

Vergaderjaar 2012–2013

33 480 IXA

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

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 2012 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.R.V.A. Dijsselbloem

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. Leeswijzer

Deze tweede suppletoire begroting bevat de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de eerste suppletoire 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 de minister van Financiën. De begroting IXA is daarom opgebouwd uit twee beleidsartikelen. Het artikel Financiering staatsschuld (artikel 1) heeft betrekking op de extern gefinancierde schuld terwijl het artikel Kasbeheer (artikel 2) betrekking heeft op de schuldverhouding tussen de minister van Financiën en de instellingen die deelnemen aan schatkistbankieren. 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.)

	2012
Stand ontwerpbegroting 2012	10 496
Stand 1^e Suppletoire begroting 2012	9 607
1. Renteswaps	- 111
2. Bijstelling kassaldo	0
3. Bijstelling rekenrente	- 135
4. Effect van schulduitgifte	- 26
5. Bijstelling rentekosten interne schuldverhoudingen	- 77
6. Overige	452
Stand 2^e Suppletoire begroting 2012	9 710

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 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 nieuw afgesloten swaps leiden per saldo tot een meevaller in de rentekosten.
2. Mutaties in de raming van het kassaldo van het lopend jaar worden opgevangen op de geldmarkt (via kortlopende leningen, zoals bijvoorbeeld schatkistpapier). Omdat de korte rekenrente gelijk aan nul is hebben wijzigingen in de raming van het kassaldo geen invloed op de rentekosten voor 2012.
3. Een verandering in de rekenrente leidt tot wijziging van de geraamde rentekosten. De lange en korte rekenrente zijn na de eerste suppletoire wet neerwaarts bijgesteld. Dit geeft lagere rentelasten voor het deel van de schuld dat in 2012 nog gefinancierd moet worden.
4. Deze rubriek bevat de effecten van de uitgifte van schuld. De raming van de rentelasten in een lopend jaar bestaat 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 gerealiseerde rentetarieven gemiddeld lager zijn geweest dan de geraamde tarieven (gelijk aan de CPB-rekenrentes) is de raming voor de rentelasten neerwaarts bijgesteld.
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. De mutatie van -€ 77 miljoen brengt met name tot uitdrukking dat de rentekosten bij 1^e suppletoire begroting goed waren geraamd, maar in de onderhavige tabel abusievelijk een verkeerd getal was opgenomen. Afgezien van deze correctie zijn de rentekosten nagenoeg gelijk gebleven.
6. De post overige betreft een administratieve correctie omdat in het verleden in de boekhouding te weinig rentelasten zijn toegerekend.

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 financierings- behoeften van de staat en een effectief en efficiënt beheer van de staatsschuld.	Stand Ontwerp begroting 2012	Stand 1 ^e suppletoire begroting	Mutaties 2 ^e suppletoire begroting	Stand 2 ^e suppletoire begroting
	1	2	3	(4)=(2)+(3)
Totaal Uitgaven	41 071	49 457	3 875	53 332
Totaal Programma-uitgaven	41 055	49 440	3 862	53 302
Rentelasten vaste schuld	9 884	9 830	342	10 172

Algemene beleidsdoelstelling: Het voorzien in de financierings- behoeften van de staat en een effectief en efficiënt beheer van de staatsschuld.	Stand Ontwerp begroting 2012	Stand 1° suppletoire begroting	Mutaties 2° suppletoire begroting	Stand 2° suppletoire begroting
	1	2	3	(4)=(2)+(3)
Rentelasten vlottende schuld	1 078	317	- 110	207
Aflossing vaste schuld	30 092	30 167	0	30 167
Mutaties vlottende schuld	0	9 126	3 630	12 756
Totaal Apparaatuitgaven				
Overige kosten schulduitgifte	17	17	13	30
Totaal Ontvangsten	42 468	60 172	5 358	65 530
Totaal Programma -ontvangsten	42 468	60 172	5 358	65 530
Rentebaten vaste schuld	0	0	2	2
Rentebaten vlottende schuld	118	172	51	223
Uitgifte vaste schuld	42 350	60 000	5 305	65 305

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

Aflossing en uitgifte vaste schuld en mutatie vlottende schuld

Het kapitaalmarktberoep zal dit jaar uitkomen op circa € 65 miljard. Dit zal bestaan uit circa € 60 mld staatsobligaties en € 5 miljard dollarleningen. Sinds het najaar van 2011 zijn de systemen van het Agentschap zodanig ingericht dat een dollardeal mogelijk is. Een dollardeal kan vanwege de voorwaarde dat een financieringsvoordeel moet worden behaald niet lang van tevoren worden gepland.

