



Miljödepartementet

Kemikalieenheten

Ämnessakkunnig

Olle Stångberg

Telefon 08-4053553

Mobil 070-4985821

E-post olle.stangberg@regeringskansliet.se

Myndighetsansvaret i finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet

1. Bakgrund

Rapporten innehåller analys och förslag till hur myndighetsansvar och beslutsordning enligt lagen (2006:647) om finansiella åtgärder av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen) och förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen) ska organiseras.

Rapporten innehåller:

- kartläggning av hur Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM), Kärnavfallsfonden (KAF), Riksgäldskontoret (Riksgälden) och Regeringskansliet för närvarande arbetar med respektive del av finansieringssystemet och hur myndigheterna samverkar med varandra,
- analys av vilken förmåga respektive myndighet har när det gäller att utreda, bereda och analysera de frågor som faller inom respektive myndighets ansvarsområde (handläggningsförmåga) samt i vilken mån myndigheten kan fatta de beslut som följer av finansieringsförordningen (beslutsförmåga),
- överväganden av hur man inom ramen för nuvarande organisation bättre skulle kunna uppnå en helhetssyn vid handläggningen och beslutsfattandet samt en analys av behovet av ytterligare styrning,
- överväganden av behov av mer reglerade samarbetsformer mellan myndigheterna samt behov av organisatoriska förändringar inom respektive myndighet,
- överväganden av en ändrad ansvarsfördelning mellan myndigheterna och en särskild analys av om ett övergripande ansvar för finansieringssystemet bör läggas på någon av myndigheterna,

vilket kan leda till att uppgifter helt eller delvis bör föras över till den myndigheten från övriga myndigheter, och

- förslag om hur en lämplig organisations- och beslutsordning ska utformas utifrån en helhetssyn på finansieringssystemet och en konsekvensanalys som omfattar såväl de verksamhetsmässiga som ekonomiska och personella konsekvenserna.

Eftersom hanteringen av de uppgifter som följer av lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m. (Studs-
vikslagen) och förordningen (1988:1598) om finansiering av hanteringen
av visst radioaktivt avfall m.m. (Studsviksförordningen) är integrerad i
finansieringssystemet, har även myndighetsorganisationen för uppgifter
enligt Studsvikslagen och Studsviksförordningen behandlats i
utredningsarbetet.

2. Finansieringssystemet

I början av 1980-talet infördes ett särskilt finansieringssystem för att
säkerställa finansieringen av ett säkert omhändertagande av det använda
kärnbränslet och för att avveckla och riva kärnkraftsreaktorerna.
Finansieringssystemet innebär i korthet att den som har tillstånd att
inneha eller driva en kärnkraftsreaktor samt vissa övriga tillståndshavare
ska betala avgifter och ställa säkerheter till staten. Avgifterna bestäms till
ett visst belopp per levererad kilowattimme el vid anläggningen eller ett
fast belopp om anläggningen är permanent avstängd eller avser en övrig
tillståndshavare. Inbetalade avgifter fonderas och betalas sedan ut till
inbetalaren för att finansiera sådana kostnader som omfattas av finans-
ieringssystemet. Även vissa myndighetskostnader m.m. finansieras från
fonden.

På regeringens uppdrag har SSM i samråd med KAF och Riksgälden sett
över finansieringslagen och finansieringsförordningen och den 5 juni
2013 lämnat sina förslag till regeringen i rapporten Förändringar i lagen
(2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från
kärnteknisk verksamhet och förordningen (2008:715) om finansiella
åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet
(dnr M2013/1587/Ke).

3. Nuvarande myndighetsorganisation

Ansvaret för finansieringssystemet är för närvarande uppdelat mellan
SSM, KAF och Riksgälden. I detta avsnitt redogörs för de tre myndig-
heternas olika arbetsuppgifter och ansvarsområden. I en bilaga redogörs
för hur den nuvarande organisationsmodellen växt fram sedan
finansieringssystemet infördes.

3.1 SSM

Uppgifter

Enligt finansieringsförordningen och den s.k. Studsviksförordningen (1988:1598) har SSM följande uppgifter inom finansieringssystemet.

- *Upprätta förslag till kärnavfallsavgift och säkerhetsbelopp för reaktorinnehavare*

SSM ska vart tredje år för var och en av reaktorinnehavarna upprätta förslag till den kärnavfallsavgift som reaktorinnehavaren ska betala de närmast kommande tre åren. SSM ska vidare upprätta förslag till säkerhetsbelopp¹. Efter att SSM gett reaktorinnehavaren samt berörda myndigheter, kommuner och organisationer tillfälle att yttra sig över förslaget, ska SSM lämna in förslaget till regeringen för beslut.

- *Besluta om kärnavfallsavgift och säkerhetsbelopp för övriga avgiftsskyldiga tillståndshavare*

SSM ska vart tredje år för varje avgiftsskyldig tillståndshavare som inte är reaktorinnehavare upprätta förslag till den kärnavfallsavgift som tillståndshavaren ska betala för de kommande tre åren. SSM ska vidare upprätta förslag till säkerhetsbelopp². Efter att SSM gett tillståndshavaren möjlighet att yttra sig över förslaget ska SSM besluta om kärnavfallsavgift och säkerhetsbelopp. Om ärendet gäller en kärnkraftsreaktor som permanent har ställts av efter den 31 december 1995³ eller ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt ska förslaget överlämnas till regeringen för beslut.

- *Anmäla till regeringen om den s.k. Studsviksavgiften behöver ändras*

SSM ska årligen anmäla till regeringen om avgiften enligt 3 § Studsvikslagen⁴ behöver ändras.

- *Pröva frågor om hur och i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas*

SSM prövar frågor om hur och i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas för att finansiera de kostnader som reaktorinnehavare och övriga avgiftsskyldiga tillståndshavare

¹ Reaktorinnehavaren ska ställa säkerheter som motsvarar finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp.

² Övriga avgiftsskyldiga tillståndshavare ska ställa säkerheter som motsvarar finansieringsbelopp.

³ Avser Barsebäck.

⁴ Studsvikslagen och Studsviksförordningen upphör att gälla den 1 januari 2018.

förväntas få under en viss kommande tidsperiod för åtgärder och verksamhet som ingår i de kostnadsberäkningar som har använts då kärnavfallsavgiften beslutades.

SSM prövar frågor om i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas för att ersätta kommuner för sådana informationskostnader som anges i finansieringslagen.

SSM prövar frågor om i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas för sådant stöd till ideella föreningar som anges i finansieringslagen.

SSM prövar frågor om hur och i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel enligt Studsvikslagen får användas.

