

Uppdrag inom civilt försvar 2018

Redovisning av regeringsuppdrag



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

Myndighetens krisberedskap	1
Genomförda uppdrag 2018.....	3
1. Stöd till Försvarsmakten.....	3
2. Stärkta arbetsformer	4
3. Alternativa ledningsplatser.....	5
4. Författningsöversyn	6
4.1. Urval av totalförsvarslagstiftning	6
4.2. Sektorsspecifik lagstiftning.....	7
4.2.1. Tjänstepensioner	7
4.2.2. Pensionsutbetalningar	7
4.2.3. Alternativa föreskrifter vid höjd beredskap	11
4.3. Övrig relevant totalförsvarslagstiftning	12
4.3.1. Övergripande reglering av totalförsvarsplaneringen	12
4.3.2. Totalförsvarsreglering avseende kritiska beroenden	12
4.3.3. Totalförsvarsreglering avseende betalningsväsendet.....	13
4.3.4. Personalförsörjning vid höjd beredskap.....	14
4.4. Fortsatt arbete relaterat till översynen.....	14
5. Krigsplacering	15
5.1. Krigsplacering av utpekade personer?	15
5.2. Krigsplacering av alla tillsvidareanställda?	16
5.3. Krigsorganisation.....	16
5.4. Lärdomar kring krigsplacering.....	17
5.5. Förslag till förbättringar	17
Referenser	18

Sammanfattning

Beredskapsansvariga myndigheter ska årligen redovisa genomfört arbete inom det civila försvaret. I denna rapport redovisar Pensionsmyndigheten regleringsbrevsuppdragen avseende civilt försvar från regleringsbrevet för 2018. Rapporten inleds med en överblick av myndighetens arbete med krisberedskap, inklusive civilt försvar.

Pensionsmyndigheten har bland annat i uppdrag att administrera och betala ut pensioner, vilket är den huvudsakliga inkomstkällan för cirka en femtedel av landets invånare. Avbrott eller allvarliga fel i verksamheten riskerar att drabba enskilda pensionärer hårt, särskilt de som inte har marginaler i sin ekonomi. Långvariga störningar i utbetalningarna skulle dessutom leda till en allvarlig samhällskris med omfattande konsekvenser. Därför är delar av myndighetens verksamhet samhällsviktig ur ett krisberedskapsperspektiv.

Under 2018 har Pensionsmyndigheten samordnat arbetet med kontinuitets-hantering, kris- och incidenthantering, krisledning samt civilt försvar under samlingsbegreppet krisberedskap. Dessutom involveras numer alla delar av myndigheten i krisberedskapsarbetet. Detta samordnade helhetsgrepp ska effektivisera och tydliggöra arbetet inom hela myndigheten, vilket skapar bättre förutsättningar för att stärka den samlade krisberedskapen.

Resultat av uppdragen i korthet

Uppdraget att planera stöd till försvarsmakten har genomförts så långt det är möjligt. Då det i dagsläget inte finns ett uttalat behov av myndighetens stöd är utgångspunkten att myndigheten vid höjd beredskap kommer fokusera på att kunna administrera och betala ut pensioner. Skulle en begäran om stöd komma i ett senare skede tar myndigheten givetvis ställning till detta då.

Uppdragen stärkta arbetsformer samt alternativa ledningsplatser har under 2018 främst resulterat i fördjupade behovsanalyser samt konkretisering av åtgärder som är planerade att införas under 2019 och 2020. Åtgärdernas omfattning styrs av hur mycket 2:4-medel myndigheten tilldelas av MSB och när det gäller ansökan för 2019 har Pensionsmyndigheten fått avslag.

Pensionsmyndighetens författningsöversyn visar att såväl sektorsspecifik som generell lagstiftning behöver ses över för att bättre spegla det civila försvarets behov och dagens samhällsstruktur. Myndighetens möjlighet att möta regleringen från 1980-talet om reservrutiner vid it-störningar är idag begränsad på grund av digitalisering och minskad användning av kontanter. En e-krona är dock en potentiell framtida reservlösning för utbetalningar.

Myndigheten beslutade i juni att krigsplacera all tillsvidareanställd personal i sina ordinarie befattningar på sina ordinarie arbetsplatser. Utgångspunkten för beslutet är att myndigheten har samma uppdrag vid höjd beredskap som i fredstid. Genom att krigsplacera alla tillsvidareanställda anses tillräckliga personalresurser för myndighetens uppdrag ha säkrats.

Myndighetens krisberedskap

I avsnittet presenteras en övergripande bild av Pensionsmyndighetens arbete med krisberedskap, inklusive civilt försvar.

Samhällsviktiga funktioner

Pensionsmyndighetens huvuduppdrag är att administrera och betala ut den allmänna pensionen, samt att ge såväl generell som individuell information om pensionen. Myndigheten ansvarar för alla pensionsfrågor inom den allmänna pensionen och är statistikmyndighet inom pensionsområdet.

