kasbeheer betrekking heeft op de schuldverhouding tussen de minister van Financiën en de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd alsmede op het betalingsverkeer van de rijksoverheid. De begroting IXA bestaat naast de twee hierboven beschreven beleidsartikelen tevens uit een niet-beleidsartikel in verband met loon- en prijsbijstelling.

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. 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 nog 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, toegevoegd. De totale mutatie in deze beleidsrelevante posten is opgenomen in de tabellen in paragraaf 2.2. In deze tabellen, welke de budgettaire gevolgen van beleid weergeven, 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.) 2006

	2006
Stand ontwerpbegroting 2006¹	11 007
1. Interest rate swaps	- 52
2. Bijstelling kapitaalmarktberoep	- 149
3. Bijstelling rekenrente	120
4. Bijstelling rente interne schuldverhoudingen	51
5. Effect van schulduitgifte	- 134
6. Overig Financiering staatsschuld	39
Stand 1e Suppletore begroting 2006	10 882

¹ Stand ontwerpbegroting betreft in deze tabel de netto rentelasten vermeerderd met het saldo van de apparaatsuitgaven en -ontvangsten.

Hieronder worden de verschillende mutaties toegelicht:

1. De looptijd van een lening kan door middel van swaps worden aangepast. Hierbij wordt een contract tussen twee partijen gesloten waarin wordt overeengekomen om gedurende de looptijd een vaste rente te ruilen tegen een variabele rente. De rentebaten die hierbij ontstaan komen voort uit het verschil tussen de rente die wordt betaald en de rente die wordt ontvangen. In 2005 en de eerste twee maanden van 2006 zijn nieuwe swaps afgesloten. Deze leiden tot een stijging van de netto-ontvangsten uit hoofde van de totale portefeuille aan renteswaps.
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 begrotingstekort. Aangezien het tekort lager is dan initieel geraamd, wordt het kapitaalmarktberoep neerwaarts bijgesteld.
3. De prijscomponent van de geraamde kosten van de staatsschuld betreft het rentetarief waarmee wordt gerekend. De raming voor de rentekosten van nog uit te geven schuld is gebaseerd op de ramingen die het Centraal Planbureau (CPB) hanteert voor de kapitaalmarktrente en de geldmarktrente. De geraamde rente op de kapitaalmarkt is neerwaarts bijgesteld van 4% naar 3.75%. De raming van de geldmarktrente is opwaarts aangepast, van 2.25% naar 2.75%. Door dit laatste effect treedt een tegenvaller in de rentelasten op die niet volledig door het eerste effect gecompenseerd wordt.
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. Door de opwaartse bijstelling van de verwachte korte rente vallen de verwachte rentelasten hoger uit.
5. Bij de uitgifte van schuld in de tweede helft van 2005 en in de eerste twee maanden van 2006 is een budgettair voordeel behaald doordat de gerealiseerde effectieve rente waartegen schuld werd uitgegeven

lager bleek dan de CPB-ramingen van de rente waarop de begroting is gebaseerd.

6. Deze ramingstechnische post bevat het verschil tussen de exacte berekening van de rentelasten gebaseerd op de werkelijke coupon- en aflossingsdata en de (vereenvoudigde) rekenregels die worden gehanteerd voor de ramingen.

2.2 De beleidsartikelen

In de onderstaande tabel worden de mutaties op artikel 1 Financiering Staatsschuld, dat betrekking heeft op de extern gefinancierde schuld, 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 2006	Mutaties 1e suppletore begroting	Stand 1e suppletore begroting 2006	Mutatie 2007	Mutatie 2008	Mutatie 2009	Mutatie 2010
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)				
Totaal Uitgaven	35 300	- 120	35 180	- 1 230	1 839	- 31	- 1 854
Totaal Programma-uitgaven	35 279	- 120	35 159	- 1 230	1 839	- 32	- 1 854
Waarvan Rentelasten vaste schuld	8 815	- 283	8 532	- 794	- 1 196	- 1 467	1 851
Waarvan Rentelasten vlottende schuld	736	164	899	- 409	0	0	0
Waarvan Aflossing vaste schuld	25 728	0	25 728	- 27	3 035	1 435	- 3
Totaal Apparaatsuitgaven	21	0	21	0	0	1	0
Waarvan appaatsuitgaven	3	0	3	0	0	1	0
Waarvan overige kosten schuld-uitgifte	18	0	18	0	0	0	0
Totaal Ontvangsten	35 451	- 7 875	27 576	- 4 215	- 2 122	- 7 399	- 7 723
Totaal Programma-ontvangsten	35 451	- 7 875	27 576	- 4 215	- 2 122	- 7 399	- 7 723
Waarvan Rentebaten vaste schuld	68	52	120	27	- 16	28	27
Waarvan Rentebaten vlottende schuld	24	5	29	- 13	0	0	0
Waarvan Uitgifte vaste schuld	35 359	- 7 932	27 427	- 4 229	- 2 106	- 7 427	- 7 750

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

Toelichting:

Algemeen

De totale uitgaven en de totale 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 (korter dan een jaar). Ten tweede zijn de aflossing en de uitgifte van vaste 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 inlenen 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 in- en uitlenen van korte gelden tegen zo laag mogelijke kosten respectievelijk zo hoog mogelijke opbrengsten binnen een aanvaardbaar risico.