- *Kontrollera att beslutade avgifter har betalats in och hur utbetalade fondmedel har använts*

SSM ska kontrollera att beslutade kärnavfallsavgifter har betalats in och revidera hur utbetalade fondmedel har använts.

SSM ska kontrollera att beslutade Studsviksavgifter har betalats in och revidera hur utbetalade hur utbetalade fondmedel har använts.

- *Besluta om föreskrifter, förelägganden och dispenser*

SSM får meddela föreskrifter om de kostnadsberäkningar som de avgiftsskyldiga ska ge in som underlag för beräkning av kärnavfallsavgifter, inbetalning av kärnavfallsavgifter, användning och utbetalning av fonderade avgiftsmedel, återbetalning av utbetalade avgiftsmedel som inte har använts samt om redovisning och kontroll av att avgifter har betalats in och hur medlen har använts.

SSM får meddela föreskrifter om verkställighet av vissa bestämmelser i Studsviksförordningen.

SSM får besluta om vissa förelägganden och dispenser enligt finansieringsförordningen och Studsviksförordningen.

Organisation

SSM är en myndighet under regeringen (Miljödepartementet) som har ett samlat ansvar inom områdena strålskydd och kärnsäkerhet. Myndigheten ska arbeta pådrivande och förebyggande för att skydda människor och miljö från oönskade effekter av strålning, nu och i framtiden. Av förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten framgår också att myndigheten ska

handlägga finansieringsfrågor som rör hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

SSM har cirka 300 anställda med kompetens inom områdena teknik, naturvetenskap, beteendevetenskap, juridik, ekonomi och kommunikation. Tyngdpunkten ligger inom områdena teknik och naturvetenskap.

SSM leds av en generaldirektör. Det finns ett insynsråd med ledamöter som utses av regeringen. Vidare finns en delegation för finansieringsfrågor. Delegationen har i uppdrag att ge råd i frågor som rör beslut om och upprättande av förslag till kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp. Generaldirektören är ordförande i delegationen, som i övrigt består av högst åtta andra ledamöter som utses av regeringen. Ledamöterna ska representera statliga myndigheter och oberoende institutioner med relevant kompetens.

Organisatoriskt är myndigheten indelad i tre avdelningar och ett sekretariat. Dessutom finns tre stöдавdelningar. Frågor som rör finansieringssystemet hanteras i huvudsak inom enheten för finansiell kontroll, som ingår i avdelningen för radioaktiva ämnen. Enheten för finansiell kontroll består av nio personer (enhetschef, sju utredare/controller, en administratör). Dessutom arbetar cirka en årsarbetskraft inom staben med juridiska frågor som direkt avser finansieringssystemet.

Beslutsnivåer

Generaldirektören beslutar om

- förslag till regeringen om kärnavfallsavgift och säkerhetsbelopp för reaktorinnehavare samt anmälan till regeringen om avgiftsbeloppen enligt Studsvikslagen behöver ändras,
- kärnavfallsavgift och säkerhetsbelopp och eventuella dispenser för övriga tillståndshavare,
- årlig utbetalningsplan avseende medel i kärnavfallsfonden,
- föreskrifter.

Enhetschefen beslutar efter vidaredelegering från avdelningschefen om

- kvartalsvisa ansökningar från reaktorinnehavare om förskottsutbetalningar ur kärnavfallsfonden,
- uppdrag i övrigt till myndigheten KAF att göra utbetalningar ur fonden,
- vissa förelägganden och dispenser.

Resursinsats

SSM har totalt en budget som omsluter cirka 400 miljoner kronor per år. Verksamheten finansieras i huvudsak med avgiftsmedel och i övrigt med skattemedel. Regeringen har beslutat att 70,7 miljoner kronor per år fr.o.m. 2012 ska betalas ut till SSM ur kärnavfallsfonden. Beloppet ska täcka SSM:s kostnader för forsknings- och utvecklingsarbete, tillsyn och ärendeprovning avseende avveckling och rivning av kärntekniska anläggningar samt slutförvaring av restprodukter. Vidare ska beloppet täcka SSM:s kostnader för uppgifter inom finansieringssystemet. I regeringsbeslutet anges ingen budget för de olika delarna. Kostnaderna för uppgifter inom finansieringssystemet uppgick år 2012 till knappt 11,6 miljoner kronor, varav cirka 6,9 miljoner kronor avsåg personalkostnader.

3.2 Kärnavfallsfonden (KAF) och Kammarkollegiet

Uppgifter

KAF tar emot avgifter som betalas in till kärnavfallsfonden efter beslut av regeringen eller SSM, förvaltar de fonderade avgiftsmedlen och betalar ut fonderade medel efter beslut av regeringen eller SSM.

Organisation

KAF är en myndighet under regeringen (Miljödepartementet) och har inga andra uppgifter än de ovan angivna. Myndigheten utgörs enbart av en styrelse med fullt ansvar. Styrelsen består av ordförande och högst åtta övriga ledamöter som utses av regeringen. Två av ledamöterna ska utses efter förslag av de tillståndshavare som ska betala kärnavfallsavgift. Myndigheten har inga anställda, utan den statliga myndigheten Kammarkollegiet svarar enligt avtal mellan KAF och kollegiet⁵ för att utföra myndighetsadministration och operativ kapitalförvaltning åt KAF.

Kammarkollegiet är en myndighet under regeringen (Finansdepartementet) som har till uppgift bl.a. att tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration. Kollegiet leds av en generaldirektör och har cirka 300 anställda med kompetens inom de angivna områdena. Organisatoriskt är Kammarkollegiet indelat i sex avdelningar och ett antal stödfunktioner. Uppgifterna att utföra myndighetsadministration och operativ kapitalförvaltning åt KAF sköts inom avdelningen för kapitalförvaltning.

Myndighetsadministrationen omfattar alla de administrativa uppgifter som behövs för en statlig myndighet. Som exempel kan nämnas - att planera och genomföra styrelsemöten och utarbeta beslutsunderlag till styrelsen samt genomföra mindre utredningar på styrelsens uppdrag,

⁵ Med stöd av 4 § förordningen (2007:1055) med instruktion för Kärnavfallsfonden.

- kassahantering, löpande bokföring och att upprätta avstämningsrapporter, andra ekonomiska rapporter, förslag till bokslut och årsredovisning,
- diarietföring, ärendehantering och arkivering,
- att sköta kontakter med andra myndigheter, intressenterna i finansieringssystemet och allmänheten samt hantera webbplatsen,
- upphandlings- och avtalsfrågor,
- att tillhandahålla infrastruktur såsom lokaler, IT-stöd, telefon, vaktmästeri, reception och liknande.

Den operativa kapitalförvaltningen omfattar bl.a.