Den allmänna pensionen utgör huvuddelen av försörjningen för en dryg femtedel av befolkningen. Ett bortfall av pensionsutbetalningarna skulle snart leda till allvarliga konsekvenser, främst för de pensionärer som står utan marginaler i sin ekonomi. Längre avbrott eller allvarliga felaktigheter i de funktioner som påverkar myndighetens förmåga att betala ut pension skulle medföra en allvarlig kris i samhället.

Myndighetens pensionshandläggning och pensionsutbetalningar är därför samhällsviktiga funktioner ur ett krisberedskapsperspektiv.

Myndighetens krisberedskapsmål

Utifrån ett krisberedskapsperspektiv och målen för det civila försvaret är Pensionsmyndighetens huvuduppgift att upprätthålla våra samhällsviktiga funktioner. Vid kriser och höjd beredskap innebär detta även att myndigheten värnar civilbefolkningen, där pensionärer utgör en betydande andel. Genom att upprätthålla samhällsviktiga funktioner bidrar myndigheten även till ett stabilare samhälle, vilket indirekt kan antas bidra till att stärka, eller åtminstone inte skada, försvarsviljan i samhället.

Pensionsmyndighetens fredstida uppdrag är detsamma vid höjd beredskap eller krig. De samhällsviktiga funktionerna kan dock komma att behöva prioriteras vid en situation där hela verksamheten inte kan upprätthållas. Prioriteringarna kan även behöva göras i samråd med andra myndigheter och aktörer inom den finansiella sektorn.

Kritiska beroenden

Pensionsmyndighetens samhällsviktiga funktioner har ett starkt beroende till framförallt Försäkringskassan som levererar både it-stöd och -drift samt stora delar av det grundläggande data som är kritiskt för handläggning av pensionsförmåner. Försäkringskassan verkställer dessutom utbetalningar av Pensionsmyndighetens förmåner samt levererar vissa kritiska stödtjänster, däribland behörighetsadministration.

Utöver Försäkringskassan har Pensionsmyndighetens samhällsviktiga funktioner kritiska beroenden till:

- servicekontoren för fysiska kundmöten med pensionärer och pensionssparare,
- elförsörjning av myndighetens kontor,

- datakommunikation mellan myndighetens kontor samt till och från Försäkringskassans driftcentraler,
- internetkommunikation för bland annat systemkopplingar till Försäkringskassan, myndighetens betalningstransaktioner, fondhandel inom premiepensionssystemet samt för allmänhetens åtkomst till myndighetens hemsida och dess tjänster,
- publika telenät för kundservice och myndighetens interna och externa telefoni,
- indata från allmänheten som inkommer genom skannade blanketter, webbplatsens självbetjäningstjänster eller via traditionell post.

För att utbetalningarna ska nå pensionärernas konton och pengarna ska kunna användas krävs dessutom ett fungerande betalningsväsende.

Ny inriktning och nya arbetsformer 2018

Att myndigheten har samma uppdrag i fredstid som vid höjd beredskap underlättar arbetet med krisberedskap, inklusive civilt försvar. 2018 valde därför myndigheten att samordna arbetet med kontinuitetshantering, incident- och krishantering, krisledning samt civilt försvar under samlingsbegreppet krisberedskap. Med samordningen bedömer myndigheten att vi både kan göra stora effektivitetsvinster och att vi underlättar förståelsen för dessa frågor hos chefer och medarbetare inom alla verksamhetsområden.

En annan skillnad från tidigare år är att hela myndigheten involverats i krisberedskapsarbetet, istället för att enbart fokusera på insatser för prioriterade delar av verksamheten. Med detta helhetsgrepp anser myndigheten att vi höjer beredskapen i hela myndigheten, vilket är viktigt då alla delar av myndigheten kan drabbas av incidenter, kriser eller krig. Därmed behöver alla ha en grundberedskap och veta vad som gäller i olika situationer. Tidigare prioriteringar av myndighetens funktioner kvarstår dock, eftersom dessa fortsatt är kritiska för den samhällsviktiga verksamheten.

Utifrån denna nya inriktning genomfördes 2018 skrivbordsövningar med myndighetens stab och åtta avdelningar vid Stockholmskontoret. Ett syfte med dessa övningar var att identifiera respektive avdelnings specifika krisberedskapsmål i form verksamhetens längsta acceptabla avbrottstider. Vid övningarna identifierades även förbättringsåtgärder som bör införas för att nå målen.

Övningsresultaten kommer under 2019 användas som utgångspunkt vid översyn och vidareutveckling av respektive avdelnings och myndighetens krisberedskapsplaner och -åtgärder. Under 2019 planeras liknande övningar vid myndighetens övriga kontor för att fånga upp lokala förhållanden. Som ovan förväntas dessa övningar bidra vid översyn av kontorens lokala planer och åtgärder.

Genomförda uppdrag 2018

I avsnittet redovisas resultaten av de regeringsuppdrag avseende civilt försvar som ingick i Pensionsmyndighetens regleringsbrev 2018. De flesta uppdragen återfinns även i 2019 års regleringsbrev. Där det är relevant anges därför även planerade aktiviteter inom dessa uppdrag.

