

2014-01-30

Dnr 2013/316

Miljödepartementet

103 33 Stockholm

Förslag till förändringar i finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet

Sammanfattning

Riksgäldskontoret, i fortsättningen Riksgälden, anser att de lämnade förslagen om förändringar i regelverket överlag innebär en märkbar förbättring av finansieringssystemet jämfört med i dag. Mot bakgrund av att det finns osäkerheter och brister i tillämpningen av dagens finansieringssystem är det viktigt att dessa förslag snarast genomförs.

Samtidigt anser Riksgälden att vissa förslag innehåller osäkra bedömningar som kräver fördjupade analyser innan de kan implementeras permanent. Dessa förändringar bör ändå tills vidare införas eftersom de trots behovet av fortsatt analys innebär en förbättring jämfört med befintlig tillämpning. Det gäller bland annat parameterval i metoden för att fastställa diskonteringsräntor, det exakta mandatet för att i fondförvaltningen placera i mer riskfyllda tillgångar och antagandet om 50 års driftstid för reaktorerna. Den gemensamma nämnaren för de områden där fördjupad analys krävs är osäkerheter och att även mindre ändringar i metodval kan få betydande inverkan på förslagen om avgiftsnivåer och säkerhetsbelopp. Att detaljer i metodval har denna egenskap ställer höga krav på att den underliggande analysen är väl underbyggd och transparent. Det remitterade förslaget lever inte fullt ut upp till dessa krav.

Riksgälden vill även peka på två förbättringsområden i finansieringssystemet som inte direkt tas upp i den remitterade rapporten. Det ena är att regeringen bör genomföra en översyn av den nuvarande ordningen där reaktorbolagen, och inte dess moderbolag, har det primära ansvaret för hanteringen av kärnavfallet. Det andra är att regeringen bör se över behovet av eventuella åtgärder för att säkerställa en hög grad av transparens i de beräkningsmodeller som används av SKB och SSM.

När det gäller ansvarsfördelningen inom staten är det viktigaste att den utgår från en korrekt analys av vad staten vill åstadkomma. Enligt Riksgälden brister den remitterade departementspromemorian i det avseendet eftersom den bygger på en ofullständig bild av vad som utgör en helhetssyn i finansieringssystemet. Det leder till den felaktiga slutsatsen att det finns starka skäl för att samla tillämpningen av finansieringssystemet på en och samma myndighet. Riksgälden föreslår istället att regeringen förtydligar och utvidgar SSM:s respektive Riksgäldens uppgifter inom ramen för befintliga ansvarsområden. Genom att fokusera på respektive myndighets komparativa fördelar uppnår staten en bättre hantering av finansieringssystemet jämfört med det koncentrerade myndighetsansvar som promemorian föreslår.

Ärendet

Riksgälden har haft en samrådsroll i SSM:s arbete med att se över och lämna förslag på förändringar i lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen) och förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen). Arbetet avrapporterades den 5 juni 2013. Samtidigt lämnade Riksgälden ett eget samrådsyttrande.¹

Med detta remissvar utvecklar Riksgälden de resonemang som lämnades i samrådsyttrandet. Det sker dels genom att ytterligare understryka behoven av att förändra delar av det nuvarande regelverket, dels genom att mer detaljerat beskriva det behov av fördjupade analyser som Riksgälden anser finns kopplat till vissa av förslagen.

Riksgälden uppmärksammar dessutom två andra förbättringsmöjligheter, samt lämnar synpunkter på den departementspromemoria som behandlar helhetssyn och det framtida myndighetsansvaret för finansieringssystemet.

Ett robust ramverk

Det svenska finansieringssystemet betraktas i regel som ett robust ramverk och är som sådant en internationell förebild. Samtidigt är det uppenbart att grundkonstruktionen till vissa delar behöver förtydligas och förbättras för att den löpande tillämpningen ska bli tillfredsställande.

Ansvarsfördelningen mellan staten och kärnkraftsindustrin

Behovet av ett särskilt finansieringssystemet utgår från den ansvarsfördelning som gäller mellan staten och kärnkraftsindustrins olika aktörer.

Tillståndshavarna har enligt kärntekniklagen det primära ansvaret för ett säkert omhändertagande av kärnavfallet, medan staten enligt en internationell överenskommelse samtidigt har ett övergripande sistahandsansvar.

Tillståndshavarna, i form av renodlade reaktorbolag, kan dock antas ha en begränsad långsiktig *förmåga* att hantera oplanerade händelser som får en negativ påverkan på finansieringsansvaret. Det gäller inte minst efter det att en reaktor ställts av och reaktorbolagens intäkter från produktionen därmed har upphört.

De långsiktigt ekonomiskt starkare moderbolagen är i sin tur inte formellt bundna till finansieringsansvaret. Det är i praktiken upp till deras *vilja* att civilrättsligt ikläda sig ett sekundärt, och beloppsbegränsat, ansvar för finansieringen. Hittills har det ansvaret

¹ Se ” Samrådsyttrande – Uppdrag att genomföra en översyn av dels förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, dels lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet”, Dnr 2013/64.

inneburit åtaganden, för finansierings- och kompletteringsbelopp, i form av moderbolagsborgen för reaktorbolagen.

Sammantaget finns det därmed en osäkerhet kring kärnkraftsindustrins långsiktiga förmåga och vilja att fullgöra finansieringen för omhändertagandet av kärnavfallet. Det medför att staten, i praktiken skattebetalarna, genom sitt sistahandsansvar står en ekonomisk residualrisk i finansieringssystemet.

Principiella utgångspunkter

Utformningen av finansieringssystemet vilar bland annat på ett par principiella utgångspunkter.

- *Lågriskprincip:* Staten står ett sistahandsansvar vilket ställer krav på att systemet utformas och tillämpas på ett sådant sätt att risken är låg för att skattebetalarna ska behöva skjuta till nödvändiga medel.
- *Principen om att förorenaren betalar:* De som drar nytta av kärnkraften är de som ska stå kostnaderna för omhändertagandet av kärnavfallet. Det innebär att finansieringen för omhändertagandet av kärnavfallet ska baseras på intäkterna från den kärnkraftsproducerade elen och vara förväntansmässigt fullt finansierat redan när en reaktor ställs av.

Det är således inte enbart en fråga om att säkerställa att kärnkraftsindustrin står det fulla finansieringsansvaret, utan det handlar också om när i tiden och på vilket sätt tillståndshavarnas åtagande ska finansieras.

Kostnadstäckning och riskhantering

Finansieringssystemets grundkonstruktion har två bärande delar; *kostnadstäckning* och *riskhantering*. Den första delen innebär ett fastställande av avgifter som motsvarar det förväntade återstående finansieringsbehovet. Dessa avgifter samlas in och förvaltas i en särskild statlig fond (kärnavfallsfonden). Den andra delen är de riskbegränsande åtgärder (s.k. riskbuffert) som innebär att variationer i förväntat återstående finansieringsbehov ses över vart tredje år samt att det ställs säkerheter för att säkerställa det förväntade finansieringsbehovet och att de treåriga uppdateringarna långsiktigt kommer till stånd.