Rentelasten en rentebaten

De wijziging in de rentelasten over de vaste schuld is het gevolg van een drietal ontwikkelingen. Ten eerste is sprake geweest van meevallers bij de uitgifte van schuld in de tweede helft van 2005 en de maanden januari en februari van 2006. De gerealiseerde rente bij uitgifte is namelijk lager uitgevallen dan het geraamde renteniveau. Ten tweede heeft de inkoop van schuld in december 2005 tot een rentebesparing geleid. Ten slotte is de financieringsbehoefte neerwaarts bijgesteld naar aanleiding van nieuwe inzichten ten aanzien van het begrotingstekort.

De geraamde rentelasten over de vlottende schuld nemen als gevolg van een opwaartse bijstelling van de korte rekenrente licht toe.

De rentebaten over de vaste schuld zijn opwaarts bijgesteld. Deze bijstelling is het gevolg van nieuwe swaps die in 2005 zijn afgesloten. Een renteswap is een contract tussen twee partijen waarin wordt overeengekomen om gedurende de looptijd een vaste rente te ruilen tegen een variabele rente. De rentebaten die hierbij ontstaan komen voort uit het verschil tussen de rente die wordt betaald en de rente die wordt ontvangen.

De opwaartse bijstelling van de rentebaten over de vlottende schuld vloeit voort uit de bijstelling van de korte rekenrente.

Uitgifte vaste schuld

De neerwaartse bijstelling van de uitgifte van vaste schuld in 2006 is het gevolg van nieuwe inzichten ten aanzien van het tekort, waardoor het beroep op de kapitaalmarkt lager uitkomt.

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

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 2006	Mutaties 1e suppletore begroting	Stand 1e suppletore begroting 2006	Mutatie 2007	Mutatie 2008	Mutatie 2009	Mutatie 2010
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)				
Totaal Uitgaven	3 614	1 927	5 541	- 100	- 232	- 661	- 1 025
Totaal Programma-uitgaven	3 613	1 927	5 540	- 100	- 232	- 661	- 1 025
Rentelasten	1 971	47	2 018	- 312	- 392	- 691	- 1 032
Verstreckte leningen	1 449	0	1 449	0	0	30	7
Mutaties in rekening-courant en deposito's	192	1 880	2 073	212	160	0	0
Totaal Apparaatsuitgaven	1	0	1	0	0	0	0
Totaal Ontvangsten	1 590	- 377	1 213	- 2 859	- 5 489	- 7 140	- 8 188
Totaal Programma-ontvangsten	1 590	- 377	1 213	- 2 859	- 5 489	- 7 140	- 8 188
Rentebaten	441	- 4	437	- 11	- 14	- 16	- 15
Ontvangen aflossingen	474	2	476	13	4	31	6
Mutaties in rekening-courant en deposito's	675	- 375	300	- 2 861	- 5 479	- 7 155	- 8 179

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 in hun 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. Omdat het toerekenen van de uitgaven aan operationele doelstellingen geen extra cijfermatig inzicht geeft, wordt dit op dit artikel achterwege gelaten. 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 2.25% naar 2.75%, waardoor de rentelasten over de door baten-lastendiensten, RWT's en sociale fondsen aangehouden rekening-couranttegoeden hoger uitvallen.

De geringe neerwaartse bijstelling van de rentebaten vloeit voort uit een neerwaartse bijstelling van de lange rente in 2006 (van 4% naar 3.75%), waardoor minder rente ontvangen wordt over in 2006 aan baten-lastendiensten en RWT's verstrekte leningen.

Mutaties in rekening-courant en deposito's

De hogere raming van de post mutaties in rekeningen-courant en deposito's aan de uitgavenkant wordt veroorzaakt doordat de sociale fondsen meer interen op hun rekening-couranttegoeden dan eerder werd verwacht. Dit is het gevolg van lagere premiebaten welke voortvloeien uit de doorwerking van de realisatie in 2005 en een verschuiving binnen de loon- en inkomensheffing. Deze laatste verschuiving heeft hogere belastingen en lagere premiebaten tot gevolg. Deels staan hier hogere rijksbijdragen op de SZW-begroting tegenover.

De lagere raming van de post mutaties in rekeningen-courant en deposito's aan de ontvangstenkant is het gevolg van een geringere toename van het rekening-courantsaldo (incl. deposito's) van RWT's dan waarvan bij de ontwerp-begroting werd uitgegaan.

2.3. Het 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 en Onvoorzienq Bedragen x € 1000

	Stand ontwerp- begroting 2006	Mutaties 1e suppletore begroting	Stand 1e suppletore begroting 2006	Mutatie 2007	Mutatie 2008	Mutatie 2009	Mutatie 2010
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)				
Verplichtingen	0	94	94	84	85	85	85
Uitgaven	0	94	94	84	85	85	85
Loonbijstelling	0	78	78	68	69	69	69
Prijsbijstelling	0	16	16	16	16	16	16

Toelichting

Dit betreft de toedeling van de loon- en prijsbijstelling aan IXA.