1. Stöd till Försvarsmakten

Regleringsbrevsuppdrag 2018:

Planering för stöd till Försvarsmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter, egendom och tjänster.

Uppdraget har i huvudsak bestått i att besvara en enkät från Försvarsmakten. Myndigheten har även i dialog med Försvarsmakten undersökt om det finns ett särskilt behov av stöd från just Pensionsmyndigheten.

Enkäten kan beskrivas som en riskanalys där myndigheten tog ställning till olika scenarier. Utifrån myndighetens analysresultat och befintlig reglering finns det inte något uttalat krav på Pensionsmyndigheten att lämna särskilt stöd till försvarsmakten. Denna slutsats har även bekräftats i dialog med Försvarsmakten.

Pensionsmyndigheten har inget tillkommande uppdrag vid höjd beredskap, utan ska upprätthålla de samhällsviktiga funktionerna att handlägga och betala ut pensionsförmåner. Genom att upprätthålla dessa funktioner bidrar myndigheten indirekt även till att värna civilbefolkningen och att stärka, eller åtminstone inte skada, befolkningens försvarsvilja. Bedömningen baseras på att allvarliga störningar i myndighetens utbetalningar troligen skulle utlösa ett stort missnöje bland befolkningen och därmed riskera att sänka försvarsviljan i samhället.

I Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap åläggs bevakningsansvariga myndigheter att lämna Försvarsmakten det underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet till regeringen. Vilken typ av underlag som skulle kunna bli aktuella att lämna till Försvarsmakten har dock inte gått att få klarhet i.

Bland annat i syfte att skapa förutsättningar för att lämna dessa underlag kommer Pensionsmyndigheten att införa en signalskyddsorganisation och införskaffa signalskyddsutrustning under första hälften av 2019.

Om Försvarsmaktens behov av stöd från Pensionsmyndigheten förändras kommer befintliga analyser ses över. Myndighetens utgångspunkt är att lämna det stöd som efterfrågas, så länge myndighetens samhällsviktiga funktioner kan upprätthållas på en rimlig nivå.

2. Stärkta arbetsformer

Regleringsbrevsuppdrag 2018:

Stärka arbetsformer, inklusive utrustning och tekniska system, för samverkan som möter de höga krav på sekretess och robusthet som ställs vid höjd beredskap.

Inom ramen för detta uppdrag har myndigheten under 2018 planerat och gjort förberedelser för att kunna stärka myndighetens arbetsformer, enligt regeringens intentioner. Konkreta åtgärder kommer genomföras under 2019, men myndigheten bedömer att ytterligare arbete krävs under kommande år. Tilldelningen av 2:4-medel avgör hur många och hur omfattande åtgärder myndigheten kan genomföra. Dessvärre avslogs ansökan för 2019 av MSB.

En etablerad signalskyddsorganisation är en avgörande utgångspunkt för att kunna stärka förmågan till säker och robust kommunikation med externa parter. Myndighetens signalskyddsorganisation med tillhörande regelverk beräknas vara på plats under första kvartalet 2019. I samband med detta införskaffas av Försvarsmakten godkänd signalskyddsutrustning, vilket bland annat kommer underlätta planeringen av Totalförsvarsövning 2020.

Under första delen av 2019 kommer myndigheten även ansluta till SGSI (Swedish Government Secure Intranet). SGSI förväntas höja säkerheten vid utbyte av information med andra myndigheter, såväl till vardags som vid kriser och höjd beredskap. SGSI är dessutom avgörande för att myndigheten ska kunna slutföra arbetet med en ny systemlösning för bostadstillägg.

Myndigheten gör även ett omtag avseende användningen av RAKEL. Ambitionen är att under 2019 köpa in nya RAKEL-enheter och införa nya interna rutiner. Syftet är att bygga upp en bredare organisation med kunskap och förmåga att använda RAKEL. Det långsiktiga målet är att RAKEL ska både betraktas och användas som ett naturligt komplement till myndighetens ordinarie kommunikationskanaler.

Det finns även planer på att utreda hur myndigheten bättre kan utnyttja WIS, MSB:s webbaserade informationssystem för lägesbilder vid krishantering. Förhoppningen är att myndigheten ska kunna använda WIS för hantering av både interna och externa lägesbilder samt för kommunikation vid kriser. Om WIS uppfyller Pensionsmyndighetens behov behöver en förmåga byggas upp för att kunna tillämpa WIS vid såväl övningar som i skarpa krislägen.

Vid störningar i myndighetens ordinarie intranät eller e-postsystem kan intern kriskommunikation skötas via en extern webbplats där myndigheten kan uppdatera chefer och medarbetare på händelseutvecklingen under en pågående störning eller kris. Det finns även en sms-tjänst som kan användas för att larma vissa kritiska funktioner inom myndigheten. Denna tjänst ska kompletteras med SOS Alarms larmningstjänst under 2019.

En samlad strategi som pekar ut användargrupper, användningsområden, och motparter för respektive kommunikationskanal ska tas fram. Strategin kommer succesivt utökas vartefter nya kanaler och rutiner implementeras.