- att besluta om och genomföra värdepappersaffärer inom det förvaltningsmandat som KAF:s styrelse fastställt,
- att rapportera om kapitalförvaltningen på det sätt som KAF:s styrelse fastställt,
- värdepappersadministration, inkl. avstämnings- och beräkningar av avkastning, risk etc.,
- limitkontroller,
- juridisk avtalshantering inom kapitalförvaltningen,
- kontakter med motparter och depåbank,
- att genomföra analyser av finansmarknaden och olika placeringsalternativ samt göra föredragningar för styrelsen.

Arbetsuppgifterna utförs av olika personer med specialistkompetens på respektive område. Omräknat till heltidstjänster beräknas arbetsinsatserna under 2013 motsvara cirka en heltid för myndighetsadministration samt en och en halv heltid för kapitalförvaltning.

Beslutsnivåer

Eftersom KAF endast består av en styrelse, är grundregeln att alla beslut fattas av styrelsen i sin helhet. Styrelsen får lämna över till ordföranden, vice ordföranden eller någon tjänsteman hos Kammarkollegiet som utför kansligöromål åt KAF att avgöra ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av styrelsen. Beslut om att verkställa utbetalningar i enlighet med uppdrag från regeringen eller SSM är delegerat till en tjänsteman hos Kammarkollegiet. I den operativa kapitalförvaltningen är alla beslut överlämnade till Kammarkollegiet inom ramen för de begränsningar som styrelsen beslutat om placeringspolicyn eller annat kompletterande beslut.

Resursinsats

KAF:s verksamhet finansieras helt med medel från kärnavfallsfonden. Regeringen beslutar årligen om budget för KAF. Under 2013 får KAF disponera 11 070 000 kr. Av beloppet avser 10 170 000 kr ersättning till Kammarkollegiet och 900 000 kr myndighetens övriga kostnader (tryckning av årsredovisning, webbplats, konsultarvoden, styrelsearvoden,

reskostnader, revisionskostnader etc.). Av ersättningen till Kammarkollegiet avser 3 370 000 kr myndighetsadministration och 6 800 000 kr kapitalförvaltning.

3.3 Riksgälden

Uppgifter

Riksgälden förvaltar och prövar de säkerheter som de avgiftsskyldiga ska ställa till kärnavfallsfonden samt fattar vissa beslut i anslutning till detta. Säkerheterna utgörs normalt av borgensförbindelser från moderbolag.

Organisation

Riksgälden är en myndighet under regeringen (Finansdepartementet) som har till uppgift att vara statens centrala finansförvaltning. I den uppgiften ingår att vara statens internbank, ta upp lån och förvalta statsskulden samt ge statliga garantier och krediter. Vidare ingår uppgifter för att främja konsumentskyddet och stabiliteten i det finansiella systemet, såsom insättningsgaranti, investerarskydd samt att ge stöd till banker för att motverka en allvarlig finansiell kris.

Riksgälden har cirka 175 anställda med kompetens främst inom områdena ekonomi, finansförvaltning och juridik.

Riksgäldens högsta ledning är styrelsen som utses av regeringen. Styrelsen har det yttersta ansvaret för verksamheten och beslutar i frågor som har större betydelse eller är av principiell karaktär. Riksgäldens arbete led av en riksgäldsdirektör som utses av regeringen.

Organisatoriskt är myndigheten indelad i fem avdelningar. Dessutom finns ett antal stabs- och stödfunktioner. Riksgäldens uppgifter inom finansieringssystemet hanteras inom avdelningen för kredit och garanti, som består av en avdelningschef och ytterligare elva medarbetare. Tre av dessa arbetar delar av sin arbetstid med uppgifter inom finansieringssystemet.

Beslutsnivåer

Ärenden som ska lämnas till regeringen beslutas av riksgäldsdirektören. I övriga ärenden beslutar avdelningschefen.

Resursinsats

Riksgäldens arbetsinsats inom finansieringssystemet kan variera kraftigt mellan åren beroende på vilka ärenden som behöver hanteras. Regeringen beslutar årsvis i efterhand om finansiering av kostnaderna med medel ur kärnavfallsfonden. Det senaste beslutet avser år 2011 för vilket

ersättningen bestämdes till 217 000 kr. För åren 2012 och 2013 beräknas beloppet bli betydligt högre, i storleksordningen 1,5 miljoner kronor.

3.4 Samverkan mellan myndigheterna

Myndigheternas olika uppgifter är tydligt avgränsade i det gällande regelverket. Det innebär att det inte råder några oklarheter om vem som ska göra vad och att det inte förekommer några tveksamheter om gränsdragningen mellan myndigheterna. Samtidigt har det medfört att behovet av samverkan mellan myndigheterna har bedömts vara begränsat. Det har i stort sett inskränkt sig till utbyte av sakuppgifter mellan myndigheterna på det sätt som finns föreskrivet i finansieringsförordningen.

De regeringsuppdrag som i oktober och december 2011 lämnades till SSM att i samråd med KAF och Riksgälden se över finansieringslagen och finansieringsförordningen har medfört att samverkan mellan myndigheterna intensifierats och fördjupats under 2012. Inom utredningsprojektet har företrädare för alla tre myndigheterna deltagit i arbetsgrupper och styrgrupp. Det har också hållits två gemensamma informationsmöten med SSM:s finansieringsdelegation och KAF:s styrelse.

4. Analys av myndigheternas handläggnings- och beslutsförmåga

Nedan följer en analys av vilken förmåga respektive myndighet har när det gäller att utreda, bereda och analysera de frågor som ligger inom respektive myndighets ansvarsområde (handläggningsförmåga) samt i vilken mån myndigheten kan fatta de beslut som följer av finansieringsförordningen (beslutsförmåga).

Det bör noteras att analysen inte avser innehållet i beslutsfattandet utan enbart om handläggnings- och beslutsprocessen är effektiv och ändamålsenlig.

4.1 SSM

Under de senaste 5–10 åren har SSM (och tidigare SKI) byggt upp en särskild enhet med relevant ekonomisk kompetens för att utreda, bereda och analysera de frågor inom finansieringssystemet som ligger inom SSM:s ansvarsområde. Myndigheten har också avsatt resurser för att anlita utomstående expertkunskap på konsultbasis för uppgifterna inom finansieringssystemet.

