

Vergaderjaar 2010–2011

32 565 IXA

Wijziging van de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2010 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota)

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVORSTEL

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 2010 wijzigingen aan te brengen in de begrotingsstaat van de Nationale Schuld.

De in de 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 tweede suppletoire begroting bevat de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de eerste suppletoire begroting 2010. 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. 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 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.

In de 2^{de} suppletoire IXB zijn de mutaties met betrekking tot de kredietcrisis verwerkt op artikel 2,3 en 4. Een totaaloverzicht van de kredietcrisismaatregelen is opgenomen in de Najaarsnota.

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. Belangrijkste mutaties

In de onderstaande tabel worden de mutaties in de netto rentekosten gepresenteerd. Er is een verdeling gemaakt naar achterliggende oorzaak.

Tabel 1 Overzicht mutaties in de netto rentekosten (x € 1 mln.)¹

	2010
Stand ontwerpbegroting 2010	12 335
Stand 1^e Suppletoire begroting 2010	11 516
1. Renteswaps	286
2. Bijstelling kassaldo	– 15
3. Bijstelling rekenrente	– 151
4. Effect van schulduitgifte	– 479
5. Bijstelling rentekosten interne schuldverhoudingen	– 4
Stand 2^e Suppletoire begroting 2010	11 153

¹ Het saldo van de uitgaven en ontvangsten betreffende de rente, de apparaatsuitgaven en voortijdige beëindiging van schulden en swaps.

Hieronder worden de verschillende mutaties kort toegelicht. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de afzonderlijke artikelen en de toelichtingen onder de tabellen budgettaire gevolgen van beleid.

1. Renteswaps worden afgesloten om het renterisico van de staats-schuld 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. Door het afsluiten van nieuwe renteswaps zijn – in combinatie met renteontwikkelingen op de markt – de rentekosten gestegen.
2. De raming voor het begrotingssaldo (op kasbasis) is neerwaarts bijgesteld. Dit leidt tot minder schulduitgifte en lagere rentelasten.
3. Een verandering in de rekenrente leidt tot wijziging van de geraamde rentekosten. Zowel de lange als de korte rekenrente zijn neerwaarts bijgesteld. Dit geeft lagere rentelasten.
4. De raming van de rentelasten in een lopend jaar bestaan uit rentelasten van al uitgegeven leningen (realisaties) en uit een raming van de rentelasten van leningen die nog uitgegeven gaan worden. In de loop van het jaar wordt een steeds groter deel bepaald door de realisaties. Omdat de realisaties lager zijn geweest dan de ramingen is de raming neerwaarts bijgesteld. Deze rubriek bevat ook de extra rentelasten van € 40 mln behorend bij de overgenomen schuld van de Antillen.
5. Omdat de deelnemers van het schatkistbankieren meer geld inbrengen (via rekening courant en deposito's) dan geld lenen is er sprake van een schuldpositie van de Staat ten opzichte van de deelnemers. De raming voor de rentekosten is nagenoeg gelijk gebleven, omdat zowel de aangehouden middelen alsook de uitstaande leningen zijn toegenomen. De toename van de middelen is weliswaar groter, maar het effect op de rentelasten is beperkt, vanwege de lagere rente.

2.2 De beleidsartikelen

2.2.1 Artikel 1 Financiering staatsschuld

In de onderstaande tabel worden de mutaties op artikel 1 Financiering staatsschuld, dat betrekking heeft op de extern gefinancierde schuld, weergegeven. Conform Europese voorschriften (ESR 95) worden inkomsten en uitgaven voor de staatsschuld op transactiebasis begroot en verantwoord.

Tabel 2 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 1; Financiering Staatsschuld (x € 1 mln.)¹

Algemene beleidsdoelstelling: Het voorzien in de financieringsbehoefte van de staat en een effectief en efficiënt beheer van de staatsschuld.	Stand Ontwerp begroting 2010	Stand 1 ^e suppletoire begroting	Mutaties 2 ^e suppletoire begroting	Stand 2 ^e supple- toire begroting
	1	2	3	(4)=(2)+(3)
Totaal Uitgaven	34 464	33 775	- 334	33 440
Totaal Programma-uitgaven	34 441	33 751	- 336	33 415
Rentelasten vaste schuld	9 655	9 368	213	9 581
Rentelasten vlottende schuld	1 455	1 052	- 551	500
Aflossing vaste schuld	23 331	23 331	2	23 333
Totaal Apparaatuitgaven	23	24	2	26
Apparaatuitgaven	6	7	0	7
Overige kosten schulduitgifte	17	17	2	19
Totaal Ontvangsten	57 153	60 049	- 4 709	55 339
Totaal Programma-ontvangsten	57 153	60 049	- 4 709	55 339
Rentebaten vaste schuld	0	0	0	0
Rentebaten vlottende schuld	216	208	21	229
Uitgifte vaste schuld	56 937	50 000	2 002	52 002
Mutaties vlottende schuld	0	9 841	- 6 732	3 109

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

Toelichting

Aflossing en uitgifte vaste schuld en mutatie vlottende schuld

De uitgifte van vaste schuld zal dit jaar circa € 52 mld bedragen. In de loop van het jaar is het financieringsplan aangepast en is besloten circa € 2 mld meer vaste schuld uit te geven en de vlottende schuld met ongeveer € 2 mld minder te laten oplopen. Samen met een lager kastekort van € 4,7 mld is de mutatie van de vlottende schuld hierdoor € 6,7 mld lager dan bij de eerste suppletoire begroting. Vanwege de overname van schuld van de Antillen van circa € 1,4 mld komen de aflossingen in 2010 € 2 mln hoger uit.