Om förslagen på ändringar i regelverket för finansieringssystemet

Riksgälden bedömer att de lämnade förslagen överlag medför en märkbar förbättring av finansieringssystemet jämfört med i dag. Samtidigt innehåller några av förslagen ett antal osäkra bedömningar som kräver fördjupade analyser innan de kan implementeras på permanent basis. De senare förslagen bör ändå införas tills vidare mot bakgrund av att de, trots behovet av fördjupad analys, innebär en förbättring jämfört med befintlig tillämpning.

En otillfredsställande tillämpning av befintligt regelverk

Riksgäldens anser att det, även om ramverket i grunden är robust, finns en osäkerhet kring hur delar av finansieringssystemet ska tillämpas. Utöver det har ett par renodlade brister identifierats. Det medför bland annat att de underlag som tas fram inför beslut om avgifter och säkerheter inte håller tillräckligt hög kvalitet. Detta påkallar ett antal förtydliganden i regelverket som säkerställer att den löpande tillämpningen uppfyller ramverkets principer och mål. Det är viktigt att det inte råder tveksamheter om hur förslagen på avgifter ska beräknas, säkerheternas funktion, vilka utgångspunkter som ska gälla för fondförvaltningen, diskontering etc. Om inte en tillräckligt hög grad av stringens kan säkerställas i finansieringssystemet riskerar det att leda till en svåröverblickbar tillämpning med inslag av godtycklighet. Till följd av statens sistahandsansvar kan det i sin tur att leda till ett oönskat risktagande för staten.

Synpunkter på de enskilda förslagen

Riksgälden bedömer att det med de lämnade förslagen blir tydligare hur delar av finansieringssystemet i praktiken ska tillämpas. Det gäller exempelvis de förslag som medför tydligare utgångspunkter för ett antal skattningar och beräkningar.

Merparten av rapportens förslag adresserar viktiga problem och är överlag ändamålsenligt utformade. Däremot bedömer Riksgälden att det finns återstående osäkerheter kring centrala preciseringar vilka det finns anledning att fördjupa analysera. Det gäller i analys och beräkningar kring exempelvis parameterintervall i metoden för att fastställa diskonteringsräntor, det exakta mandatet att placera i mer riskfyllda tillgångar och antagandet om 50 års driftstid. Den gemensamma nämnaren för dessa faktorer är osäkerheter och att även mindre ändringar i metodval kan få betydande inverkan på de underlag som ligger till grund för besluten om avgifter och säkerhetsbelopp. Att detaljer i metodval har denna egenskap ställer höga krav på att den underliggande analysen är betydligt mer underbyggd och transparent.

Nedan följer en mer utförlig beskrivning av Riksgäldens synpunkter på ett antal förslag.

Balansräkningar och ALM-analys

Riksgälden ser positivt på de föreslagna balansräkningarna, med tillhörande ALM-analys. De utgör ett viktigt delmoment i en helhetsyn på finansieringssystemet.

Finansieringssystemets huvudsakliga beståndsdelar hör ofrånkomligen ihop. Det är därför viktigt att med hjälp av de föreslagna balansräkningarna främja en helhetssyn på olika beräkningar av fondavkastning, avgifter och säkerhetsbelopp. Det kan med fördel genomföras med hjälp av en så kallad ALM-analys. ALM står för "Asset Liability Management", vilket syftar till att samordna hanteringen av tillgångar och skulder i till exempel ett företag eller ett finansiellt system.

Ett fokus på en förväntansmässig balans mellan tillgångar och skulder i finansieringssystemet tydliggör att det är avgifterna, och förvaltningen av dessa, som i första hand ska finansiera omhändertagandet av kärnavfallet. Samtidigt är det viktigt att framhålla att

ALM-analysen behöver utvecklas med hänsyn till kraven på en hög grad av transparens. Riksgälden vill också understryka behovet av att beräkningsmodellen löpande utvärderas.

Innebörden av förväntad kostnad slås fast

För att undvika systematiska underskattningar i kostnadsunderlagen anser Riksgälden att det är en viktig åtgärd att finansieringslagen förtydligar innebörden av förväntad kostnad.

På de grunder finansieringssystemet är uppbyggt är förväntad kostnad ett nyckelbegrepp i den löpande tillämpningen. Kostnadsunderlaget från Svensk Kärnbränslehantering (SKB) har dock inte tagits fram utifrån den fastställda principen om förväntad kostnad. I praktiken har begreppet snedvridits på två olika sätt.

Det första är att SKB i regel har använt den 50-procentiga konfidensnivån i den uppskattade sannolikhetsfördelningen vid fastställande av grundkostnaden. Med beaktande av att det lägsta kostnadsutfallet för att ta hand om kärnavfallet är begränsat, medan det högsta kostnadsutfallet i teorin är obegränsat, är den underliggande fördelningen asymmetrisk. Med en sådan asymmetri är det medianvärde som SKB redovisar en systematisk underskattning av den förväntade kostnad som i sin tur ligger till grund för beslut om avgiftsnivåer och finansieringsbeloppens storlek.

Det andra är att SKB har exkluderat större kostnadsvariationer, och därmed vissa händelser, i beräkningsunderlaget för att uppskatta grundkostnaden. Dessa händelser används istället enbart i underlaget för att beräkna storleken på det så kallade kompletteringsbeloppet. För att skatta en förväntad kostnad behöver ett korrekt väntevärde beräknas. Det är ett sannolikhetsviktat medelvärde av *samtliga* möjliga händelser (kostnader) i en definierad utfallsmängd. Att utelämna stora avvikande utfall påverkar således inte bara fördelningens spridning kring dess väntevärde, utan även väntevärdet i sig. Det medför att grundkostnaden i SKB:s underlag för beslut om avgifter och finansieringsbelopp blir systematiskt underskattad.

Beräkningsunderlaget gällande kompletteringsbeloppet breddas

Riksgälden stödjer förslaget om att underlaget för beräkningen av kompletteringsbeloppet utvidgas till att inkludera samtliga riskfaktorer som påverkar potentiella variationer i tillståndshavarnas finansieringsansvar. Det innebär ett beräkningsunderlag som utöver kostnadsosäkerhet även tar hänsyn till olika utfall för elproduktion och kärnavfallsfondens avkastning.

Finansieringssystemet innehåller osäkerheter i olika utfall som påverkar omfattningen av tillståndshavarnas finansieringsansvar. Osäkerheterna härrör från kostnader för slutförvar m.m., elproduktion (och därmed avgiftsinkomsterna till fonden) och fondavkastning. I dagens regelverk är dock begreppet oplanerade händelser begränsat till att gälla enbart potentiella kostnadsökningar. Det ger beräkningar som systematiskt underskattar de risker som tillståndshavarna står och som de enligt gällande principer ska ansvara för att hantera. Det medför i sin tur en snedvriden utgångspunkt för besluten om storleken på säkerheten för kompletteringsbeloppet. I förlängningen kan denna brist i tillämpningen av regelverket leda till ett omedvetet högt risktagande för staten.

