

Vergaderjaar 2010–2011

32 780 IXA

Wijziging van de begrotingsstaat van de Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2011 (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 2011 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

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. Leeswijzer

Deze eerste suppletore begroting bevat de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de begroting 2011 (regeerakkoord). 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 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 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, 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, die 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.) 2011

	2011
Stand ontwerpbegroting 2011¹	11 042
1. Renteswaps	125
2. Bijstelling financieringsbehoefte	- 245
3. Bijstelling rekenrente	- 494
4. Effect schulduitgifte	8
5. Bijstelling rente interne schuldverhoudingen	- 6
Stand 1e Suppletore begroting 2011	10 430

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

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 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 lagere kastekorten in 2010 en 2011 is de raming van de financieringsbehoefte voor 2011 naar beneden bijgesteld. Dit geeft lagere rentelasten.
3. De korte en lange rekenrente zijn bij CEP (CPB) neerwaarts bijgesteld. Daarom dalen de rentelasten.
4. De uitgifte van lange schuld heeft nagenoeg geen effect op de raming voor de rentelasten. Er spelen hier twee effecten. Op de eerste plaats heeft de Staat effectief tegen een lagere rente geleend dan de rekenrente, die gebruikt is bij de raming. Dit geeft een meevaller. Hier staat tegenover dat bij de raming is verondersteld dat de uitgifte van vaste schuld gelijkmatig over het jaar verdeeld plaatsvindt. De reden hiervoor is dat op het moment van ramen (oktober 2010) nog niet bekend was hoe de verdeling van de uitgiften in het begrotingsjaar (2011) zou worden ingepland. Een eerste inzicht hierin biedt het financieringsplan dat (ieder jaar) in december bekend gemaakt wordt. Momenteel is voorzien dat in de eerste helft van het jaar meer wordt uitgegeven dan in het tweede deel van het jaar. Deze gebruikelijke «front-loading» leidt tot een opwaartse aanpassing van de rentelasten vaste schuld ten opzicht van de raming. Overigens wordt op dit moment gewerkt aan een meer verfijnd ramingsmodel dat onder andere dit soort effecten beter zal kunnen meenemen.
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. Met name de saldi rekening-courant van de sociale fondsen komen lager uit dan eerder geraamd is. Zowel de rentebaten als de rentelasten nemen toe.

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: Schuldfinanciering tegen zo laag mogelijke rentekosten onder accep- tabel risico voor de begroting.	Stand Ontwerp- begroting 2011	Mutaties 1e suppletore begroting 2011	Stand 1e suppletore begroting 2011	Mutatie 2012	Mutatie 2013	Mutatie 2014	Mutatie 2015
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)				
Totaal Uitgaven	39 308	5 050	44 358	704	2 529	6 834	585
Totaal Programma-uitgaven	39 285	5 050	44 335	704	2 529	6 834	585
Waarvan rentelasten vaste schuld	9 689	91	9 780	- 166	152	328	598
Waarvan rentelasten vlottende schuld	1 740	- 679	1 061	- 330	- 423	- 511	- 561
Waarvan aflossing vaste schuld	27 856	0	27 856	1 200	2 800	7 017	548
Waarvan mutatie vlottende schuld	0	5 638	5 638	0	0	0	0
Totaal Apparaatuitgaven	23	0	23	0	0	0	0
Waarvan apparaatuitgaven	6	0	6	0	0	0	0
Waarvan overige kosten schulduitgifte	17	0	17	0	0	0	0
Totaal Ontvangsten	51 060	- 964	50 096	1 163	2 771	6 992	524
Totaal Programma-ontvangsten	51 060	- 964	50 096	1 163	2 771	6 992	524
Waarvan rentebaten vaste schuld	0	0	0	0	0	0	0
Waarvan rentebaten vlottende schuld	79	17	96	11	21	32	33
Waarvan uitgifte vaste schuld	50 981	- 981	50 000	1 152	2 749	6 961	491

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 apparaatuitgaven. Deze bestaat uit de apparaatuitgaven, 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 2011 naar verwachting aanzienlijk lager uit dan eerder geraamd. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de neerwaartse bijstelling van de rekenrente (van 1,75% naar 1,25%) en de meevallende kastekorten. De rentelasten vaste schuld komen

in 2011 naar verwachting iets hoger uit. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door het afsluiten van nieuwe swaps.