3. Alternativa ledningsplatser

Regleringsbrevsuppdrag 2018:

Planering för att kunna verka från alternativ och/eller skyddad ledningsplats.

Pensionsmyndigheten har under 2018 fört en dialog med MSB om skyddade och alternativa ledningsplatser. Dialogen har både berört förutsättningar för att stärka upp befintliga lokaler och vilka alternativ som finns avseende skyddade och alternativa ledningsplatser. Utifrån denna dialog konstaterar myndigheten att MSB arbetar efter ett mycket omfattande koncept. Ett koncept som varken kan eller bör införas oavkortat, utan måste anpassas till respektive verksamhets behov.

Pensionsmyndighetens primära behov avseende lokaler är inte heller just skyddade eller alternativa ledningsplatser, åtminstone inte utifrån MSB:s koncept. Ur ett samhällsperspektiv är det istället mycket viktigare att myndigheten kan säkerställa ett tillräckligt antal fungerande arbetsplatser för i första hand pensionshandläggning. Mot bakgrund av detta pågår en analys avseende prioritering av befintliga lokaler. Analysen omfattar bland annat verksamhetsbehov, befintliga lokalers ordinarie verksamhet och nuvarande installationer tillsammans med geografiska, lokala och praktiska parametrar.

Fastställda prioriteringar kommer bland annat styra myndighetens planering för omdirigering av verksamhet mellan olika kontor. Prioriteringarna är även viktiga för att avgöra vilka kontor som har störst behov av förbättringsåtgärder. Här avses främst utbyggnad av reservkraft, men troligen kommer även vissa förstärkningar i form av exempelvis teknisk utrustning bli aktuella vid några kontor.

I arbetet kommer myndigheten även vidta åtgärder för att möta behovet av fungerande ledningsplatser och preliminärt kommer alternativa ledningsplatser finnas på mer än en plats. Tanken är att skapa en flexibilitet som möter myndighetsledningens olika behov vid olika scenarier, utan att för den skull behöva göra alltför stora investeringar.

Myndigheten har dessutom för avsikt att samarbeta med andra myndigheter kring alternativa ledningsplatser. Ett myndighetssamarbete bedöms särskilt viktigt avseende skyddade platser för höjd beredskap. Även när det gäller alternativa ledningsplatser vid fredstida kriser bedömer myndigheten att samarbeten kan medföra effektivitetsvinster.

Dialogen med MSB har förstärkt myndighetens kunskap och insikter om olika alternativ, vilket är vägledande för planeringen av det fortsatta arbetet. MSB erbjuder dessutom stöd i form av såväl utredningskompetens som delfinansiering av konkreta förbättringsåtgärder. Detta stöd värdesätts och är viktiga tillskott i arbetet med att stärka myndighetens krisberedskap.

Arbetet kring stärkta och alternativa lednings- och arbetsplatser genomförs parallellt och samordnat med åtgärderna för att stärka myndighetens arbetsformer, vilka redovisats i rapportens föregående avsnitt. Även detta arbete påverkas negativt av att MSB avslagit myndighetens 2:4-ansökan för 2019.

4. Författningsöversyn

Regleringsbrevsuppdrag 2018:

Översyn av tillämpbarhet och eventuella behov av ändringar i författningar för totalförsvaret samt ansvarsförhållanden inom myndighetens ansvarsområde.

Översynen har genomförts i ett samarbete mellan Pensionsmyndighetens juridikavdelning och administrativa avdelnings säkerhetsenhet. Fakta och synpunkter har inhämtats från experter vid myndighetens ledningsstab samt analys-, fond- och utvecklingsavdelningarna. I relevanta delar av översynen har även expertis hos Försäkringskassan konsulterats.

I stora delar bedöms den totalförsvarslagstiftning som rör Pensionsmyndighetens ansvarsområde vara tillämpbar. Det finns dock anledning att revidera, förtydliga eller komplettera delar av befintlig lagstiftning. De mest väsentliga ändringarna är enligt myndigheten följande.

I socialförsäkringsbalkens (2010:110) 117 kapitel *Socialförsäkringen under krig och krigsfara* bör följande paragrafer ses över:

- 6 § bör upphävas då varken SPV eller KPA har behov av att Pensionsmyndigheten genomför utbetalningar av tjänstepensioner,
- 7-8 §§ bör ses över för att bättre spegla dagens förutsättningar för reservlösningar vid systemstörningar.

I den generella totalförsvarsregleringen efterlyser myndigheten förtydliganden av hur det faktiska arbetet med krisberedskap och totalförsvaret ska bedrivas och samordnas, särskilt avseende samverkan mellan olika aktörer.

Myndigheten ser även ett behov av en översyn av möjligheterna för samhällsviktiga funktioner att säkra tillgång till andra organisationers personalresurser, exempelvis konsulter, vid höjd beredskap och krig. Dessutom saknas det tydliga regleringar av privata aktörers ansvar för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner vid höjd beredskap. För att säkerställa Pensionsmyndighetens förmåga att upprätthålla samhällsviktiga funktioner avses här främst reglering som säkerställer elförsörjning, elektronisk kommunikation samt betaltjänster vid krig och krigsfara.