Gedurende het jaar worden wisselkoersen en rentestanden gevolgd om te kunnen vaststellen of een dollarlening een financieringsvoordeel ten opzichte van financiering in euro's kan opleveren. Op het moment dat het voordelig bleek een dollarlening uit te geven, is de uitgifte aangekondigd en de dag erna geveild. Dit jaar zijn er twee dollarleningen voor in totaal € 5,3 miljard gedaan. De dollarleningen zijn (als onderdeel van het streven om het beroep op de geldmarkt terug te brengen) ingezet om de vlottende schuld te laten dalen. Hierdoor zal het kapitaalmarktberoep in 2012 circa € 5 miljard hoger uitkomen.

De vlottende schuld daalt meer dan eerder geraamd (mutaties vlottende schuld onder uitgaven). Hier spelen naast de dollarleningen nog twee effecten. Er is uit hoofde van swapcontracten onderpand in de vorm van cash bij de Nederlandse Staat geplaatst. De omvang van het onderpand is afhankelijk van de marktwaaarde van de swaps. De mutatie bedroeg + € 3 miljard. Omdat onderpand één van de financieringsbronnen van de Nederlandse Staat is, vermindert de uitgifte van kort schuldpapier. Het derde effect is de bijstelling van de raming voor het kastekort. Het hogere kastekort (+ € 4,7 miljard) wordt opgevangen op de geldmarkt. Dit leidt tot een toename van de vlottende schuld. Het saldo van de drie effecten komt uit op een daling van de vlottende schuld die € 3,6 miljard groter is dan eerder geraamd.

Rentelasten en rentebaten

De mutatie van de rente-uitgaven vaste schuld bestaat uit meevallers vanwege lagere rentetarieven en een tegenvaller vanwege een administratieve correctie van € 452 miljoen. In het verleden zijn in de boekhouding te weinig rentelasten toegerekend.

Als de prijs bij uitgifte van een lening lager is dan 100 is er sprake van een disagio. Het disagio is in dat geval het verschil tussen de uitgifte prijs en 100. Het disagio wordt ten behoeve van de verantwoording toegerekend aan de rentelasten. Hierdoor stijgen de effectieve rentelasten. Sinds 2009 is voor de staatsobligatie die in 2009 is uitgegeven (en aflost op 15 januari 2015) in de boekhouding sprake geweest van een foutieve toerekening van het disagio. Hierdoor is in de jaren 2009, 2010 en 2011 een te laag bedrag aan rentelasten op transactiebasis verantwoord. De rentelasten op kasbasis zijn altijd correct geboekt en verantwoord. De daadwerkelijke rentebetalingen aan beleggers zijn tevens correct uitgevoerd.

Aangezien een correctie op de slotwetten 2009/2010/2011 volgens de Comptabiliteitswet niet mogelijk is, wordt de gehele correctieboeking meegenomen in de 2^{de} suppletoire begroting 2012. De mutatie die nu wordt doorgevoerd heeft een verwaarloosbaar effect op het EMU-saldo, omdat het betrekking heeft op de EMU-saldi van de jaren 2009, 2010 en 2011, voor respectievelijk voor € 85, € 181 en € 186 miljoen. De rentelasten voor de staatsobligatie uit 2009 zijn wel correct toegerekend voor het jaar 2012. Daarmee is de correctieboeking in begroting IX-A niet kader- en niet saldorelevant voor 2012. De gemuteerde rentelasten worden immers niet aan 2012 toegerekend. De kasrealisaties (en daarmee de schuld) blijven eveneens ongewijzigd. Door de mutatie nu in een keer in de begroting op te nemen wordt de toerekeningfout op een transparante manier rechtgezet en worden toekomstige jaarverantwoordingen niet meer beïnvloed.

