

Vergaderjaar 2007–2008

31 474 IXA

Wijziging van de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2008 (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 2008 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 2008. 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.

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 zijn de belangrijkste mutaties in de netto rentekosten (rentelasten minus rentebaten vermeerderd met kosten voor schulduitgifte) weergegeven. Een overzicht van alle mutaties die zich voordoen op de afzonderlijke beleidsartikelen is opgenomen in paragraaf 2.2.

Overzicht belangrijkste mutaties sinds ontwerpbegroting (x € 1 mln.) 2008

	2008
Stand ontwerpbegroting 2008¹	12 073
1. Renteswaps	- 84
2. Bijstelling kapitaalmarktberoep	- 44
3. Bijstelling rekenrente	- 275
4. Effect van schulduitgifte	- 11
5. Bijstelling rente interne schuldverhoudingen	- 104
Stand 1e Suppletore begroting 2008	11 555

¹ Stand ontwerpbegroting betreft in deze tabel de netto rentelasten vermeerderd met overige kosten schulduitgifte.

Hieronder worden de verschillende mutaties toegelicht:

1. Nieuw afgesloten renteswaps hebben geleid tot een toename van de netto ontvangsten op de swapportefeuille. Renteswaps worden afgesloten 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 netto rentebaten of -lasten.
- De geraamde rentelasten van de staatsschuld zijn gebaseerd op een prijs- en volumecomponent. De raming voor de financieringsbehoefte, de volumecomponent, is neerwaarts bijgesteld als gevolg van nieuwe inzichten in het begrotingssaldo. Doordat minder schuld wordt uitgegeven, dalen de rentelasten.
 - De prijscomponent van de geraamde rentelasten van de staatsschuld betreft de rekenrente. Hiervoor worden ramingen van het CPB gehanteerd. De lange en korte rekenrente zijn beiden neerwaarts bijgesteld voor 2008. Dit leidt tot een neerwaartse bijstelling van de rentelasten.
 - De meevallende tekortontwikkeling eind 2007 leidt via lagere schuld-uitgifte tot lagere rentelasten. Deze meevaller werkt door in 2008. De effecten van uitgiftes begin 2008 resulteren daarentegen in een tegenvaller in de rentelasten ten opzichte van de raming. Per saldo is sprake van een meevaller in de rentelasten voor 2008.
 - De lagere rentelasten vanwege de interne schuldverhouding wordt veroorzaakt door 2 effecten. Er wordt uitgegaan van een lagere korte rente (3,75% conform CEP2008 tegenover 4,5% bij de ontwerpbegroting). Daarnaast wordt de ontwikkeling van de saldi van de rekening courant momenteel anders ingeschat. In de ontwerpbegroting is uitgegaan van een toename van de rekening courant saldi van de sociale fondsen, terwijl nu een afname wordt verwacht.

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: Schuld-financiering tegen zo laag mogelijke rentekosten onder acceptabel risico voor de begroting.	Stand Ontwerp begroting 2008 (1)	Mutaties 1e suppletore begroting 2008 (2)	Stand 1e suppletore begroting 2008 (3)=(1)+(2)	Mutatie 2009	Mutatie 2010	Mutatie 2011	Mutatie 2012
Totaal Uitgaven	31 406	4 627	36 033	- 165	- 165	3 002	- 146
Totaal Programma-uitgaven	31 385	4 627	36 011	- 165	- 165	3 002	- 146
Rentelasten vaste schuld	8 382	- 39	8 342	- 165	- 165	- 215	- 146
Rentelasten vlottende schuld	1 629	- 334	1 295	0	0	0	0
Aflossing vaste schuld	21 374	0	21 374	0	0	3 217	0
Mutatie vlottende schuld	0	5 000	5 000	0	0	0	0
Totaal Apparaatuitgaven	21	0	22	0	0	0	0
Apparaatuitgaven	4	0	4	0	0	0	0
Overige kosten schulduitgifte	18	0	18	0	0	0	0
Totaal Ontvangsten	22 288	1 679	23 967	13	5	3 247	69
Totaal Programma-ontvangsten	22 287	1 679	23 967	13	5	3 247	69
Rentebaten vaste schuld	50	48	98	13	5	30	69
Rentebaten vlottende schuld	46	- 8	39	0	0	0	0
Uitgifte vaste schuld	22 191	1 639	23 830	0	0	3 217	0
Mutatie vlottende schuld	0	0	0	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 vier onderdelen:

- (1) rentelasten en -baten;
- (2) aflossing en uitgifte vaste schuld;
- (3) mutatie vlottende schuld;
- (4) apparaatuitgaven en -ontvangsten.

Bij de rentelasten en -baten wordt onderscheid gemaakt tussen rente vaste schuld (schuld met een oorspronkelijke looptijd langer dan een jaar) en rente vlottende schuld (looptijd korter dan een jaar).

Rentelasten

De rentelasten voor de vaste schuld zijn neerwaarts bijgesteld. Dit is in de eerste plaats het gevolg van de doorwerking van meevallende schuldontwikkeling in 2007 op de rentelasten in latere jaren. In de tweede plaats is de lange rekenrente voor 2008 neerwaarts bijgesteld van 4,5% naar 4%. Daartegenover staat dat in 2008 iets meer wordt gefinancierd op de kapitaalmarkt (€ 1,6 mld) en minder op de geldmarkt dan initieel was geraamd. Door dit effect stijgen de rentelasten voor de vaste schuld (en dalen de rentelasten voor de vlottende schuld). Per saldo resulteert een daling in de raming van de rentelasten voor de vaste schuld. Deze daling werkt ook door in latere jaren.

De raming voor de rentelasten voor de vlottende schuld wordt neerwaarts aangepast (€ 0,3 mld). Dit is hoofdzakelijk het gevolg van de neerwaartse bijstelling van de korte rekenrente voor 2008 van 4,5% naar 3,75%. Daarnaast wordt de raming neerwaarts aangepast als gevolg van een meevallend begrotingssaldo voor 2008.

Rentebaten

Door de neerwaartse bijstelling van de korte rekenrente daalt de raming voor de rentebaten. Daar staat tegenover dat het nieuw afgesloten swaps hebben geleid tot een opwaartse bijstelling van de rentebaten. Per saldo stijgen de rentebaten.

Uitgifte en aflossing vaste schuld en mutatie vlottende schuld

Doordat in 2008 iets meer wordt gefinancierd op de kapitaalmarkt en iets minder op de geldmarkt stijgt de uitgifte van vaste schuld (met € 1,6 mld) en daalt de vlottende schuld. Dit laatste komt tot uitdrukking in een opwaartse bijstelling van de mutatie vlottende schuld aan de uitgavenkant. Doordat ook de meevallende ontwikkeling in het begrotingssaldo van 2008 wordt opgevangen op de geldmarkt stijgt de mutatie vlottende schuld nog verder (tot € 5 mld).

Door de uitgifte van een 3 jaars lening in 2008 stijgt de aflossing vaste schuld in 2011. Deze aflossing wordt geherfinancierd in 2011. Hierdoor stijgt de uitgifte vaste schuld in dat jaar.

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 2008 (1)	Mutaties 1e suppletore begroting 2008 (2)	Stand 1e suppletore begroting 2008 (3)=(1)+(2)	Mutatie 2009	Mutatie 2010	Mutatie 2011	Mutatie 2012
Totaal Uitgaven	3 788	967	4 755	- 3 021	- 406	- 523	208
Totaal Programma-uitgaven	3 786	969	4 753	- 3 021	- 406	- 523	208
Rentelasten	2 658	- 111	2 548	60	91	116	110
Verstreckte leningen	1 128	0	1 128	0	0	0	0
Mutaties in rekening-courant en deposito's	0	1 078	1 078	- 3 081	- 497	- 639	99
Totaal Apparaatuitgaven	2	0	2	0	0	0	0
Totaal Ontvangsten	1 718	- 538	1 181	260	4	4	4
Totaal Programma-ontvangsten	1 718	- 538	1 181	260	4	4	4
Rentebaten	518	- 7	511	- 1	4	4	4
Ontvangen aflossingen	670	0	670	0	0	0	0
Mutaties in rekening-courant en deposito's	531	- 531	0	261	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 vier onderdelen:

- (1) rentelasten en -baten;
- (2) verstreckte leningen en ontvangen aflossingen;
- (3) mutatie in rekening-courant en deposito's;
- (4) apparaatuitgaven en -ontvangsten.

De mutaties in rekening-courant en deposito's (3) worden gesaldeerd weergegeven. Als er per saldo sprake is van daling wordt dit geteld als uitgave. Bij een toename worden de mutaties als ontvangsten meegeteld.

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 rentevergoedingen vanwege het FES en het AOW-spaarfonds deel uit van de rentelasten (louter ten behoeve van de interne boekhouding van het Rijk). De rentebaten bestaan vrijwel geheel uit renteontvangsten over aan agentschappen en RWT's verstreckte leningen.

Verstreckte leningen, aflossingen, en de mutaties in rekening-courant en deposito's bepalen de schuldverhouding van het Rijk met agentschappen, RWT's en sociale fondsen in het kader van geïntegreerd middelenbeheer. De apparaatuitgaven ten slotte betreffen uitgaven ten behoeve van de afdeling die het kasbeheer van het Rijk uitvoert en de kosten van de bankinstellingen.

De belangrijkste wijzigingen treden op bij de mutaties van de saldi van de rekening courant en deposito's. De wijzigingen op deze post worden veroorzaakt door nieuwe inzichten omtrent de ontwikkeling van de rekening courant tegoeden van de sociale fondsen.

In 2008 zal het saldo niet toenemen, maar afnemen. Dit leidt tot mutaties bij de ontvangsten (€ - 0,5 mrd) en bij de uitgaven (€ + 1 mrd).

In de jaren 2009-2011 wordt een tegengestelde ontwikkeling verwacht.

In 2009 stijgt het rekening courant saldo terwijl bij de ontwerpbegroting is uitgegaan van een daling (ontvangsten via mutaties rekening courant en deposito's en geen uitgaven).

In de jaren 2010–2011 is de afname neerwaarts bijgesteld ten opzichte van de eerdere raming van de ontwerpbegroting (minder uitgaven via mutaties rekening courant en deposito's).

De rentelasten worden bepaald door de ontwikkeling van de saldi rekening courant en deposito's en door het rente-tarief. Omdat de deposito's voor het merendeel een korte looptijd hebben is de korte rente van belang. De neerwaartse bijstelling van de rentelasten in 2008 wordt veroorzaakt door de lagere rekening courant saldi van de sociale fondsen (een daling in plaats van een stijging) en door een lagere korte rente dan gehanteerd in de ontwerpbegroting.

In de jaren 2009–2011 domineert het effect van de hogere rekening courant saldi van de sociale fondsen. De rentelasten worden daarom hoger geraamd dan in de ontwerpbegroting.

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 2008 (1)	Mutaties 1e suppletore begroting 2008 (2)	Stand 1e suppletore begroting 2008 (3)=(1)+(2)	Mutatie 2009	Mutatie 2010	Mutatie 2011	Mutatie 2012
Verplichtingen	0	0	0	0	0	0	0
Uitgaven	0	0	0	0	0	0	0
Loonbijstelling	0	0	0	0	0	0	0
Prijsbijstelling	0	0	0	0	0	0	0

De loon- en prijsbijstellingen zijn bij de 1e suppletore begroting nog niet verdeeld over de artikelen, waardoor deze voor IXA nul zijn.