Samtidigt kan konstateras att SSM är en expertmyndighet för strålsäkerhetsfrågor med cirka 300 anställda. Huvuddelen av dessa är tekniskt/naturvetenskapligt utbildade och inriktade på strålsäkerhetsfrågor. Enheten för finansiell kontroll med cirka 10 anställda ingår i avdelningen för radioaktiva ämnen. Kompetensmässigt kan enheten sägas

vara en i viss mån isolerad ö i en teknikorienterad miljö. Det medför att arbetsmässiga toppar och dalar inte kan utjämnas genom omfördelning av resurser inom avdelningen eller myndigheten i övrigt. Inte heller finns det för de anställda inom enheten möjlighet till erfarenhetsutbyte och professionella diskussioner med kollegor med likartade arbetsuppgifter och motsvarande utbildningsbakgrund som arbetar på andra avdelningar/enheter inom myndigheten.

Däremot finns goda förutsättningar för kontakter med tekniskt/naturvetenskapligt inriktade enheter inom SSM när det finns behov av sådan kompetens i beredningen av avgifts- och utbetalningsärenden och att i övrigt utnyttja kopplingen till SSM:s funktion som tillsynsmyndighet i kärnteknikfrågor. Det gäller främst vid prövningen av hur och i vilken utsträckning fonderade medel ska få användas av inbetalarna och för bidrag till kommuner och vissa miljöorganisationer samt att kontrollera hur utbetalade medel har använts. Intrycket är dock att dessa kopplingar för närvarande är begränsade. Många tekniska frågeställningar som aktualiseras inom finansieringssystemet rör i första hand bygg- och anläggningsverksamhet, och på det området finns den kompletterande kompetensen snarare utanför än inom myndigheten. Kopplingarna till SSM:s tillsynsverksamhet kan dock komma att öka, när t.ex. prövning och genomförande av slutförvar samt rivning av äldre anläggningar kommer närmare i tiden.

Vidare kan konstateras att de frågor som rör finansieringssystemet placerats på en låg organisatorisk nivå i myndigheten. Under en kort tid inom dåvarande SKI var motsvarande enhet placerad direkt under GD. Därefter har finansieringsfrågorna organisatoriskt flyttats ned en nivå. De handläggare som bereder ett ärende inför GD-beslut har nu enhetschef och avdelningschef som mellanled upp till beslutsnivån. Detta i kombination med att ärenden som rör finansieringssystemet inte är så frekventa på GD-nivå kan göra beslutsfattandet tungrovt. Detta gäller inte minst beslutet om förslag till regeringen om kärnavfallsavgift och säkerhetsbelopp för reaktorinnehavare. Ett sådant beslut fattas vart tredje år och har mycket stor betydelse både för stabiliteten i finansieringssystemet och för den ekonomiska belastningen på kärnkraftsföretagen. Det ställer stora krav på de olika chefsnivåerna att sätta sig in i aktuella frågeställningar på ett helt annat område än de som är vanligt förekommande vid beslutsfattandet inom myndigheten, och det ställer motsvarande stora krav på beredande handläggare att ta fram tydliga och lättbegripliga beslutsunderlag. Den rådgivande finansieringsdelegationen kan bidra som ett forum för fördjupad diskussion om de finansiella frågeställningarna. Det kan dock ses som problematiskt att ett så viktigt beslut som avgiftsförslaget till regeringen, som återkommer med treårsintervall, ska avgöras av en teknisk expertmyndighet, som mellan dessa beslutstillfällen inte hanterar några betydande beslutsärenden med hög finansiell och ekonomisk komplexitet.

4.2 KAF och Kammarkollegiet

Uppgiften är begränsad till att ta emot kärnavfallsavgifter, förvalta avgiftsmedlen i en fond och efter beslut av SSM eller regeringen verkställa utbetalningar ur fonden.

KAF består enbart av en styrelse, som helt replierar på personal inom Kammarkollegiet för beredning och verkställande av beslut samt för redovisnings- och betalningstjänster. Vidare utför Kammarkollegiet alla operativa kapitalförvaltningsuppdrag inom de ramar som styrelsen anger i en placeringspolicy (ett s.k. diskretionärt förvaltningsuppdrag). Kammarkollegiet tillhandahåller också alla administrativa stödfunktioner som behövs för verksamheten.

Kammarkollegiet har till uppgift bl.a. att tillhandahålla kapitalförvaltningstjänster till myndigheter och stiftelser på det statliga området. Verksamheten med kapitalförvaltning omfattar cirka 450 olika uppdrag och en förvaltat volym på cirka 150 miljarder kronor. Kapitalförvaltningen bedrivs inom en särskild avdelning med cirka 25 anställda. Det finns ett modernt och ändamålsenligt systemstöd för verksamheten med kapitalförvaltning, och det går smidigt att integrera detta systemstöd med ekonomisystemet för myndigheten KAF. Kammarkollegiets operativa kapitalförvaltning har sedan starten av den nuvarande förvaltningsmodellen för KAF år 1996 visat mycket goda resultat, vilket också har bekräftats av de externa utvärderingar som gjorts.

KAF:s styrelses viktigaste uppgifter är att besluta om placeringspolicy för Kammarkollegiets löpande kapitalförvaltning och att bevaka och följa upp förvaltningen. Tjänstemän vid Kammarkollegiets avdelning för kapitalförvaltning tar fram det beslutsunderlag som styrelsen behöver. Genom anknytningen till Kammarkollegiet kan KAF få tillgång till de olika specialistkompetenser som finns inom avdelningen.

Sammantaget kan konstateras att med den avgränsade uppgiften för myndigheten KAF fungerar den nuvarande organisationen väl.

Utifrån ett helhetsperspektiv på finansieringssystemet kan konstateras, att den i finansieringsförordningen och myndighetens instruktion avgränsade uppgiften för KAF har medfört att styrelsen hittills inte har ansett sig ha anledning att ta hänsyn till skuldsidan i finansieringssystemet vid utformningen av kapitalförvaltningen. Detta har lett till att avkastningsmålet har relaterats enbart till begränsning av finansiella risker, t.ex. ränterisk, i kapitalförvaltningen, dvs. tillgångssidan i finansieringssystemet. Hänsyn till ränterisken i finansieringssystemets skuldsida (de förväntade utbetalningarna) har därmed lämnats utanför analysen när placeringspolicyn har fastställts. SSM har i samråd med

KAF och Riksgälden nyligen lämnat förslag⁶ till regeringen om ändringar i finansieringslagen och finansieringsförordningen som bl.a. innebär förtydliganden i detta avseende.

4.3 Riksgälden

Uppgiften är begränsad till att förvalta och pröva ställda säkerheter och fatta vissa beslut i anslutning till detta. Riksgäldens verksamhet utgör en liten del av de totala arbetsuppgifterna inom finansieringssystemet. Verksamheten innebär i huvudsak bedömning av kreditrisker och andra risker och är likartad med övriga uppgifter inom Riksgäldens avdelning för garantier och krediter. Den nuvarande organisationen fungerar därför väl med avseende på beredning och beslutsfattande inom Riksgälden.