Allt annat lika leder förslaget till att kompletteringsbeloppen ökar i storlek.² Det beror på att dessa redan befintliga riskfaktorer inte är inkluderade när kompletteringsbeloppet i dag beräknas. Om staten, utifrån sin egen riskpreferens och hänsyn till eventuella konsekvenser för kärnkraftsindustrin, skulle bedöma att de totala effekterna av förslagen ger ett alltför högt kompletteringsbelopp bör detta åtgärdas genom att välja en lägre konfidensnivå vid beräkningen av beloppet. Att som i dag istället låta bli att inkludera samtliga riskfaktorer i beräkningarna skulle konservera rådande inkonsekvens.

Diskonteringsräntor

På grund av det långa tidsperspektivet är valet av diskonteringsräntor i samband med olika beräkningar en central parameter i finansieringsystemet. Att det i dagens tillämpning finns otydligheter kring diskonteringsräntorna har gett upphov till svårtolkade variationer i såväl olika underlag som beslut. Det finns därför ett betydande värde i att finansieringslagen lägger fast en tydlig utgångspunkt för framtagandet av tillämpliga diskonteringsräntor. Detsamma gäller att i finansieringsförordningen fastställa en stringent och analytiskt korrekt metod. Det finns dock behov av att ytterligare analysera och/eller förtydliga olika parameterintervall i den föreslagna metoden.

Utgångspunkter för att fastställa diskonteringsräntor

Riksgälden stödjer att tydliga utgångspunkter för att fastställa diskonteringsräntor i finansieringssystemet läggs fast. En aspekt av det är att den förväntade avkastningen i kärnavfallsfonden används för att fastställa tillämpliga diskonteringsräntor, vilket bör läggas fast i finansieringslagen.

En annan del är att en avvägning mellan rådande marknadsräntor och en långsiktig framtida jämviktsränta beaktas. Från kort upp till medellång sikt behöver hänsyn tas till den avkastning som faktiskt går att placera till. Det bidrar till att tillståndshavarnas finansieringsansvar är förväntansmässigt finansierat vid tidpunkten när en reaktor ställs av, vilken i sig är en osäker parameter. Med hänvisning till denna princip är det således olämpligt att enbart utgå från det långa tidsperspektivet genom att tillämpa samma diskonteringsränta för alla löptider.

Metodens grundkomponenter

Riksgälden anser att diskonteringskurvan ska baseras på följande fyra beståndsdelar; en avkastningskurva baserad på marknadsräntor på kort till medellång sikt, en långsiktig jämviktsränta, en anpassningsfunktion däremellan, samt analytiskt stringenta påslag med hänvisning till säkerställda bostadsobligationer och mer riskfyllda placeringar.

² Förslaget om att staten tidigare ska kunna påkalla säkerheter (se punkt 2.3.5) leder, allt annat lika, dock till den motsatta effekten – dvs. lägre kompletteringsbelopp. Här ska nämnas att kompletteringsbeloppet redan i dag diskonteras som om säkerheterna kan påkallas tidigare. Det tycks dock i dagens regelverk saknas grund för ett sådant synsätt (se ”Remiss av Strålsäkerhetsmyndighetens beräkningar av kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp för åren 2012-2014”, referensnummer SSM2011-153).

Den långsiktiga jämviktsräntan

Riksgälden har ingen synpunkt på den ”riskfria” långsiktiga jämviktsräntans nivå. Med tanke på denna parameters centrala roll är det viktigt att den vart eftersom utvärderas, exempelvis i samarbete med Konjunkturinstitutet (KI).

Avkastningskurvan

Riksgälden har inte heller några invändningar mot att avkastningskurvan baseras på marknadsräntor. Det är en relativt konventionell del av metoden. Likväl bör SSM redogöra för den matematiska metod som avkastningskurvan estimeras med eftersom det finns ett antal tänkbara alternativ med relativt stor skillnad i utfall.

Anpassningsfunktionen

Däremot upplever Riksgälden oklarheter i förslaget om den valda anpassningsfunktionen. Det saknas bland annat tydliga argument för varför det valts en linjär interpoleringsfunktion. Den avviker även från den så kallade pensionskurva som SSM i övrigt utgått ifrån. Att inte analysera och beskriva fördelar respektive nackdelar med detta metodval, jämfört med exempelvis Smith-Wilson-metoden, är en avvikelse från det motiv som nämns i rapporten, dvs. att vald anpassningsfunktion skulle vara mer transparent förklarad.

Kopplat till ovanstående vill Riksgälden också lyfta en fråga om anpassningsperiodens längd. I rapporten (sidan 42) sägs att ”Anpassningsperiodens längd är en avvägning mellan att skapa så stabila diskonteringsräntor att det inte uppstår oönskade variationer i kärnavfallsavgifterna, vilket talar för en kort period och att undvika osannolika förändringar över tiden av terminsräntorna, vilket talar för längre perioder”. Det kan också uttryckas som en avvägning mellan jämnhet i diskonteringskurvan och hur snabbt diskonteringskurvan ska anpassas till den långsiktiga jämviktsräntan. Ett intervall som sträcker sig upp till löptider på 20 år kan tolkas som att jämnhet ges en förhållandevis stor vikt. Med hänvisning till valet av en linjär interpolationsfunktion kan sägas att en rak linje å ena sidan är det jämnaste som går att åstadkomma, men å andra sidan är ett trubbigt verktyg för att hantera den uppmärksammade avvägningen. Riksgälden efterfrågar därför en mer grundlig analys av hur olika val av interpoleringsfunktion påverkar kurvans jämnhet i förhållande till hur snabbt diskonteringskurvan kan anpassas till den långsiktiga jämviktsräntan.

Beroende på vilka marknadsräntor som från tid till annan gäller kan valet av anpassningsperiod få stor betydelse, eftersom det avgör vilka framtida flöden den långsiktiga jämviktsräntan tillämpas på i samband med diskontering. Det är därför viktigt att de överväganden och analyser som gjorts gällande anpassningsfunktionen blir mer tydligt belysta.

Påslaget med hänsyn till mer riskfyllda placeringar

Riksgälden anser att analysen bakom ett rakt riskpåslag på 0,5 procentenheter för mer riskfyllda placeringar behöver bli tydligare.

