

Vergaderjaar 2011–2012

33 280 IXA

Wijziging van de begrotingsstaat van de Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2012 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota)

Nr. 2 HERDRUK¹

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 2012 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,
J. C. de Jager

¹ I.v.m. vermelding van het correcte jaartal in de titel.

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. Leeswijzer

Deze eerste suppletore begroting bevat de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de begroting 2012. 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. 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 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 miljoenen. Paragraaf 2.3 bevat het niet-beleidsartikel.

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, die 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, die de budgettaire gevolgen van beleid weergeven, worden ook de overige, niet-beleidsrelevante mutaties weergegeven. Hieronder vallen de aflossing en uitgifte van schuld (artikel 1) en de mutaties in rekeningen-courant en deposito's (artikel 2).

Overzicht belangrijkste mutaties rentekosten sinds ontwerpbegroting (x € 1 mln.) 2012

	2012
Stand ontwerpbegroting 2012	10 496
1. Renteswaps	83
2. Bijstelling financieringsbehoefte	61
3. Bijstelling rekenrente	- 860
4. Effect schulduitgifte	- 154
5. Bijstelling rente interne schuldverhoudingen	- 19
Stand 1e Suppletore begroting 2012	9 607

1. Nieuw afgesloten renteswaps hebben geleid tot een toename van de netto rente-uitgaven op de swapportefeuille. Renteswaps worden afgesloten om het renterisico van de staatsschuld bij 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 (per saldo) rentelasten of rentebaten.
2. Door een hoger kastekort is de raming van de financieringsbehoefte naar boven bijgesteld. Dit geeft hogere rentelasten.
3. De korte en lange rekenrente zijn bij CEP (CPB) fors neerwaarts bijgesteld. Door die bijstelling dalen de geraamde rentelasten sterk.
4. De Staat heeft op de nieuw uitgegeven leningen een lagere rente betaald dan de rekenrente waarmee in de begroting werd gerekend. Dit geeft een meevaller bij de rentekosten.
5. De rentekosten vanwege interne schuldverhoudingen betreffen de netto-rentekosten en zijn gelijk aan het verschil tussen de rente-uitgaven en de rente-ontvangsten van het Rijk vanwege de interne schuldverhouding met de deelnemers aan het schatkistbankieren. Tot op heden zijn er geen grote mutaties.

2.2 De beleidsartikelen

Artikel 1 Financiering Staatsschuld

Budgettaire gevolgen van beleid

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

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 2012 (1)	Mutaties 1e suppletore begroting 2012 (2)	Stand 1e suppletore begroting 2012 (3)=(1)+(2)	Mutatie 2013	Mutatie 2014	Mutatie 2015	Mutatie 2016
Totaal Uitgaven	41 071	8 386	49 457	- 1 376	3 049	6 776	- 3 343
Totaal Programma-uitgaven	41 055	8 386	49 440	- 1 376	3 049	6 776	- 3 343
Waarvan rentelasten vaste schuld	9 884	- 54	9 830	- 171	- 1 228	- 1 533	- 1 789
Waarvan rentelasten vlottende schuld	1 078	- 761	317	- 1 700	- 1 762	- 1 617	- 1 605
Waarvan aflossing vaste schuld	30 092	75	30 167	495	6 039	9 926	51
Waarvan mutatie vlottende schuld	0	9 126	9 126				
Overige kosten schulduitgifte	17	0	17				
Totaal Ontvangsten	42 468	17 704	60 172	- 793	3 857	7 836	613

Algemene beleidsdoelstelling: Schuld-financiering tegen zo laag mogelijke rentekosten onder acceptabel risico voor de begroting.	Stand Ontwerp begroting 2012 (1)	Mutaties 1e suppletoire begroting 2012 (2)	Stand 1e suppletoire begroting 2012 (3)=(1)+(2)	Mutatie 2013	Mutatie 2014	Mutatie 2015	Mutatie 2016
Totaal Programma-ontvangsten	42 468	17 704	60 172	- 793	3 857	7 836	613
Waarvan rentebaten vaste schuld	0	0	0	- 87	- 404	150	525
Waarvan rentebaten vlottende schuld	118	54	172	- 15	- 15	- 10	- 11
Waarvan uitgifte vaste schuld	42 350	17 650	60 000	- 691	4 276	7 696	99

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 overige kosten schulduitgifte. Deze bestaat uit de kosten betalingsverkeer en kosten voor fees samenhangend met de uitgifte van schuld.

Toelichting op de raming van de programmauitgaven en -ontvangsten

Rentelasten

De rentelasten vlottende schuld komen in 2012 naar verwachting aanzienlijk lager uit dan eerder geraamd. Dit wordt veroorzaakt door de aanzienlijke neerwaartse bijstelling van de korte rekenrente (van 1,25% naar 0,25%). De voornaamste reden hiervoor is dat het CPB vanaf de CEP een aparte korte rekenrente raamt voor de Nederlandse Staat. Voorheen werd voor de geldmarktfinanciering gewerkt met één rekenrente, namelijk de 3-maands euribor. Vanwege de crisis is er een aanzienlijk verschil tussen de euribor tarieven en de renteatriven waarmee de Staat zich financiert.