5. Övervägande om man genom ytterligare styrning eller mer reglerade samarbetsformer skulle kunna uppnå en bättre helhetssyn inom ramen för nuvarande organisation

5.1 Innebörden av en helhetssyn

Finansieringssystemet kan beskrivas som en balansräkning med skulder och tillgångar⁷. Skuldsidan utgörs av nuvärdet av förväntade framtida kostnader som ska finansieras med utbetalda medel från finansieringssystemet. Tillgångssidan utgörs av dels marknadsvärdet av tillgångarna i kärnavfallsfonden, dels nuvärdet av de förväntade framtida avgiftsinbetalningarna. När avgifterna beslutas, sätts de så att systemet är i balans.

För närvarande behandlas riskerna i finansieringssystemet separat inom varje del av systemet. Riskerna på skuldsidan hänför sig till osäkerhet i beräkningarna av dels vilken volym av olika produktionsfaktorer som behövs för att genomföra projektet, dels prisutvecklingen över lång tid för dessa produktionsfaktorer. Riskerna på tillgångssidan är knutna dels till osäkerheten om den framtida produktionen av kärnkraftsel och därmed storleken på de framtida avgiftsbetalningarna, dels till de olika finansiella risker som finns för kapitalförvaltningen i Kärnavfallsfonden.

Om riskerna på tillgångs- och skuldsidan är helt oberoende av varandra är det ett mindre problem om de också beräknas och analyseras oberoende av varandra. Så är emellertid inte fallet. Ränterisk och

⁶ Rapport 2013-06-04 (dnr SSM2011-4690) Förändringar i lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet och förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

⁷ Egentligen är det ett antal olika balansräkningar, en för varje kärnkraftverk och varje övrig tillståndshavare, eftersom det inte finns något solidariskt ansvar mellan de avgiftsskyldiga.

inflationrisk är exempel på risker som påverkar både tillgångssida och skuldsida.

För att göra en samlad analys av risker på både tillgångs- och skuldsida (s.k. ALM-analys) krävs både ett betydande systemstöd och kvalificerade personella analysresurser. Resultatet av en sådan samlad riskanalys kan användas som underlag för beslut inom flera delar av finansieringssystemet, t.ex. vid beräkning av säkerhetsbelopp och kärnavfallsavgifter samt för att fastställa förvaltningsstrategier för Kärnavfallsfonden.

En helhetssyn leder också fram till ett behov av att en myndighet ges ett ”systemansvar” för finansieringssystemet. Det innebär att ansvar för att löpande bevaka utvecklingen inom alla delar av systemet och att vid behov ta initiativ till utveckling och förändring av systemet.

5.2 Bedömning

Om man inom ramen för nuvarande myndighetsorganisation vill främja en helhetssyn genom ytterligare styrning och/eller mer reglerade samarbetsformer kan följande övervägas.

- Genomföra de förslag till ändringar i finansieringslagen och finansieringsförordningen⁸ som har lagts fram av SSM i samråd med KAF och Riksgälden.
- Tillämpa en ”personalunion” mellan SSM:s finansieringsdelegation och KAF:s styrelse genom att samma personer (utom de två ledamöter i KAF:s styrelse som är nominerade av de avgiftsskyldiga för att undvika jävsproblematik) ingår i båda. Det skulle innebära att SSM:s generaldirektör, som är ordförande i finansieringsdelegationen, också ingår som ledamot i KAF:s styrelse och att ordföranden i KAF:s styrelse ingår som ledamot i finansieringsdelegationen. Någon representant för Riksgäldens ledning borde med denna modell också ingå som ledamot i både finansieringsdelegationen och KAF:s styrelse.
- Ange att någon av myndigheterna har ett helhetsansvar för finansieringssystemet. Med nuvarande uppgiftsfördelning ligger det närmast till hands att lägga den uppgiften på SSM.

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

⁸ Rapport 2013-06-04 (dnr SSM2011-4690) Förändringar i lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet och förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

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.

Mot denna bakgrund är bedömningen att ytterligare styrning och/eller mer reglerade samarbetsformer mellan myndigheterna inte är tillräckligt för att åstadkomma en rationell och kostnadseffektiv myndighetsorganisation som också arbetar utifrån en helhetssyn på finansieringssystemet. I stället bör inriktningen vara att så långt möjligt samla arbetsuppgifterna inom en myndighet, som då också kan ges ett ”systemansvar” för finansieringssystemet.

6. Alternativ för koncentration av uppgifterna till en myndighet

I detta avsnitt preciseras tre olika alternativ för att koncentrera uppgifterna inom finansieringssystemet till en myndighet. Alternativen är utformade med utgångspunkt i var och en av de nuvarande myndigheterna inom finansieringssystemet. Strävan har varit att skapa bästa möjliga organisationsform med förutsättningen att en koncentration ska ske till just den myndighet som valts i alternativet.

6.1 Den operativa kapitalförvaltningen

Några skäl för att flytta den operativa kapitalförvaltningen av kärnavfallsfonden har inte identifierats varför den i samtliga alternativ ligger kvar på Kammarkollegiet. Om placeringsreglerna ändras så att kapitalet i fonden får placeras i nya tillgångsslag enligt nyligen lämnat förslag⁹, kan det dock bli aktuellt för den nya ansvariga myndigheten att handla upp kompletterande kapitalförvaltningstjänster. Vidare kan den ansvariga myndigheten besluta om att utsätta ”det statliga egenregialternativet” Kammarkollegiet för konkurrens genom extern upphandling.

6.2 Alternativ SSM

I detta alternativ samlas alla uppgifter inom finansieringssystemet till SSM. Alternativet innebär följande.

- *SSM behåller nuvarande uppgifter (se avsnitt 3.1).*
- *SSM tar över samtliga uppgifter från KAF (se avsnitt 3.2).*

Som tidigare nämnts är de viktigaste uppgifterna för KAF:s styrelse att besluta i strategiska kapitalförvaltningsfrågor genom att årligen fastställa en placeringspolicy för Kammarkollegiets

⁹ Rapport 2013-06-04 (dnr SSM2011-4690) Förändringar i lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet och förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

operativa förvaltning samt att bevaka och följa upp förvaltningen. För den strategiska kapitalförvaltningen av kärnavfallsfonden inom SSM bör det finnas ett beslutsorgan med motsvarande uppgifter som KAF:s styrelse har nu. Därför bör SSM:s kärnavfallsfonddelegation inrättas som ett särskilt beslutsorgan för kapitalförvaltningsfrågor inom SSM. Delegationen, som ersätter SSM:s finansieringsdelegation och KAF:s styrelse, bör utses av regeringen. Två ledamöter utses efter förslag av de avgiftsskyldiga (samma ordning som nu gäller för KAF:s styrelse).