Rentelasten en rentebaten

De hogere rentelasten vanwege de vaste schuld wordt voor het grootste deel veroorzaakt door de uitgifte van nieuwe euriborswaps. In de raming wordt alleen rekening gehouden met al afgesloten swaps. Nieuwe swaps leiden derhalve tot mutaties bij de rentelasten of rentebaten.

Swaps worden ingezet om het renterisico van de schuldfinanciering te sturen. Het streven is een zodanig risicoprofiel te creëren waarmee de staatsschuld effectief tegen het 7-jaars rentetarief wordt gefinancierd. De lagere raming voor de rentelasten op de vlottende schuld wordt grotendeels veroorzaakt doordat de tot nu toe gerealiseerde korte financiering plaatsvond tegen lagere rentetarieven dan de rekenrente.

De hogere rentebaten op de vlottende schuld wordt veroorzaakt door het afsluiten van eonia swaps. De korte schuld wordt gefinancierd door uitgifte van Commercial Paper en Dutch Treasury Certificates (schatkistpapier). De looptijden van dit schuld papier varieert. De Staat streeft ernaar de korte schuld effectief te financieren tegen het overnight tarief (eonia¹). Daarom worden er eoniaswaps afgesloten. Hierbij wordt bijvoorbeeld een 3-maands tarief geruild tegen het overnight tarief.

¹ Eonia is de afkorting van Euro OverNight Index Average. Eonia is het eendaags interbancaire rentetarief voor het eurogebied. Eonia wordt berekend aan de hand van de tarieven waartegen 57 Europese banken elkaar ongedekte leningen verstrekken met een looptijd van 1 dag.

Apparaat

De apparaatuitgaven worden hoger omdat de veilingkosten dit jaar hoger waren, vanwege een hoger volume en een gemiddeld hogere provisie aan de primary dealers. Dit laatste komt door de uitgifte van een 30-jarige lening, waarvoor meer provisie wordt betaald.

2.2.2 Artikel 2 Kasbeheer

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, weergegeven.

Tabel 3 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 2; Kasbeheer (x € 1 mln.)¹

Algemene beleidsdoelstelling: <i>Het kasbeheer van het Rijk en van de instellingen, die aan de schatkist zijn gelieerd, optimaliseren.</i>	Stand Ontwerp begroting	Stand 1 ^e suppletoire begroting	Mutaties 2 ^e suppletoire begroting	Stand 2 ^e supple- toire begroting
	1	2	3	(4)=(2)+(3)
Totaal Uitgaven	10 985	13 468	- 5 823	7 645
Rentelasten	2 067	1 851	34	1 885
Verstreckte leningen	1 521	1 519	609	2 128
Mutaties in rekening-courant en deposito's	7 396	10 097	- 6 466	3 631
Totaal Ontvangsten	1 665	2 645	1 475	4 119
Rentebaten	643	484	38	522
Ontvangen aflossingen	1 012	2 161	437	2 598
Mutaties in rekening-courant en deposito's	0	0	1 000	1 000

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: (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 de deelnemers van het schatkistbankieren over de aangehouden middelen (in rekening-courant en deposito). Daarnaast maken ook de – louter interne boekhouding van het Rijk betreffende – rentevergoedingen aan het AOW-spaarfonds deel uit van de rentelasten. Deze post verdwijnt met ingang van 2011, omdat het AOW-spaarfonds wordt opgeheven (conform het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte).

De rentebaten bestaan vrijwel in hun geheel uit renteontvangsten over verstreckte leningen door het Rijk aan de deelnemers van het schatkistbankieren.

Mutaties in leningen, aflossingen, rekening-courant en deposito's bepalen de mutaties in de schuldverhouding van het Rijk met deelnemers aan het schatkistbankieren.

Verstreckte leningen en ontvangen aflossingen

De verstreckte leningen en aflossingen zijn hoger dan eerder geraamd. Zowel aan baten-lastendiensten als aan rechtspersonen met wettelijke taak zijn meer leningen verstrekt.

Mutaties in rekening-courant en deposito's

Een daling van het rekening-courantsaldo van een deelnemer aan het schatkistbankieren telt als uitgave voor de Staat, omdat door de daling van het saldo minder geld wordt aangehouden in de schatkist. De minder grotere daling van de rekening-courantsaldi (uitgaven en ontvangsten bij elkaar opgeteld) wordt grotendeels veroorzaakt door de ontwikkelingen bij de sociale fondsen.

Rentelasten en rentebaten

De ramingen voor de rentelasten en rentebaten veranderen nauwelijks. De reden hiervoor is dat er tegengestelde effecten optreden. Er worden naar verwachting meer middelen aangehouden; dit leidt tot hogere rentelasten, maar dit wordt grotendeels teniet gedaan doordat de rentetarieven lager zijn geworden.

Een vergelijkbaar effect treedt op bij de rentebaten. Per saldo is het uitstaande leenbedrag toegenomen met € 250 mln (€ 609 mln meer verstrekkingen minus € 356 mln meer aflossingen), maar ook hier staat een lager rentetarief tegenover.

Artikel 3 Nominaal en onvoorzien

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. Er zijn geen mutaties.

Bedragen x € 1 000

	Stand Ontwerp begroting 2010 (1)	Stand 1 ^e suppletoire begroting 2010 (2)	Mutaties 2 ^e suppletoire begroting 2010 (3)	Stand 2 ^e supple- toire begroting 2010 (4)=(2)+(3)
Verplichtingen	0	0	0	0
Uitgaven	0	0	0	0
Loonbijstelling	0	0	0	0
Prijsbijstelling	0	0	0	0