Ook de rentelasten vaste schuld komen naar verwachting lager uit. Oorzaak hiervoor is neerwaartse bijstelling van de lange rekenrente (van 3,25% naar 2,25%).

Daarnaast is van belang dat de nieuw uitgegeven leningen tegen een lagere rente zijn afgesloten dan de rekenrente.

Rentebaten

De iets hogere rentebaten vanwege de vlottende schuld worden veroorzaakt door de nieuw afgesloten kortlopende eoniaswaps. Eoniaswaps worden gebruikt om het renterisico van de vlottende schuld op het eonia-tarief (overnight) te brengen. De swapcontracten worden afgesloten bij uitgifte van schuld papier met een looptijd tot 1 jaar. Bij uitgifte van bijvoorbeeld een 6 maands DTC wordt een swapcontract afgesloten waarbij 6 maands tarief ontvangen wordt en overnight tarief betaald. In de regel realiseert de Staat rentebaten op de eoniaswaps, omdat de te betalen rente (overnight) lager is dan te ontvangen rente.

Uitgifte en aflossing vaste schuld en mutatie vlottende schuld

De mutaties van de vaste en vlottende schuld sinds de Miljoenennota worden bepaald door verandering in het kastekort en de verwerking van het financieringsplan 2012. Als de ramingen voor de Miljoenennota 2012 gemaakt worden is het financieringsplan voor 2012 nog niet bekend. Er wordt daarom bij de Miljoenennota gewerkt met de veronderstelling dat de mutatie vlottende schuld gelijk aan nul is. De raming van de uitgifte van langlopende schuld bij Miljoenennota is daarom gelijk aan de som van de aflossingen op de lange schuld en het geraamde kastekort. Bij aflossingen van € 30,1 mld en een geraamde kastekort van € 12,3 mld, komt de raming voor de uitgifte van langlopende schuld uit op € 42,4 mld. Volgens het in december 2011 gepubliceerde financieringsplan gaat de Staat € 60 mld langlopende schuld uitgeven in 2012. De uitgifte van langlopende schuld wordt daarom € 17,6 mld hoger dan geraamd bij Miljoenennota. Dit bedrag zal niet volledig gebruikt kunnen worden voor verlaging van de vlottende schuld, omdat de raming van het kastekort opwaarts is bijgesteld naar € 20,7 mld. De vlottende schuld zal hierdoor naar verwachting met ruim € 9 mld kunnen dalen.

Artikel 2 Kasbeheer

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 2012 (1)	Mutaties 1e suppletioire begroting 2012 (2)	Stand 1e suppletioire begroting 2012 (3)=(1)+(2)	Mutatie 2013	Mutatie 2014	Mutatie 2015	Mutatie 2016
Totaal Uitgaven	4 658	2 970	7 628	6 233	3 813	4 260	8 917
Totaal Programma-uitgaven	4 658	2 970	7 628	6 233	3 813	4 260	8 917
Rentelasten	139	- 47	92	- 101	- 128	- 139	- 139
Verstreckte leningen	1 535	0	1 535	0	0	0	0
Mutaties in rekening-courant en deposito's	2 983	3 018	6 001	6 334	3 941	4 399	9 056
Totaal Ontvangsten	2 067	74	2 142	266	- 115	- 122	- 295
Totaal Programma-ontvangsten	2 067	74	2 142	266	- 115	- 122	- 295
Rentebaten	504	49	553	24	- 55	- 42	- 198
Ontvangen aflossingen	1 563	25	1 588	242	- 60	- 80	- 97
Mutaties in rekening-courant en deposito's	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 rentebaten, (2) mutaties in leningen en aflossingen, (3) mutaties in rekening-courant en deposito's. Onder de rentelasten vallen de rentebetalingen aan baten-lastendiensten, RWT's, derden en sociale fondsen over de bij het Rijk aangehouden rekening-couranttegoeden en

deposito's. De rentebaten bestaan vrijwel geheel uit renteontvangsten over aan baten-lastendiensten en RWT's verstrekte leningen en rekening-courantkredieten. Mutaties in leningen, aflossingen, rekening-courant en deposito's bepalen de mutaties in de schuldverhouding van het Rijk met baten-lastendiensten, RWT's, derden en sociale fondsen in het kader van geïntegreerd middelenbeheer.

Rentelasten en rentebaten

Als gevolg van een lagere rente vallen de rentelasten lager uit dan verwacht. Door hogere roodstanden bij de sociale fondsen vallen de rentebaten ondanks de lagere rente hoger uit.

Mutaties in rekening-courant en deposito's

In het verlengde van de hierboven beschreven ontwikkelingen bij de sociale fondsen vallen de mutaties in rekening-courant iets hoger uit dan verwacht.

2.3 Niet-beleidsartikel

Vanuit dit artikel vinden overboekingen van loon- en prijsbijstellingen naar de loon- en prijsgevoelige artikelen binnen IXA plaats. Op dit moment zijn er geen uitgaven of ontvangsten geraamd.