Delegationen bör, utöver sin uppgift att vara beslutsorgan i strategiska kapitalförvaltningsfrågor, ersätta SSM:s finansieringsdelegation och fungera som rådgivande organ i övriga frågor som rör finansieringssystemet. Sådana frågor har anknytning till främst beräkning av kärnavfallsavgift och säkerhetsbelopp. För att undvika jävsproblematik bör de två ledamöter som utses efter förslag av de avgiftsskyldiga inte delta när sådana frågor behandlas i delegationen.

- *SSM tar över samtliga uppgifter inom finansieringssystemet från Riksgälden (se avsnitt 3.3).*

Uppgifterna är klart avgränsade och utgör en mindre del av finansieringssystemet. Man kan därför tänka sig att de ligger kvar på Riksgälden, även om en koncentration i övrigt sker till SSM. Det är dock en fördel om ansvaret för hela finansieringssystemet läggs på en och samma myndighet.

Det bör föreskrivas att samråd ska ske med Riksgälden i frågor där Riksgäldens kompetens behövs i beredningen.

- *SSM ges ett uttalat systemansvar för finansieringssystemet.*

Alternativet innebär följande konsekvenser.

- *Myndigheten KAF läggs ned.*

Det blir inte aktuellt med verksamhetsövergång för någon personal, eftersom KAF inte har några anställda och ingen anställd vid Kammarkollegiet arbetar huvudsakligen med uppgifter som rör KAF.

- *SSM får nya arbetsuppgifter med att ta fram beslutsunderlag till kärnavfallsfonddelegationen i bl.a. strategiska kapitalförvaltningsfrågor.*

Delvis kan SSM ta hjälp av Kammarkollegiets kapitalförvaltning

på samma sätt som KAF har gjort hittills.

- *Kärnavfallsfonden ska tas upp i SSM:s löpande bokföring och årsredovisning.*

In- och utbetalningar som rör kärnavfallsfonden kommer att hanteras internt inom SSM, vilket innebär mindre administration än nu.

Löpande bokföring av värdepapperstransaktioner måste utföras av SSM, vilket innebär en ny typ av ekonomiadministrativ uppgift. Detta kräver samverkan med Kammarkollegiet, som sköter den operativa kapitalförvaltningen.

- *Riksgälden får inga uppgifter i finansieringssystemet.*

Det blir inte aktuellt med verksamhetsövergång för någon personal, eftersom Riksgälden inte har några anställda som huvudsakligen arbetar med uppgifter som rör finansieringssystemet.

- *SSM får nya uppgifter i fråga om säkerheterna i systemet.*

SSM ska vid beredningen av ärenden som rör de ställda säkerheternas värdebeständighet samråda med Riksgälden och kan även utnyttja annan extern expertis.

- *SSM:s finansieringsdelegation avvecklas.*

6.3 Alternativ KAF och Kammarkollegiet

I detta alternativ samlas all verksamhet kring den nuvarande verksamheten hos KAF.

Myndigheten KAF har ingen egen personal, utan replierar helt på personal som är anställd hos Kammarkollegiet. Med nuvarande verksamhet, som i huvudsak innebär kapitalförvaltning på strategisk nivå, fungerar den organisatoriska lösningen bra. Om verksamheten breddas till att omfatta myndighetsutövning i traditionell mening är organisationsmodellen mindre lämplig. Den nuvarande organisationsmodellen förutsätter att allt väsentligt beslutsfattande sker av styrelsen i plenum, vilket skulle göra en utökad verksamhet omständlig och tungrodd. Vidare innebär organisationsformen oklarheter när det gäller styrning och ledning av den personal som arbetar åt en myndighet, men är anställd av en annan myndighet.

En första fråga är mot denna bakgrund om KAF bör bli en ”vanlig” myndighet med egen anställd personal. Bedömningen är att den organisationsformen inte är lämplig. Även med utvidgade arbetsuppgifter skulle KAF bli en liten och sårbar myndighet med alltför stora fasta kostnader i förhållande till omfattningen av verksamheten. Den modellen bör därför avvisas.

I stället bör det övervägas att helt integrera verksamheten i myndigheten Kammarkollegiet. Kollegiet har kompetens inom främst ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering (försäkring), upphandling och administration. Med denna bas har myndigheten mer än 35 olika uppdrag från regeringen att utföra olika myndighetsuppgifter m.m. Uppdragen ligger under flera departements ansvarsområden. Mot denna bakgrund, och eftersom Kammarkollegiet f.n. utför kansligöromål åt KAF, skulle det vara lämpligt att ett utökat ansvar inom finansieringssystemet med anknytning till KAF i stället läggs direkt på myndigheten Kammarkollegiet. Ett alternativ där alla uppgifter inom finansieringssystemet samlas till Kammarkollegiet beskrivs i det följande.

- *Kammarkollegiet tar över samtliga uppgifter inom finansieringssystemet från SSM (se avsnitt 3.1).*

Det bör föreskrivas att samråd ska ske med SSM i frågor där SSM:s kompetens behövs vid beredningen.

- *Kammarkollegiet tar över samtliga uppgifter från KAF (se avsnitt 3.2).*

Som tidigare nämnts är de viktigaste uppgifterna för KAF:s styrelse att besluta i strategiska kapitalförvaltningsfrågor genom att årligen fastställa en placeringspolicy för Kammarkollegiets operativa förvaltning samt att bevaka och följa upp förvaltningen. För den strategiska kapitalförvaltningen av kärnavfallsfonden inom Kammarkollegiet bör det finnas ett beslutsorgan med motsvarande uppgifter som KAF:s styrelse har nu. Därför bör Kammarkollegiets kärnavfallsfonddelegation inrättas som ett särskilt beslutsorgan för den strategiska kapitalförvaltningen inom kollegiet. Delegationen, som ersätter SSM:s finansieringsdelegation och KAF:s styrelse, bör utses av regeringen. Två ledamöter utses efter förslag av de avgiftsskyldiga (samma ordning som nu gäller för KAF:s styrelse).

Det kan noteras att Kammarkollegiet redan nu har ett särskilt beslutsorgan (fonddelegationen) för kapitalförvaltningen. Med hänsyn till kärnavfallsfondens storlek och vikten av att de avgiftsskyldiga ges möjlighet att nominera två ledamöter, bör det ändå inrättas ett särskilt beslutsorgan i form av kärnavfallsfond-

delegationen.