Med det lämnade förslaget följer förenklingar i två steg. Den ena förenklingen handlar om att med hänvisning till mer riskfyllda placeringar använda ett genomsnitt som motsvarar ett utnyttjande av halva riskmandatet över tiden (20 procent). Det är ett rättframt antagande, om än mindre väl underbyggt. Den andra förenklingen innebär att den genomsnittliga omfattningen av riskfyllda placeringar över tiden uttrycks som ett rakt påslag för diskonteringskurvans samtliga löptider. Detta väcker också frågor eftersom det i förslaget till förvaltningsförordning finns en restriktion om att riskfyllda placeringar endast får göras för utbetalningar som ligger minst 20 år fram i tiden. Om denna restriktion påverkar det förenklade antagandet om ett rakt påslag eller antagandet om ett i genomsnitt halvt utnyttjande av riskmandatet framgår inte i rapporten. Det är viktigt att detta redovisas eftersom förenklingarna, precis som valet av anpassningsfunktion, kan ha stort inflytande på beräkningarna.

En starkt rättighet för staten att påkalla ställda säkerheter

Ett starkt bemyndigande för regeringen att påkalla ställda säkerheter är något som bidrar till att säkerställa säkerheternas syfte och funktion. Därför ser Riksgälden positivt på att det föreslås en ändring av detta i finansieringslagen.

I enlighet med gällande regelverk kan regeringen, även om behov föreligger, inte ta ställda säkerheter i anspråk förrän medlen i fonden är förbrukade. Om tillståndshavarna (reaktorbolagen) inte fullgör sina förpliktelser kan det därför komma att återstå decennier tills staten har rätt att kräva att moderbolagen uppfyller det sekundära betalningsansvaret. Detta går emot grundtanken om att säkerheterna ska medverka till att säkerställa den dynamik som finansieringssystemet är uppbyggt kring, vilken huvudsakligen består av de uppdaterade beräkningar som i sin tur innebär uppdaterade avgifter och säkerheter vart tredje år. Det får också till följd att staten potentiellt tar på sig en stor kreditriskexponering avseende säkerheterna.

Säkerheterna, både för finansierings- och kompletteringsbeloppen, syftar till att minska sannolikheten för att staten trots reaktorbolagens lagstadgade ansvar behöver skjuta till skattemedel för omhändertagandet av kärnavfallet.³ Respektive säkerhet har utifrån detta syfte dock olika funktioner.

Finansieringsbeloppet innebär, utöver reaktorbolagens strikta ansvar, en säkerhet för att medel motsvarande det förväntade återstående finansieringsbehovet blir inbetalda till fonden. Säkerheten innebär således att reaktorbolagens *förmåga* att betala nödvändiga avgifter kompletteras med den ställda säkerheten. Beloppen blir uppdaterade, och nya säkerheter ställs, vart tredje år utifrån hur återstående finansieringsbehov förändras. Om denna uppdatering genomförs fram till att slutförvaret är färdigställt kommer moderbolagens formella åtagande vara det samma som reaktorbolagens – givet att säkerheterna även i framtiden består av en moderbolagsborgen. Det finns dock inget som

³ Om detta strikta ansvar istället hade legat på de finansiellt starkare moderbolagen hade dock de säkerheter som ställs i dag, i form av borgensåtaganden, inte varit nödvändiga (se vidare avsnittet om ytterligare förbättringsområden i detta remissvar).

formellt tvingar moderbolagen att lämna säkerhet, eftersom detta krav ligger på reaktorbolagen i form av tillståndshavare.

För att på förhand stärka konstruktionen, dvs. att säkerheten för finansieringsbeloppet efter behov blir uppdaterad, finns även ett krav på att reaktorbolagen lämnar säkerhet för ett kompletteringsbelopp. Det är ett belopp som motsvarar möjliga förändringar av det återstående finansieringsbehovet som framtida justeringar av avgifter och finansieringsbelopp skulle kunna behöva täcka. Ju större spridning kring det förväntade utfallet – så kallad konfidensgrad – som tillåts i beräkningen, desto större potentiella förändringar i det framtida finansieringsbehovet fångas upp av kompletteringsbeloppet. Förutsatt att säkerheten för kompletteringsbeloppet är tillräckligt väl tilltagen i storlek och styrka skapas incitament för moderbolagen att inte välja bort att ställa ut nya säkerheter för finansieringsbeloppet vart efter det behöver justeras. Med andra ord tar kompletteringsbeloppet sikte på industrins *vilja* att fullfölja finansieringssystemet. Endast i ett mycket kritiskt läge, där det vore tydligt ekonomiskt rationellt för ett moderbolag att överge finansieringssystemet, skulle staten behöva kräva att kompletteringsbeloppet påkallas. I ett sådant undantagsfall fungerar kompletteringsbeloppet istället som en statisk riskbuffert för finansieringssystemets återstående livslängd.

För att kunna uppnå denna incitamentsstruktur, som syftar till att uppdaterade avgifter betalas in och nya säkerheter ställs, är det inte bara viktigt att staten har rätt att påkalla ett sekundärt betalningsansvar. Det är också viktigt att säkerheterna kan tas i anspråk utan långa väntetider. Detta gäller för både finansierings- och kompletteringsbeloppet.

Placeringar av fondmedel i mer riskfyllda tillgångar

Riksgälden ser positivt på möjligheten för Kärnavfallsfonden att delvis kunna placera i mer riskfyllda tillgångar (exempelvis aktier). Det beror främst på det långa placeringsperspektivet och att ett utökat riskmandat i fondförvaltningen kombineras med ett antal riskbegränsningar. Att avgöra den närmare storleken på detta riskmandat, och de specifika riskbegränsningarna, är dock en fråga som enligt Riksgälden förutsätter djupare analyser än vad rapporten presenterar. Förslaget om ett riskmandat som uppgår till 40 procent av fondvärdet, och tillhörande riskbegränsning om 20 år, behöver därför utredas vidare innan det läggs fast i regelverket. Det kan dock tills vidare införas på prov intill dess att fördjupade analyser genomförs.

Förslaget om att tillåta mer riskfyllda placeringar är av en annan karaktär än övriga förslag i rapporten. De senare handlar om att klargöra hur befintliga riskfaktorer och parametrar i finansieringssystemet bör hanteras. Frågan om mer riskfyllda placeringar innebär däremot att det adderas en ny typ av risk i systemet, med syftet att höja den förväntade avkastningen i fonden och därmed minska det förväntade behovet av avgiftsinbetalningar.

Rapporten föreslår ett riskmandat på 40 procent för mer riskfyllda placeringar, tillsammans med ett antal kompletterande riskbegränsningar. Det saknas dock en analys som underbygger varför den finansiella risken lämpligen kan tillåtas öka till just denna nivå med hänsyn till den risk staten redan står i finansieringssystemet.

(18)

Hur staten bör förhålla sig till att tillåta ytterligare risker i finansieringssystemet bör fokusera på den principiella frågan om olika generationers intressen som behöver vägas mot varandra.