4.1. Urval av totalförsvarslagstiftning

Pensionsmyndighetens översyn omfattar de totalförsvarsförfattningar som direkt eller indirekt berör Pensionsmyndigheten. Översynen har delats upp i *Sektorsspecifik lagstiftning*, det vill säga de författningar som reglerar myndighetens centrala uppgifter, samt *Annan tillämpbar totalförsvarslagstiftning*, vilka direkt eller indirekt berör myndighetens arbete med krisberedskap och totalförsvaret.

4.2. Sektorsspecifik lagstiftning

117 kapitlet socialförsäkringsbalken (2010:110) (SFB) reglerar socialförsäkringen under krig eller krigsfara och omfattar i huvudsak följande reglering:

6 § ger Pensionsmyndigheten möjlighet att svara för utbetalningarna av statliga och kommunala tjänstepensioner efter överenskommelse med Statens tjänstepensionsverk (SPV) och den kommunala motsvarigheten (KPA),

7-8 §§ rör alternativa rutiner för de av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förmåner som utbetalas månatligen eller för längre perioder,

9 § ger regeringen behörighet att om förhållandena kräver det, föreskriva att förmåner som administreras av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten inte ska betalas ut eller att de ska bestämmas på annat sätt än som anges i lag.

4.2.1. Tjänstepensioner

Idag finns det inte tekniska eller praktiska möjligheter för Pensionsmyndigheten att betala ut de statliga eller kommunala tjänstepensionerna på det sätt som lagstiftningen föreslår. Det skulle krävas ett omfattande tekniskt utvecklingsarbete för att skapa förutsättningar för en sådan lösning. En lösning som troligen skulle behöva ständig förvaltning i fredstid, men aldrig ha någon praktisk användning annat än vid höjd beredskap. I dialog med SPV och KPA uppger båda organisationerna dessutom att de varken har behov av, eller en önskan om, att denna möjlighet ska finnas. Myndigheten anser därför att denna reglering är överflödigt och bör upphävas.

4.2.2. Pensionsutbetalningar

Sverige är ett digitaliserat land där i stort sett allt har någon form av koppling till olika it-system. Denna utveckling har pågått och eskalerat i ett antal decennier och väntas fortsätta under överskådlig tid. Digitaliseringen har många positiva effekter, men den medför även att samhället blir mer sårbart för störningar i centrala system. Ett av dessa är det svenska betalsystemet som förutom it-system hos bland andra myndigheter, banker och clearingorganisationer även har starka beroenden till främst fungerande elförsörjning och telekommunikationer. För pensionärer och alla andra i samhället är det avgörande att denna kedja av beroenden fungerar för att få tillgång till och använda sina pengar.

Reservrutin för utbetalningar vid höjd beredskap

7-8 §§ i SFB 117 kapitel reglerar en alternativ utbetalningsrutin som ska tillämpas vid störningar i de it-system som Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan normalt använder för administration och utbetalning av socialförsäkringsförmåner. Regleringen innebär att respektive myndighet ska utfärda så kallade förmånsbevis för varje förmånsberättigad. Beviset ska ange hur stor ersättning den enskilde är berättigad till och förmånerna ska betalas ut mot uppvisade av förmånsbeviset.

Det anges inte närmare i lagtexten eller i förarbeten hur utbetalningarna rent praktiskt ska gå till. Av prop. 1984/85:24 s. 13 framgår dock att uppgifter om förmånerna i form av förmånskvitton i en krissituation ska spridas till bank- och postkontor. Utifrån detta och tidpunkten när regelverket togs fram är det rimligt att anta att utbetalningarna var avsedda att vara i kontanter och att de skulle genomföras vid bank- och postkontor.

Utbetalningar i fredstid

Den fredstida regleringen av Pensionsmyndighetens förmåner framgår av 71 kap. SFB, förordning (2002:782) om ansökan och utbetalning av pensioner m.fl. förmåner samt i Pensionsmyndighetens föreskrifter (PFS 2011:2) om sättet för utbetalning av pension m.fl. förmåner. Sammantaget innebär reglerna att förmånerna ska betalas ut månadsvis, att förmånsutbetalningar ska verkställas av Försäkringskassan samt att utbetalning ska ske genom insättning på bankkonto, bank- eller plusgiro. Utbetalning kan ske på annat sätt om särskilda förhållanden föranleder det, exempelvis genom att utbetalningsavier utfärdas.

Rent praktiskt genomförs utbetalningarna genom att it-system hos Försäkringskassan sammanställer datafiler med aktuella transaktioner från data ur Pensionsmyndighetens it-system. Försäkringskassan verkställer sedan transaktionerna genom att sända filerna till en eller flera ramavtalsbanker som i sin tur via Riksbankens RIX-system och Bankgirot fördelar transaktionerna till förmånstagarnas banker där pengarna slutligen sätts in på mottagarens konto. Kontering mellan Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Riksgälden genomförs i efterhand. Samtliga steg i detta transaktionsflöde sker elektroniskt via ett stort antal it-system. Allt oftare används de utbetalade förmånerna elektroniskt av mottagarna genom bland annat Swish, betalkort och internetbanker. Även i de fall förmånstagare föredrar att använda kontanter krävs fungerande system för att ta ut sedlar ur uttagsautomater.