Kärnavfallsfonddelegationen bör, utöver sin uppgift att vara beslutsorgan i strategiska kapitalförvaltningsfrågor, ersätta SSM:s finansieringsdelegation och fungera som rådgivande organ i övriga frågor som rör finansieringssystemet. Sådana frågor har anknytning till främst beräkning av kärnavfallsavgift och säkerhetsbelopp. För att undvika jävsproblematik bör de två ledamöter som utses efter förslag av de avgiftsskyldiga inte delta när sådana frågor behandlas i delegationen.

- *Kammarkollegiet tar över samtliga uppgifter inom finansieringssystemet från Riksgälden (se avsnitt 3.3).*

Uppgifterna är klart avgränsade och utgör en mindre del av finansieringssystemet. Man kan därför tänka sig att de ligger kvar på Riksgälden, även om en koncentration i övrigt sker till Kammarkollegiet. Det är dock en fördel om ansvaret för hela finansieringssystemet läggs på en och samma myndighet.

Det bör föreskrivas att samråd ska ske med Riksgälden i frågor där Riksgäldens kompetens behövs i beredningen.

- *Kammarkollegiet ges ett uttalat systemansvar för finansieringssystemet.*

Alternativet innebär följande konsekvenser.

- *SSM får inga uppgifter i finansieringssystemet.*

Den personal inom SSM som nu huvudsakligen arbetar med finansieringssystemet omfattas av verksamhetsövergång och erbjuds anställning vid Kammarkollegiet. Det gäller hela enheten för finansiell kontroll och eventuellt någon juristtjänst.

- *Kammarkollegiet får nya uppgifter från SSM som bl.a. avser beräkning av och beslut om kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp, att pröva hur och i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas, att kontrollera hur utbetalade fondmedel har använts och att besluta om föreskrifter, förelägganden och dispenser.*

Överföringen av uppgifter från SSM till Kammarkollegiet underlättas av att den personal som hanterat frågorna inom SSM omfattas av verksamhetsövergång.

Genom den föreslagna kärnavfallsfonddelegationen får Kammarkollegiet ett rådgivande organ som motsvarar den nuvarande finansieringsdelegationen vid SSM.

Kammarkollegiet ska vid beredningen av denna typ av ärenden samråda med SSM och kan även utnyttja annan extern expertis.

- *Myndigheten KAF läggs ned.*

Det blir inte aktuellt med verksamhetsövergång för någon personal, eftersom KAF inte har några anställda.

- *Kammarkollegiet får nya uppgifter från KAF.*

Överföringen av uppgifter från KAF till Kammarkollegiet rör endast beslutsfattandet, eftersom personal vid kollegiet redan utför de aktuella arbetsuppgifterna.

- *Kärnavfallsfonden ska tas upp i Kammarkollegiets löpande bokföring och årsredovisning.*

In- och utbetalningar som rör kärnavfallsfonden kommer att hanteras internt inom kammarkollegiet, vilket innebär mindre administration än nu.

Löpande bokföring av värdepapperstransaktioner kan liksom hittills ske smidigt genom kopplingar mellan kollegiets olika stödsystem.

- *Riksgälden får inga uppgifter i finansieringssystemet.*

Det blir inte aktuellt med verksamhetsövergång för någon personal, eftersom Riksgälden inte har några anställda som huvudsakligen arbetar med uppgifter som rör finansieringssystemet.

- *Kammarkollegiet får nya uppgifter i fråga om säkerheterna i systemet.*

Kollegiet ska vid beredningen av ärenden som rör de ställda säkerheternas värdebeständighet samråda med Riksgälden och kan även utnyttja annan extern expertis.

- *SSM:s finansieringsdelegation avvecklas.*

6.4 Alternativ Riksgälden

I detta alternativ samlas alla uppgifter inom finansieringssystemet till Riksgälden. Alternativet innebär följande.

- *Riksgälden behåller nuvarande uppgifter inom finansieringssystemet (se avsnitt 3.3)*
- *Riksgälden tar över samtliga uppgifter inom finansieringssystemet från SSM (se avsnitt 3.1).*

Det bör föreskrivas att samråd ska ske med SSM i frågor där SSM:s kompetens behövs vid beredningen.

- *Riksgälden tar över samtliga uppgifter från KAF (se avsnitt 3.2).*

Som tidigare nämnts är de viktigaste uppgifterna för KAF:s styrelse att besluta i strategiska kapitalförvaltningsfrågor genom att årligen fastställa en placeringspolicy för Kammarkollegiets operativa förvaltning samt att bevaka och följa upp förvaltningen. Att lägga en sådan kapitalförvaltningsuppgift på Riksgälden skulle kunna medföra en potentiell intressekonflikt, eftersom myndigheten har som uppgift att förvalta statskulden och därvid söka uppnå en så låg upplåningskostnad som möjligt. Därför bör Riksgäldskontorets kärnavfallsfonddelegation inrättas som ett särskilt beslutsorgan för den strategiska kapitalförvaltningen av kärnavfallsfonden inom Riksgälden. Delegationen, som ersätter SSM:s finansieringsdelegation och KAF:s styrelse, bör utses av regeringen. Två ledamöter utses efter förslag av de avgiftsskyldiga (samma ordning som nu gäller för KAF:s styrelse).

Delegationen bör, utöver sin uppgift att vara beslutsorgan i strategiska kapitalförvaltningsfrågor, ersätta SSM:s finansieringsdelegation och fungera som rådgivande organ i övriga frågor som rör finansieringssystemet. Sådana frågor har anknytning till främst beräkning av kärnavfallsavgift och säkerhetsbelopp. För att undvika jävsproblematik bör de två ledamöter som utses efter förslag av de avgiftsskyldiga inte delta när sådana frågor behandlas i delegationen.

- *Riksgälden ges ett uttalat systemansvar för finansieringssystemet.*

Alternativet innebär följande konsekvenser.

- *SSM får inga uppgifter i finansieringssystemet.*

Den personal inom SSM som nu huvudsakligen arbetar med finansieringssystemet omfattas av verksamhetsövergång och erbjuds anställning vid Riksgälden. Det gäller hela enheten för finansiell kontroll och eventuellt någon juristtjänst.

- *Riksgälden får nya uppgifter från SSM som bl.a. avser beräkning av och beslut om kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp, att pröva hur*

och i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas, att kontrollera hur utbetalade fondmedel har använts och att besluta om föreskrifter, förelägganden och dispenser.

Överföringen av uppgifter från SSM till Riksgälden underlättas av att den personal som hanterat frågorna inom SSM omfattas av verksamhetsövergång.

Genom den föreslagna kärnavfallsfonddelegationen får Riksgälden ett rådgivande organ som motsvarar den nuvarande finansieringsdelegationen vid SSM.

Riksgälden ska vid beredningen av denna typ av ärenden samråda med SSM och kan även utnyttja annan extern expertis.