Ett ökat finansiellt risktagande innebär en i dag högre förväntad avkastning i fonden, vilket minskar det förväntade behovet av avgiftsinbetalningar. Att inte tillåta denna högre förväntade avkastning anser Riksgälden vara alltför försiktigt och missgynnande för användarna av den kärnkraftsproducerade elen och kärnkraftsindustrin. Konsekvensen är att dessa potentiellt får betala högre avgifter än nödvändigt till finansieringssystemet.

Samtidigt innebär placeringar i mer riskfyllda tillgångar i fondförvaltningen en förskjutning av tidsperspektivet i finansieringssystemet eftersom risken ökar att det ska behövas ytterligare avgiftsuttag efter det att en reaktor ställs av. Det ökar, allt annat lika, betydelsen av moderbolagens sekundära betalningsansvar för oplanerade händelser i jämförelse med det löpande avgiftsuttaget som är baserat på kärnkraftsproduktionen.

Ur ett statligt perspektiv handlar frågan om ökad finansiell risk således om att, utifrån finansieringssystemets principer och statens riskpreferens, hitta en rimlig balans mellan risk och avkastning.

Mot bakgrund av att det för delar av fondens tillgångar rör sig om långa placeringshorisonter, och att mer riskfyllda placeringar skulle begränsas till dessa löptider, anser Riksgälden att det inom finansieringssystemet bör finnas en möjlighet att placera i mer riskfyllda tillgångar.

Den närmare storleken på ett sådant utökat riskmandat behöver dock underbyggas med djupare analyser. Hur stort kompletteringsbeloppet *totalt* kan bli vid införandet av ett riskmandat på 40 procent återges exempelvis inte i de preliminära beräkningarna i rapporten. Följaktligen har inte heller moderbolagens ekonomiska styrka analyserats i ljuset av sådana belopp. Därmed saknas också en analys av den påverkan som förslaget får för "... risken för att staten kan tvingas träda in" (sidan 11 i rapporten).

Skulle riskmandatet utifrån statens riskpreferens kunna vara ännu större? Eller ger det föreslagna riskmandatet upphov till en totalt sett alltför stor residualrisk för staten? Det är viktiga frågor som dock är svåra att besvara utan en samlad bild av vilken risk staten redan i står finansieringssystemet och utifrån det bedöma hur mycket en ökad finansiell risk i fondplaceringarna adderar till risktagandet.

Ett annat tillhörande förslag är en begränsning som innebär att belopp som motsvarar minst nuvärdet av de förväntade nettoutbetalningarna från fonden under de närmaste 20 åren, dock lägst 60 procent av fondens marknadsvärde, ska vara placerade i räntebärande instrument. Riksgälden stödjer att denna typ av begränsning införs i någon form, men anser att det är oklart varför just 20 år har valts. Även analysen bakom begränsningen behöver fördjupas. Finns det exempelvis skäl att, utifrån en avvägning mellan risk och avkastning, överväga en mer flexibel riskbegränsning i detta avseende?

(18)

Sammanfattningsvis behöver således det preciserade riskmandatet på 40 procent och den tillhörande riskbegränsning om 20 år som föreslagits analyseras ytterligare innan de läggs fast i regelverket. Riksgälden är dock, som tidigare redogjorts för, positiv till att tillåta ett större riskmandat än vad som gäller i dag. Därför kan den föreslagna nivån, och tillhörande riskbegränsningar, tills vidare implementeras i avvaktan på att ytterligare analyser genomförts.

Ett borttagande av möjligheten att ta ut riskavgifter

Riksgälden stödjer förslaget att ta bort möjligheten att ta ut riskavgifter i finansieringssystemet. Staten borde istället fokusera mer på att analysera statens residualrisk. Om riskenivån skulle upplevas som alltför hög bör istället riskbegränsande åtgärder vidtas via fonduppbyggnad eller säkerheter.

Riksgälden ser problem med att fastställa statens residualrisk i finansieringssystemet med hänsyn till enbart kreditrisken i ställda säkerheter och att sedan ta ut eventuella riskavgifter baserat på detta. Anledningen är att denna kreditrisk inte på egen hand speglar den risk staten bär. Det är bättre att löpande beskriva och analysera statens residualrisk utifrån en helhetssyn på finansieringssystemet. Om en sådan analys pekar mot ett alltför högt risktagande för statens del vore det också att börja i fel ände att schablonmässigt beräkna och ta ut dessa riskavgifter. Staten borde i sådant fall i första hand säkerställa en ännu starkare fonduppbyggnad och i andra hand kräva större och/eller starkare säkerheter.

Antagande om förlängda driftstider

För kostnads- och avgiftsberäkningarna föreslås varje reaktor ha en antagen total driftstid om 50 år jämfört med dagens 40 år. Riksgälden förstår att ett antagande om förlängd driftstid är rimligt. Det är dock inte tillräckligt tydligt varför det bör vara just 50 år. Eftersom även detta antagande har ett stort inflytande i beräkningarna förtjänar det ytterligare analys och förtydligande.

Enligt uppgifter från SSM är de svenska kärnkraftsreaktorerna mellan 27 och 40 år gamla. Tillståndshavarna har samtidigt gett uttryck för att de avser att driva kärnkraftverken i 50–60 år.⁴ SSM:s tekniska analyser visar att denna förlängda driftstid är möjlig, förutsatt att olika förbättringar och förstärkningar genomförs. För ännu längre driftstider behövs enligt SSM fortsatt utredning och forskning.

Med beaktande av ovanstående är det inte tydligt varför SSM i rapportens förslag bestämt sig för att just 50 års driftstid bör användas. Detta är ytterligare en bedömning, vilken har stort inflytande på beräkningarna, som Riksgälden anser bör underbyggas bättre.

Ytterligare förbättringsområden

Utöver att införa de viktiga ändringar i finansieringssystemet som föreslagits bör regeringen utreda frågan om hur ansvaret för kärnavfallshanteringen fördelas mellan de olika aktörerna inom kärnkraftsindustrin. En annan ansvarsfördelning än den rådande kan innebära ett stärkt system för statens del. Dessutom

⁴ Se ”Utredning avseende den långsiktiga säkerhetsutvecklingen i den svenska kärnkraften och åtgärder med anledning av olyckan i Fukushima” (SSM 2010/1557-10).

(18)

skulle dagens relativt komplicerade konstruktion, med exempelvis beräkningar och justeringar av kompletteringsbelopp, kunna bli enklare och tydligare. Ett alternativ vore att flytta tillståndet för att bedriva kärnteknisk verksamhet till de finansiellt starkare moderbolagen. Frågan är viktigt men komplex och bör noga utredas. Enligt Riksgälden bör regeringen även se över om det finns behov av regeländringar för att säkerställa en högre grad av transparens i de beräkningsmodeller som används av SKB och SSM.