Reservrutin för utbetalningar i fredstid

I fredstid har Pensionsmyndigheten en reservrutin för utbetalning som är tänkt att användas när interna it-störningar gör att aktuella utbetalningar inte kan genomföras. Rutinen bygger på att bankernas transfereringssystem fungerar och att utbetalande banker kan upprepa föregående månads utbetalningar. Rutinen innebär att de flesta förmånstagare kan få en någorlunda rättvisande ersättning, åtminstone första månaden.

Samtidigt kommer många betalningar bli felaktiga eftersom innevarande månads betalningsuppdrag innehåller förändringar jämfört med månaden innan. Utbetalningarnas belopp förändras och nya pensionärer tillkommer medan andra avlider, vilket påverkar cirka 15 % av utbetalningarna av inkomstpension. Dessutom ändras upp till cirka 25 % av utbetalningarna från premiepensionssystemet varje månad, bland annat med anledning av fondbyten och kursrörelser.

Mot bakgrund av detta riskerar befintlig reservrutin att orsaka mer problem än nytta över tid. Om bankväsendet samtidigt drabbas av omfattande it-

störningar skulle denna lösning förmodligen inte alls fungera. I en sådan situation skulle en rutin med förmånsbevis eller liknande behöva tillämpas.

Ansvarsgränser för Pensionsmyndighetens utbetalningar

Av 53 kap. 5 § SFB framgår att Pensionsmyndigheten ansvarar för handläggningen av socialförsäkringsförmåner vid ålderdom. Enligt myndigheten omfattar detta ansvar även själva utbetalningen av förmåner, även om det är Försäkringskassan som i praktiken verkställer betalningarna. I Riksgäldens avtal med statens ramavtalsbanker fastställs i sin tur dels att respektive bank har ansvar att kontoföra statens betalningar på mottagarnas konton och dels att bankerna ska spara föregående månads utbetalningsfiler för att säkerställa att reservrutiner kan tillämpas vid behov. Bankerna har dessutom avtal med Riksbanken och Bankgirot som ställer höga krav på säkra och robusta system samt förmåga att hantera störningar och kriser. Även Finansinspektionen krävställer att företag under dess tillsyn ska arbeta med operativa risker och kontinuitetshantering.

Sammantaget finns det med andra ord både krav och avtal som skapar förutsättningar för robusta system och en god krishanteringsförmåga. Trots detta anser Pensionsmyndigheten att det fortfarande finns risker som kan störa eller slå ut betalningsflödena. Exempel på sådana risker är, förutom störningar i centrala system, avbrott i elleveranser och elektroniska kommunikationer samt omfattande personalbortfall. Pensionsmyndigheten måste även förhålla sig till dessa risker i syfte att värna förmånstagarna, både i fredstid och vid höjd beredskap.

Bestämmelserna om förmånsbevis i SFB 117 kap. tolkas som att myndigheterna har ansvar för att utbetalningarna når ända fram till förmånstagarna. Rutinen är dessutom i praktiken ett sätt att kringgå det ordinarie betalningssystemet, eftersom det får antas att förmånsbevisen ska distribueras med traditionell post till mottagarna. I den fredstida regleringen finns en motsvarande bestämmelse som medger att förmåner betalas ut på annat sätt än det ordinarie, om särskilda förhållanden föranleder det. Pensionsmyndighetens tolkning är att bestämmelserna ger stöd för alternativa utbetalningssätt som kringgår ordinarie betalflöden, både vid höjd beredskap och i fredstid.

Dagens förutsättningar för alternativa betalningsrutiner

Syftet med bestämmelsen om förmånsbevis i SFB 117 kap. är att myndigheterna vid höjd beredskap ska ha reservrutiner för störningar i interna it-system. Förmånsbevisen bör därmed rimligen vara fysiska och inte vara beroende av fungerande it-lösningar. Att utfärda förmånsbevis kan i och för sig genomföras, även om det kräver planering och särskilda resurser. Mot bakgrund av resonemanget ovan om de ständiga ändringarna i utbetalningarna, skulle det dock bli svårt att tillhandahålla fysiska förmånsbevis som alltid anger aktuella ersättningsnivåer för respektive förmånstagare. Ett alternativ skulle kunna bygga på en rutin med månatliga utbetalningsavier, vilken i så fall skulle kräva att aktuell information om utbetalningar görs tillgänglig utanför de ordinarie it-systemen.

För att dessa förmånsbevis, alternativt utbetalningsavier, ska kunna användas måste det finnas en infrastruktur som medger att omsätta dessa alternativa utbetalningar, antingen genom insättning på konto eller genom uttag av kontanter. Traditionellt skulle förmånsbevis och inlösen av avier göras hos banker och ibland hos de delar av handeln som tar emot avier. Ett annat alternativ skulle kunna vara att utbetalningar görs direkt hos myndigheten eller en samverkanspart, exempelvis Statens Servicecenter. Det sistnämnda är troligen i praktiken uteslutet eftersom nödvändiga förutsättningar för en sådan hantering helt saknas vid såväl Pensionsmyndighetens kontor som vid servicekontoren.