- *Myndigheten KAF läggs ned.*

Det blir inte aktuellt med verksamhetsövergång för någon personal, eftersom KAF inte har några anställda.

- *Riksgälden får nya arbetsuppgifter med att ta fram beslutsunderlag till kärnavfallsfonddelegationen i bl.a. strategiska kapitalförvaltningsfrågor.*

Delvis kan Riksgälden ta hjälp av Kammarkollegiets kapitalförvaltning på samma sätt som KAF har gjort hittills. Det finns också kompetens på detta område inom Riksgälden, som redan nu har motsvarande uppgifter beträffande insättningsgarantifonden.

- *Kärnavfallsfonden ska tas upp i Riksgäldens löpande bokföring och årsredovisning.*

In och utbetalningar som rör kärnavfallsfonden kommer att hanteras internt inom Riksgälden, vilket innebär mindre administration än nu.

Löpande bokföring av värdepapperstransaktioner måste utföras av Riksgälden. Detta kräver samverkan med Kammarkollegiet, som sköter den operativa kapitalförvaltningen. Riksgälden och Kammarkollegiet har redan erfarenhet av detta, eftersom en liknande förvaltningsmodell tillämpas för insättningsgarantifonden.

- *SSM:s finansieringsdelegation avvecklas.*

6.5 Bedömning av alternativen

De tre alternativen innebär att samtliga myndighetsuppgifter som rör finansieringssystemet samlas till en och samma myndighet. En fråga är om detta är den lämpligaste lösningen, eller om någon avgränsad uppgift kan ligga kvar på nuvarande myndighet utan att de eftersträvade samordningsvinsterna äventyras. Det som i så fall skulle ligga närmast till hands är att Riksgälden i alternativ SSM och Kammarkollegiet behåller sina nuvarande uppgifter. En sådan modell är möjlig, men mindre lämplig. Det är inte heller lämpligt att SSM i alternativ Kammarkollegiet och Riksgälden behåller t.ex. uppgiften att besluta om utbetalningar från kärnavfallsfonden. Det är av stort värde att det fulla berednings- och beslutsansvaret för finansieringssystemet samlas hos en och samma myndighet. Vid beredningen av ärenden bör dock samverkan ske med andra myndigheter med expertkunskaper på relevanta områden.

Alla tre alternativen innebär en kostnadsbesparing jämfört med nuvarande ordning. I samtliga alternativ läggs KAF ner som egen myndighet. Däremot blir KAF:s styrelse i praktiken kvar, men i form av ett beslutsorgan inom SSM, Kammarkollegiet eller Riksgälden. Att lägga ned en myndighet innebär en direkt besparing genom att vissa fasta kostnader faller bort. Det gäller kostnader för t.ex. revision, årsredovisning, avgifter för obligatoriska stödsystem inom staten och liknande. För KAF:s del kan sådana besparingar beräknas ligga i storleksordningen 0,5 - 1 miljon kronor per år. Utöver denna besparing innebär koncentrationen till en myndighet också andra administrativa rationaliseringsmöjligheter. Som ett exempel kan nämnas att beslut om utbetalningar kan fattas och verkställas inom en och samma myndighet. Med nuvarande ordning ska beslut om utbetalning fattas, diarieföras, expedieras och skickas från en myndighet (SSM) till en annan (KAF) där handlingen diarieförs, utbetalningsbeslut fattas och verkställs. Slutligen arkiveras relevanta handlingar inom båda myndigheterna.

Den stora vinsten med en koncentration till en myndighet är dock inte kostnadsmässig utan verksamhetsmässig. Det blir enklare och snabbare att fatta väl underbyggda beslut utifrån en helhetssyn på finansieringssystemet. Den personal som arbetar med finansieringssystemet får i det löpande arbetet en bredare bild av systemet i sin helhet. Det underlättar förståelsen för systemets olika delar och hur olika åtgärder påverkar dessa. Detsamma gäller, kanske i än högre grad, för de beslutsfattare som ska avgöra ärenden inom finansieringssystemet.

När det så kommer till frågan om vilket av de tre alternativen som bör väljas kan följande resonemang föras.

Alternativ SSM har som främsta fördel den nära kopplingen till myndighetens övriga verksamhet på kärnsäkerhetsområdet med bl.a. tillsyn över de avgiftsskyldiga reaktorinnehavarna och de övriga avgiftsskyldiga tillståndshavarna. Vidare kan noteras att SSM är den enda av de tre myndig-

heterna som för närvarande har anställd personal som på heltid arbetar med finansieringssystemet. Mot detta ska ställas att verksamheten med finansieringssystemet kompetensmässigt ligger långt från SSM:s kärnverksamhet. Finansieringssystemet har inte någon direkt betydelse från kärnsäkerhetssynpunkt. Slutförvaringen av det radioaktiva avfallet och rivningen av gamla kärnkraftverk är ett åtagande som måste fullföljas på ett strålsäkert och i övrigt miljömässigt godtagbart sätt, oavsett vem som står för finansieringen. Om finansieringssystemet inte fungerar på avsett sätt, leder det inte till strålsäkerhetsproblem utan till en belastning på statsbudgeten.

Alternativ Kammarkollegiet har som främsta fördel den nära kopplingen till förvaltningen av kapitalet i kärnavfallsfonden. Det ligger då nära till hands att samma myndighet också hanterar inflödet av kapital till fonden (avgiftsbeslut m.m.) och utflödet av kapital från fonden (utbetalningsbeslut och kontroll av användningen av utbetalade medel). Kompetensmässigt passar verksamheten väl in i Kammarkollegiet, som också har erfarenhet av att hantera myndighetsuppgifter inom olika delar av den statliga verksamheten. Mot detta ska ställas att myndigheten inte har några uppgifter på kärnsäkerhetsområdet.

Alternativ Riksgälden har som främsta fördel att finansieringssystemet kan integreras i den myndighet som betecknas som ”statens centrala finansförvaltning”. Finansieringssystemet får därmed tillgång till en samlad kompetens på cirka 175 personer som arbetar med likartade arbetsuppgifter. Även mot bakgrund av att finansieringssystemet syftar till begränsa statens risk för att stå för det ekonomiska sistahandsansvaret för kärnavfallet är Riksgälden en lämplig myndighet. Mot detta ska ställas att myndigheten inte har några uppgifter på kärnsäkerhetsområdet.

Vilket alternativ som slutligen ska väljas får avgöras utifrån en värdering av vilken tyngd man ger faktorerna

- nära anknytning till verksamhet på kärnsäkerhetsområdet (SSM)
- nära anknytning till kapitalförvaltningen (Kammarkollegiet)
- nära anknytning till statens centrala finansförvaltning (Riksgälden).