Översyn av nuvarande ansvarsfördelning

I den nuvarande ansvarsfördelningen kan det konstateras att tillståndshavarnas moderbolag inte är strikt bundna till finansieringsansvaret. Samtidigt är det moderbolagen som, med hänsyn till risken för oplanerade utfall, förväntas stå för den långsiktiga finansiella förmågan i systemet efter det att reaktorerna är avställda. Detta hanteras i finansieringssystemet genom att reaktorbolagen avkrävs att ställa säkerheter för både finansierings- och kompletteringsbelopp, vilka hittills har bestått av moderbolagsborgen.

Att varje tillståndshavare, enligt gällande ordning, vart eftersom ställer säkerheter för finansieringsansvaret är avgörande för att begränsa statens residualrisk. Likväl innebär denna lösning med beloppsbestämda säkerheter, som efter behov ska uppdateras, ett mer osäkert och komplicerat alternativ jämfört med att till exempel kräva en långsiktig finansiell styrka hos tillståndshavaren. I en alternativ modell skulle tillståndet, och därmed det fulla ansvaret, kunna ligga hos moderbolagen.

Även i en sådan modell skulle staten behöva följa upp den långsiktiga ekonomiska styrkan hos moderbolagen och ha en möjlighet att vidta riskbegränsande åtgärder. Däremot skulle behovet av att skapa komplicerade incitamentsstrukturer för att knyta även moderbolagens förmåga och vilja till finansieringsansvaret inte längre vara nödvändigt.

En ändring i den nuvarande ansvarsfördelningen är dock en komplex fråga som behöver analyseras utifrån både statens och kärnkraftsindustrins perspektiv. Men med hänvisning till de potentiella fördelar som kan finnas med att både stärka och förenkla finansieringssystemet anser Riksgälden att regeringen bör överväga att utreda frågan.

Behov av hög transparens i olika beräkningsunderlag

Tillämpningen av finansieringssystemet innehåller ett antal metodmässigt komplicerade moment. Detta är främst kopplat till olika skattningar och beräkningar. Ett viktigt exempel är de kostnadsbedömningar och tillhörande osäkerhetsanalyser som tillståndshavarna, genom SKB, tar fram. Dessa beräkningar utgör en central del i förslagen om avgifter och säkerhetsbelopp. Det är därför av stor vikt att det finns en hög grad av transparens i underlagen för att ge staten goda förutsättningar att bedöma rimligheten i gjorda skattningar, antaganden, förenklingar, metodval etc. Detsamma gäller insynen i hur SKB:s olika beräkningar, inklusive genomförda datorsimuleringar, är utförda.

Enligt Riksgälden är det en självklarhet att granskningen av kostnadsberäkningarna utgår från ett fullständigt underlag som innehåller både betydelsefull dokumentation och beräkningsmodellen som sådan. Att staten ännu inte har full insyn i dessa beräkningar

(18)

försämrar kvaliteten i det granskningsarbete SSM ansvarar för. Det riskerar i sin tur att leda till en extra försiktighet som i slutändan missgynnar alla parter.

Riksgälden anser att regeringen bör se över denna fråga och vid behov genomföra nödvändiga förändringar i finansieringsförordningen.

Riksgälden vill också avslutningsvis betona att betydelsen av hög transparens är lika viktig för den ALM-analys som SSM avser att utveckla.

Om helhetssyn och myndighetsansvaret

När det gäller ansvarsfördelningen inom staten är det viktigaste att den utgår från en korrekt analys av vad staten vill åstadkomma. Enligt Riksgälden brister den remitterade departementspromemorian om myndighetsansvaret i det avseendet eftersom den bygger på en ofullständig bild av vad som utgör en helhetssyn i finansieringssystemet. Det leder till den felaktiga slutsatsen att finns starka skäl för att samla tillämpningen av finansieringssystemet på en och samma myndighet. Riksgälden föreslår istället att regeringen förtydligar och utvidgar SSM:s respektive Riksgäldens uppgifter inom ramen för befintliga ansvarsområden. Genom att på detta vis fokusera på respektive myndighets komparativa fördelar uppnår staten en bättre hantering av finansieringssystemet jämfört med det koncentrerade myndighetsansvar som promemorian föreslår.

Innebörd och betydelse av helhetssyn

Departementspromemorian om myndighetsansvaret syftar till att främja en helhetssyn på finansieringssystemet för att uppnå en bättre statlig hantering av systemet. Promemorians slutsats är att detta bäst uppnås genom att så långt som möjligt samla de olika statliga arbetsuppgifterna inom en och samma myndighet.

Innan staten tar ställning till den organisatoriska frågan är det dock nödvändigt att reda ut *vad* som är en helhetssyn på finansieringssystemet och vilken betydelse den har. Här har Riksgälden en annan syn än den som framkommer i både rapporten och promemorian.

Först därefter kommer frågan om *hur* en sådan helhetssyn på bästa sätt organisatoriskt kan åstadkommas – exempel huruvida det är lämpligt med ett koncentrerat myndighetsansvar.

Olika syn på helhet

Med beaktande av hur finansieringssystemet fungerar framkommer viktiga skillnader mellan Riksgäldens uppfattning kring både innebörd och betydelse av helhetssyn jämfört med resonemangen i promemorian. Riksgäldens synsätt utgår från ett brett perspektiv på systemets *samtliga* delar. Det innebär ett perspektiv som sträcker sig längre än de detaljanalys och beräkningar som utgör underlag för placeringsstrategier och förslag på avgifter och säkerhetsbelopp. Att se samlat på dessa moment är viktigt i sig men utgör en alltför snäv utgångspunkt för en helhetssyn på systemet.

Riksgälden ställer sig därför frågande till att tyngdpunkten i resonemangen om helhetssyn i promemorian är koncentrerad till ALM-analys, samtidigt som denna analys inte på ett bra

(18)

sätt speglar statens risk.⁵ Det beror på att ALM-analysen är begränsad till en ”halv” helhetssyn på systemet.

Detta illustreras av att finansieringssystemet, som ett riskhanteringsverktyg betraktat, i grunden ska hantera:

- osäkerheten kring industrins långsiktiga förmåga och vilja att fullgöra finansieringsansvaret även i dåliga scenarion, med hänsyn till
- osäkerheten kring förväntade utfall som påverkar omfattningen av tillståndshavarnas finansieringsansvar.

I promemorian (sidan 12) konstateras att ”För närvarande behandlas riskerna i finansieringssystemet separat inom varje del av systemet”. En liknande ordning kommer dock gälla även med hänsyn till ALM-analys, om än i mindre omfattning än i dag, eftersom de tillgångar som moderbolagen tillför systemet exkluderas. ALM-analysen är således begränsad till att analysera risken för negativa förändringar i det värderade finansieringsbehovet som påkallar ytterligare avgiftsuttag och/eller utökade säkerheter, vilket kan likställas med *industrins risk*. Avseende *statens risk* måste analysen även inkludera huruvida industrin, inklusive de åtaganden moderbolagen ingår, kommer klara av att hantera oplanerade händelseförlopp, vilket ligger utanför ALM-analysen.