Utifrån detta anser myndigheten att rådande situation inom dagens kontant-hantering är den största utmaningen med reservrutiner för utbetalningar. Detta eftersom kontanter tidigare har varit ett naturligt reservförfarande vid ett avbrott i elförsörjning eller centrala it-system. Pensionsmyndigheten betalar ut ca 27 miljarder kronor varje månad. Enligt Riksbankens statistik¹ fanns det 2017 i genomsnitt ca 59 miljarder kronor i kontanter i omlopp i Sverige, en siffra som har minskat varje år sedan åtminstone 2008. Under samma period har banker och handeln minskat kontanthanteringens drastiskt och i vissa fall helt slutat ta emot kontanter.

Alternativa betalningsrutiner kräver bättre förutsättningar

Pensionsmyndigheten har tagit del av Riksbankens e-kronaprojekt och ser att detta kan vara ett steg mot ett alternativt betalsystem som skulle kunna kompensera avsaknaden av kontanter. För att e-kronan ska fungera som reservlösning till ordinarie betalningssystem bör den utformas så att den även fungerar utan koppling till ordinarie system. Ur ett krisberedskaps-perspektiv är det dessutom viktigt att e-kronan kan användas i så kallade offlinelägen vid avbrott i exempelvis elförsörjning, it-system, internet eller telekommunikationer.

Rimligen bör ett stabilt samhälle ha förmåga att genomföra grundläggande betalningar även vid allvarliga samhällsstörningar i såväl fredstid som krig. Ett sätt att säkerställa en miniminivå för samhällets betaltjänster skulle kunna vara att genom lag ålägga de större bankerna att tillhandahålla kontantjänster, i enlighet med lagförslag från Riksbankskommittén².

Slutsatser avseende pensionsutbetalningar

Pensionsmyndigheten anser att bestämmelserna avseende utbetalningar i SFB 117 kap. är relevanta i sak. Det vill säga att det vid höjd beredskap ska finnas förutsättningar att betala ut förmåner även vid it-störningar. Samtidigt är den nuvarande regleringen inte praktiskt genomförbar.

Pensionsmyndigheten anser att det är viktigt att se till hela kedjan från beslutet om utbetalning hos myndigheterna till dess mottagaren har tillgång till omsättningsbara medel. Samhällets ökade digitalisering och det minskade användandet av kontanter försvårar utbetalningar i kris- och krigssituationer.

¹ <https://www.riksbank.se/sv/statistik/betalningar-sedlar-och-mynt/sedlar-och-mynt/>

² Riksbankskommitténs delbetänkande - Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42)

Tillförlitliga reservlösningar för myndighetens utbetalningar måste bygga på robusta betallösningar som kan fungera under längre tid utan kontinuerlig kontakt med centrala system hos banker, Riksbanken eller andra centrala aktörer. Detta gäller såväl i fredstid som vid höjd beredskap.

Om lagstiftaren anser att de befintliga skrivningarna i 117 kap. SFB om reservrutiner med förmånsbevis trots allt ska kvarstå och reservrutinerna ska tas fram, skulle omfattande resurser för detta behöva tillföras Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan. Samtidigt måste samhällets kontant-hantering säkras, alternativt måste fristående betalningssystem skapas. Det senare är dock lösningar som ligger utanför Pensionsmyndighetens ansvarsområde.

4.2.3. Alternativa föreskrifter vid höjd beredskap

I 117 kap. 9 § SFB anges att regeringen får föreskriva att förmåner inte ska betalas ut eller att de ska bestämmas på annat sätt än normalt. Regleringen ger möjligheter att göra avsteg från de bestämmelser som normalt anger hur myndighetens förmåner ska beräknas och beslutas. Regleringen rör främst situationer då myndigheten på grund av allvarliga störningar inte kan handlägga och besluta förmåner med ordinarie rutiner.

Teoretiskt finns det ett antal situationer där avsteg från ordinarie reglering skulle kunna bli nödvändig för att säkerställa att förmånstagare åtminstone får någon form av försörjning. Exempelvis skulle ett stort personalbortfall vid Pensionsmyndigheten kunna medföra att ordinarie rutiner ger en orimlig arbetsbelastning för tillgänglig personal med oacceptabla handläggningstider som följd. Andra situationer som skulle kunna behöva avsteg från ordinarie reglering är om myndigheten inte har tillgång till hela eller delar av de underlag som krävs för att handlägga och besluta förmåner. Det kan handla om uppgifter om förmånstagares intjänande, folkbokföringsuppgifter, tillgångar i premiepensionssystemet eller andra relevanta uppgifter.