Rentebaten

Er treden alleen rentebaten vaste schuld op, als er per saldo rentebaten op de (langlopende) swaps gerealiseerd worden. Dit is naar verwachting niet het geval.

De iets hogere rentebaten vanwege de vlottende schuld worden grotendeels veroorzaakt door de nieuw afgesloten kortlopende swaps.

Uitgifte en aflossing vaste schuld en mutatie vlottende schuld

De meevallende tekorten en verwerking van het financieringsplan leiden tot gewijzigde ramingen voor de uitgifte van vaste schuld en de mutatie van de vlottende schuld. De uitgifte van vaste schuld zal naar verwachting circa € 50 mld bedragen. Het niveau van de vlottende schuld zal volgens de huidige inzichten dalen met € 5,6 mld.

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 2011	Mutaties 1e suppletore begroting 2011	Stand 1e suppletore begroting 2011	Mutatie 2012	Mutatie 2013	Mutatie 2014	Mutatie 2015
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)				
Totaal Uitgaven	2 361	2 474	4 835	- 525	- 400	- 734	- 688
Totaal Programma-uitgaven	2 361	2 474	4 835	- 525	- 400	- 733	- 688
Rentelasten	119	65	184	135	77	0	0
Verstrekke leningen	818	183	1 001	233	32	30	4
Mutaties in rekening-courant en deposito's	1 424	2 226	3 650	- 982	- 509	- 763	- 691
Totaal Apparaatuitgaven	0	0	0	0	0	0	0
Totaal Ontvangsten	1 525	411	1 936	442	30	- 1	- 166
Totaal Programma-ontvangsten	1 525	411	1 936	442	30	- 1	- 166
Rentebaten	450	71	520	- 20	- 139	- 294	- 350
Ontvangen aflossingen	1 076	340	1 416	462	169	295	184
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 en (4) apparaatsuitgaven. Onder de rentelasten vallen de rentebetalingen aan baten-lastendiensten, RWT's 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. Mutaties in leningen, aflossingen, rekening-courant en deposito's bepalen de mutaties in de schuldverhouding van het Rijk met baten-lastendiensten, RWT's en sociale fondsen in het kader van geïntegreerd middelenbeheer.

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

1. *Het kasbeheer van de rijksoverheid en de aan haar gelieerde instellingen doelmatig inrichten.*
2. *Het betalingsverkeer van het Rijk betrouwbaar en efficiënt afwickelen.*

Rentelasten en rentebaten

Zowel de rentelasten als de rentebaten zijn iets hoger dan verwacht. De mutatie in de rentelasten wordt grotendeels veroorzaakt door ontwikkelingen bij de sociale fondsen. Het leeuwendeel van de hogere rentebaten wordt verklaard doordat er meer leningen aan RWTs en derden zijn verstrekt dan geraamd.

Mutaties in rekening-courant en deposito's

De mutatie op de saldi rekening-courant en deposito's aan de uitgaankant worden naar verwachting in 2011 hoger om vervolgens na 2012 weer af te nemen. Dit betekent dat er in 2011 minder middelen in de schatkist worden aangehouden en dat dit vanaf 2012 naar verwachting weer toe zal nemen. Dit wordt voor het leeuwendeel veroorzaakt door de ontwikkelingen bij de sociale fondsen.

Verstreckte leningen en aflossingen

De mutatie bij de aflossingen wordt voor het leeuwendeel veroorzaakt door de aflossingen van de lening die aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verstrekt in kader van de overname van de Antilliaanse schuldtitels.

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.