Att upprätta balansräkningar och tillämpa en ALM-analys är ett viktigt delmoment för att främja helhetssyn men ger på egen hand en överdriven bild av statens risktagande i finansieringssystemet. Detta verktyg är istället begränsat till att utgöra underlag för förslag på avgiftsnivåer och säkerhetsbelopp samt fondplaceringsstrategier, inte att beskriva den risk staten står.

Riksgälden menar också att det i promemorian, liksom i den samtidigt remitterade rapporten, framträder en delvis överdriven bild av att det inom finansieringssystemet går att genomföra olika beräkningar av statens risk – vilka sedan ger konkreta svar på vilka beslut som bör fattas kring exempelvis riskmandat i fondförvaltningen, avgifter och säkerheter. En sådan instrumental syn på systemet är inte realistisk med hänsyn till systemets alla delar. Den är även ofullständig i den mening att den förbiser att statens riskpreferens i slutändan är en bedömningsfråga som kan variera över tiden.

På samma sätt bör det förtydligas att beslutsfattandet utifrån en helhetssyn till största delen ligger hos riksdag och regering. I promemorian (avsnitt 5.2) sägs att ”För att tillämpa en helhetssyn på finansieringssystemet är det nödvändigt att regelbundet genomföra en samlad riskanalys för hela systemet. När det byggs upp en kunskap för att genomföra och dra slutsatser av sådana riskanalyser, förefaller det inte rationellt att beslutsfattandet utifrån dessa analyser är fördelat på flera olika myndigheter. Det innebär också problem att lägga ett ”systemansvar” på en myndighet som inte själv svarar för hela finansieringssystemet.”

⁵ Se främst avsnitt 5.1 i promemorian där utredarens överväganden framgår.

(18)

Sett till hur finansieringssystemet fungerar har detta argument ett begränsat värde. Det beror på att beslut om statens riskpreferens ytterst är politiska beslut. En samlad riskanalys kan till exempel påvisa ett ökat eller minskat risktagande för staten jämfört med tidigare. En myndighet, där ansvaret för systemet har koncentrerats, skulle ändå med denna information ha svårt att på eget initiativ fatta beslut som ändrar riskbilden. Snarare skulle myndigheten addera analysen till de underlag och förslag som lämnas till regeringen inför beslut om statens risknivå i systemet.

Ökad helhetssyn med kompletterande analyser

Enligt Riksgälden är den viktigaste åtgärden för att uppnå en helhetssyn på finansieringssystemet att utöka dagens analysunderlag. Med det avses både konsekvensanalyser och en samlad analys av statens residualrisk. Om det organisatoriskt löses bäst genom ett koncentrerat myndighetsansvar diskuteras sedan i avsnitt 5.2.

Konsekvensanalyser

Kopplat till regeringens olika beslut kring statens risktagande i finansieringssystemet finns ett behov av att utveckla mer passande konsekvensanalyser. Enligt Riksgälden är detta en viktig aspekt av en helhetssyn på systemet och något som underlättar de helhetsbedömningar som regeringen behöver genomföra. Konsekvensanalyser utgör exempelvis ett stöd i att besluta om höjda avgiftsnivåer och/eller större och starkare säkerheter. Omvänt kan dessa analyser också bidra till en ökad förståelse för vilka problem kärnkraftsindustrin står inför givet sådana förändringar, vilket kan vägas mot hur staten ser på behovet av att begränsa sitt risktagande.

Exempel på lämpliga konsekvensanalyser:

- Huruvida marknadspriset på el påverkas av höjda avgifter?
- Vilken påverkan höjda avgifter har på kostnader och lönsamhet för de kärnkraftsproducerade företagen och deras moderbolag?
- Eventuella effekter av avgiftshöjningar på investeringar i befintlig och ny kärnkraft?
- I vilken mån kan moderbolagens finansieringsvillkor påverkas av de krav som ställs på säkerheternas storlek respektive styrka?

Samlad analys av statens residualrisk

Riksgälden kan konstatera att det i den befintliga hanteringen av finansieringssystemet inte finns någon heltäckande bild av statens residualrisk. Att denna *samlade* riskbild saknas är en tydlig begränsning för en helhetssyn på finansieringssystemet.

Frågan är dock inte ny. Behovet av att analysera statens residualrisk adresserades exempelvis i Riksgäldens utredning 2006.⁶ Det resulterade bland annat i att regeringen tilldelade Riksgälden en roll att analysera och beräkna statens risk med hänsyn till kreditrisken i ställda säkerheter. År 2008 presenterade Riksgälden för första gången en

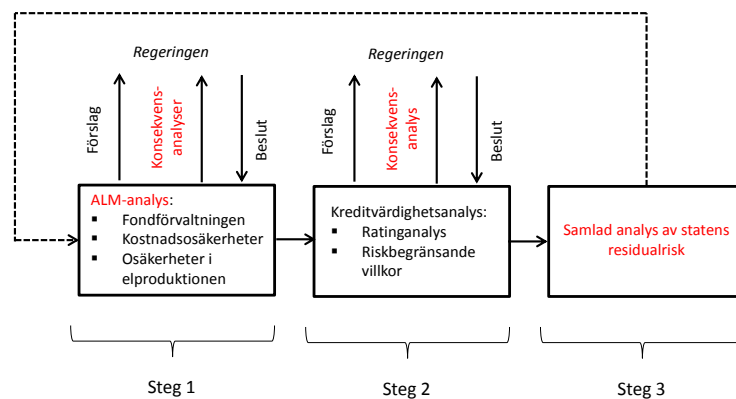
⁶ Se ”Uppdrag att utreda finansiella säkerheter och riskavgifter i kärnavfallshanteringen”, Dnr 2006/1083.

(18)

sådan analys i ett yttrande.⁷ Att se till ställda säkerheter innebär visserligen att börja i rätt ände för att analysera statens residualrisk, eftersom det är först om moderbolagens ekonomiska ansvar visar sig vara otillräckligt som statens sista hands ansvar kan komma att realiseras. Men som Riksgälden beskrev i yttrandet utgör de kreditvärdighetsanalyser som Riksgälden ansvarar för likväl en förenklad bild av statens risk. Att ta fram en samlad riskbild påkallar en bredare ansats än vad det nuvarande uppdraget ger uttryck för. Baserat på det efterfrågade Riksgälden i en skrivelse till regeringen 2010 att det befintliga ansvaret att genomföra denna analys skulle förtydligas och utvidgas.⁸ Riksgälden står fast vid synen att denna åtgärd är en nödvändig del av en adekvat helhetssyn på finansieringssystemet.

Det finns betydande värden av en samlad riskanalys. För även om analysen inte genererar direkta svar inför de beslut som regeringen tar om avgifter och säkerheter – analysen bidrar snarare till att förstå konsekvensen av besluten – bidrar den till en bättre förståelse för vilka faktorer som har störst påverkan för statens residualrisk. Därtill finns ett värde av att samlat, och mindre tekniskt, redogöra för ett omfattande och komplext system.