Tegelijkertijd heeft het Agentschap in reactie op de fout de interne processen aangepast om foutieve boekingen in een vroeg stadium te kunnen herkennen. Door dat in de jaren 2009, 2010 en 2011 sprake is geweest van forse rentemeevallers (lagere realisaties t.o.v. de ramingen) kon de foutieve toerekening van de rentelasten relatief lang onopgemerkt blijven.

Bij wijze van extra controle zullen de rentelasten op transactiebasis niet alleen worden bepaald door het geautomatiseerde schuldstelsel, maar wordt er ook nog een extra berekening gemaakt in een apart stelsel.

De rentelasten vlottende schuld vallen mee vanwege de lagere rentetarieven.

Voor de hogere rentebaten vlottende schuld zijn twee oorzaken. Ten eerste zijn de baten hoger vanwege de afgesloten eoniaswaps. Hierbij wordt de korte schuld gefinancierd door uitgifte van Commercial Paper en Dutch Treasury Certificates (schatkistpapier). De looptijden van dit schuldpapier 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 (ontvangen) tegen het overnight tarief (betaald). Omdat het lange rentetarief wordt ontvangen en het korte tarief betaald, resulteren eoniaswaps in de regel in rentebaten.

De tweede oorzaak voor de meevaller betreft een afkoop door ABN AMRO. In het najaar van 2008 zijn leningen aan het toenmalige FORTIS verstrekt. Hierbij is bij één lening afgesproken dat te betalen rente vanaf eind 2012 zou worden verhoogd. Deze verhoging is nu afgekocht door een eenmalige betaling door de bank van € 41 miljoen.

De rentebaten vaste schuld bestaan uit ontvangsten vanwege vroegtijdige aflossingen.

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 hoger worden dan geraamd. Dit is met name het gevolg van de dollarleningen die nog niet in de eerdere ramingen waren verwerkt.

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 deelnemen aan schatkistbankieren, weergegeven.

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

	Stand Ontwerp begroting 2012 1	Stand 1 ^e suppletoire begroting 2	Mutaties 2 ^e suppletoire begroting 3	Stand 2 ^e suppletoire begroting (4)=(2)+(3)
Totaal Uitgaven	4 658	7 628	- 877	6 752
Programma-uitgaven	4 658	7 628	- 877	6 752
Rentelasten	139	92	- 22	70
Verstrekte leningen	1 535	1 535	0	1 535
Afname saldi in rekening- courant en deposito's	2 983	6 001	- 855	5 146
Ontvangsten	2 067	2 142	- 21	2 120
Programmaontvangsten	2 067	2 142	- 21	2 120
Rentebaten	504	553	- 21	532
Ontvangen aflossingen	1 563	1 588	0	1 588
Toename saldi in rekening- courant en deposito's	0	0	0	0

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.

Rentebaten en Rentelasten

Onder de rentelasten vallen de rentebetalingen aan de deelnemers van het schatkistbankieren over de aangehouden middelen (in rekening-courant en deposito). De afname van de rentelasten wordt veroorzaakt door de lagere rente en de lagere rentebaten worden hoofdzakelijk veroorzaakt doordat de roodstand van sociale fondsen lager uitvalt dan oorspronkelijk geraamd.

Verstrekte leningen en ontvangen aflossingen

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

Mutaties in rekening-courant en deposito's

De afname op de saldi rekening-courant en deposito's aan de uitga-
venkant wordt naar verwachting in 2012 lager. Dit wordt voor het
leeuwendeel veroorzaakt door de ontwikkelingen door de hierboven bij
rentebaten en rentelasten toegelichte bij de sociale fondsen.

Artikel 3 Nominaal en onvoorzien

Vanuit dit artikel vinden overboekingen van loon- en prijsbijstellingen naar
de loon- en prijsgevoelige artikelen binnen IXA plaats. Er zijn geen
mutaties.