Figur 1 illustrerar hur ett utökad analysunderlag bidrar till en bättre hantering av systemet.



Figur 1: Sammanfattande bild av en ökad helhetssyn på finansieringssystemet baserat på systemets sekventiella steg. Utpekade utvecklingsbehov är markerade med rött.

Riksgäldens syn på myndighetsansvaret

Det allra viktigaste i detta sammanhang är att frågan om myndighetsansvaret utgår från en korrekt analys av vad staten vill åstadkomma. Som Riksgälden beskrivit brister departementspromemorian i detta avseende.

Givet Riksgäldens syn på innebörd och betydelse av helhetssyn handlar sedan den organisatoriska frågan om att hitta den lämpligaste strukturen för att säkerställa en god kvalitet på de kompletterande analyser som beskrivits. Här är inte ett koncentrerat myndighetsansvar det bästa alternativet. Det är inte nödvändigt med en sådan lösning för

⁷ Se ”Yttrande om reaktorinnehavarnas och övriga tillståndshavares förslag till säkerheter för åren 2008–2009”, Dnr 2008/667.

⁸ Se ”Förslag till förändringar i Förordning (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet”, Dnr 2010/563.

(18)

att på ett bra sätt genomföra de analyser som krävs för en ökad helhetssyn – dvs. ALM-analys, konsekvensanalyser och en analys av statens residualrisk. Snarare finns det en tydlig risk med att samla dessa analyser, som delvis kräver helt olika typer av specialistkompetenser, på samma ställe. Detta gäller speciellt om stora delar av analyserna skulle innebära udda inslag jämfört med den övriga verksamheten på den valda myndigheten. På sätt och vis bekräftas denna bild av promemorian där det trots förslaget om ett koncentrerat ansvar också pekas på att vald myndighet i vissa frågor behöver stöd av andra myndigheter som i dag har ett ansvarsområde i finansieringssystemet.

Riksgälden menar att det istället är bättre att låta de nödvändiga analyserna tas fram av respektive myndighet som har den specifika specialistkompetensen – dvs. att använda sig av befintliga myndigheters komparativa fördelar. Fördelarna med ett koncentrerat ansvar, inklusive eventuella stordriftsfördelar, är enligt Riksgälden små i förhållande till den risk som uppstår om en utvald myndighet även ska ansvara för analyser som ligger långt ifrån normalt verksamhetsområde.

Riksgäldens organisatoriska förslag

Riksgälden anser att det med ett fåtal förändringar, inom ramen för befintligt myndighetsansvar, är möjligt att uppnå en relevant helhetssyn på finansieringssystemet. För SSM innebär det att utveckla ALM-analysen (inklusive att redogöra för upprättade balansräkningar) samt att förmedla konsekvensanalyser i samband med förslagen om avgifter och säkerhetsbelopp. För Riksgäldens del skulle motsvarande utvidgning av befintligt ansvar riktas mot de konsekvensanalyser som är kopplade till säkerheternas utformning samt att utveckla analysen av statens residualrisk i systemet.

SSM:s ansvar – konsekvensanalyser och ALM-analys

SSM får ansvar för att de förslag om avgifter och säkerhetsbelopp, som myndigheten i dag lämnar, kompletteras med lämpliga konsekvensanalyser. Förslagsvis skulle det ske med stöd av andra myndigheter inom områden där SSM inte har specialistkompetens. Det gäller till exempel KI avseende den långsiktiga jämviktsräntan, Energimyndigheten kring elmarknaden och Riksgälden för säkerhetsbeloppens koppling till moderbolagens finansieringsvillkor.

Utifrån SSM:s nuvarande ansvarsområde ligger det nära till hands att SSM har huvudansvaret för att fortsätta utvecklingen av en ALM-analys. Detta utgör underlag till förslag och avgifter och säkerhetsbelopp, samt för att presentera de årliga balansräkningar som är föreslagna. Till denna uppgift kommer att ansvara för ett väl fungerande samarbete med Kärnavfallsfonden avseende ALM-analysens del i fondens arbete att välja placeringsinriktning i fondförvaltningen.

I sammanhanget ska det poängteras att den enhet hos SSM som ansvarar för en ALM-analys också bör knyta till sig djupare matematisk och finansiell kompetens – i tillägg till de i huvudsak ekonomiska och juridiska kompetenser som finns i dag.

(18)

Riksgäldens ansvar – konsekvensanalyser och analys av statens residualrisk

Riksgälden skulle ansvara för att lämna en konsekvensanalys till de förslag som myndigheten lämnar i samband med yttranden om föreslagna säkerheters styrka och utformning. I huvudsak beskriver en sådan analys vilka konsekvenser olika krav på riskbegränsande villkor kan få för moderbolagens finansieringsvillkor.

Riksgäldens befintliga uppgift att analysera statens risk i finansieringssystemet skulle breddas och förtydligas. Det innebär en förflyttning av dagens fokus på att beräkna och avgiftsbelägga kreditrisken i ställda säkerheter, till att mer kvalitativt analysera statens residualrisk. Analysen behöver därmed ta ett mer samlat grepp på statens risktagande än vad som görs i de statistiska analyser som dagens uppdragsbeskrivning tar sikte på.

Då detta är en naturlig förlängning av Riksgälden befintliga uppdrag kan en samlad riskanalys med fördel formellt adderas till detta ansvar. Här utgör resultaten från SSM:s ALM-analys samt regeringens beslut om avgiftsnivåer och säkerhetsbelopp viktig underliggande information.

Alternativen givet ett koncentrerat myndighetsansvar

Om regeringen likväl ser anledning att koncentrera myndighetsansvaret anser Riksgälden att det finns behov av fortsatt analys av de alternativ som tas upp i departementspromemorian.

Framför allt finns det risker med att utvidga SSM:s ansvar med beaktande av att fondförvaltning, kreditvärdighetsbedömningar och analyser av statens residualrisk innebär att fler udda inslag adderas till SSM:s organisation. Alternativen Kammarkollegiet och Riksgälden skulle däremot innebära myndigheter där det redan finns förutsättningar för, och en större vana av, att hantera en bred verksamhet på ett och samma ställe.

Ett annat alternativ, som inte tas upp i promemorian, är att istället koncentrera ansvaret till en helt ny myndighet. Riksgälden anser dock att en sådan lösning har tydliga nackdelar. Det som främst talar emot detta alternativ är att denna myndighet, trots ett mer koncentrerat ansvar, fortfarande skulle vara relativt liten och sårbar.

Riksgäldsdirektör Hans Lindblad har beslutat i ärendet efter föredragning av Kristoffer Ekström. I den slutliga handläggningen har även avdelningschefen Magnus Thor deltagit.

Hans Lindblad

Kristoffer Ekström