Utöver själva handläggningen och fastställandet av förmånerna skulle det även kunna uppstå behov av en alternativ finansiering av pensionssystemet. Exempelvis vid allvarliga störningar i de ordinarie kapitalflöden som är en förutsättning för premiepensionssystemet. Här avses främst AP-fonderna som är en del av pensionssystemets finansiering. Ska till exempel fonderna tömmas, eller ska finansieringen lösas genom ökade krediter för staten?

Givet att regleringen är tillämpbar för sådana anpassningar, anser myndigheten att denna reglering är tillräcklig för hanteringen av de förmåner som myndigheten ansvarar för. I sammanhanget överväger myndigheten att ta fram så kallade beredskapspromemorior som täcker ett antal tänkbara scenarier som kan kräva avsteg från ordinarie reglering. Promemoriorna bör i så fall utformas med konkreta förslag på hur förmåner ska bestämmas och finansieras under krig och kris. Därmed skapas förutsättningar för riksdag och regering att fatta snabba men väl avvägda beslut, om och när det blir aktuellt. Eventuellt kan det finnas anledning att utreda om finansieringen av pensionssystemet i krig och krigsfara kan regleras redan i fredstid, eftersom systemet får anses ha en sådan långsiktighet att en reglering skulle kunna vara motiverad.

4.3. Övrig relevant totalförsvarslagstiftning

Här redovisas Pensionsmyndighetens översyn av lagar och förordningar som anses ha direkt eller indirekt koppling till myndighetens totalförsvarsplanering, krisberedskapsarbete och förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamheten.

4.3.1. Övergripande reglering av totalförsvarsplaneringen

De totalförsvarsförfattningar som setts över i denna del är i huvudsak lag (1992:1403) respektive förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap samt förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Regleringarna i sig bedöms i stort sett vara tillräckliga, men det måste tydliggöras vad som förväntas av framförallt beredskapsansvariga myndigheter i praktiken. Exempelvis finns det otydligheter kring vilka kriterier som avgör om en bevakningsansvarig myndighet ska ha en så kallad Tjänsteman i beredskap (TiB) eller om myndigheten ska vara signalskyddsmyndighet.

Även styrningen av totalförsvarsplaneringen behöver tydliggöras. Sedan länge har Pensionsmyndigheten utgått ifrån att styrningen och planeringen skulle ske genom samverkansområden under ledning av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Under 2018 har det dock visat sig att Samverkansområdet Ekonomisk Säkerhet (SOES) inte har någon tydlig inriktning av, eller ens koppling till, totalförsvarsplaneringen. Istället verkar det vara andra, mer löst sammansatta och oreglerade, grupper som förväntas föra totalförsvarets arbete framåt.

Vidare ska bevakningsansvariga myndigheter enligt 8 § förordning om totalförsvaret och höjd beredskap lämna Försvarsmakten det underlag som behövs för att den myndigheten ska kunna fullgöra sin informationsplikt till regeringen. Vilka typer av underlag som Pensionsmyndigheten förväntas lämna till Försvarsmakten är dock oklart och även här behöver kraven fyllas med konkret innehåll.

4.3.2. Totalförsvarsreglering avseende kritiska beroenden

Pensionsmyndigheten har kritiska beroenden till såväl andra myndigheter som privata aktörer för att kunna upprätthålla samhällsviktiga funktioner. Exempelvis fastställer Skatteverket de pensionsgrundande inkomster som är nödvändiga för att Pensionsmyndigheten ska kunna fastställa pensionsrätter och pensionspoäng för de försäkrade. Försäkringskassan är i sin tur utpekad av lagstiftaren att verkställa Pensionsmyndighetens utbetalningar och ska även överföra medel från socialförsäkringsavgifter till Pensionsmyndigheten för vidare fördelning till AP-fonderna. Vid behov ska Pensionsmyndigheten rekvirera medel från AP-fonderna för finansiering av pensionsutbetalningar. Medel för premiepensionssystemet placeras i olika fonder, vilka i sin tur är beroende av en fungerande finansmarknad. Detta gäller även investeringar i de olika AP-fonderna. För att allt detta ska fungera behövs bland annat tillgång till ett stort antal it-system hos olika aktörer.

De myndigheter som Pensionsmyndigheten har starkast beroenden till är enligt befintlig reglering ålagda att arbeta med krisberedskap och delta i samhällets totalförsvarsplanering. Myndighetsregleringen bedöms därför i sak vara tillräcklig för att säkerställa de myndighetsfunktioner som stödjer Pensionsmyndighetens samhällsviktiga verksamhet.

Myndigheten har här även uppmärksammat lag (1982:1004) respektive förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Författningarna kan i teorin täcka Pensionsmyndighetens beroenden till privata aktörer främst inom bank- och finansväsendet, elektronisk kommunikation och elförsörjning. Granskningen visar dock att regleringen inte är praktiskt tillämpbar då den innebär att respektive myndighet ska förmå ett stort antal privata aktörer, ofta i flera led, att delta i totalförsvarsplaneringen.

Privata samhällsviktiga tjänster och kritiska infrastrukturer påverkar dock inte enbart Pensionsmyndigheten. Det är därför inte rimligt att varje enskild totalförsvarsverksamhet inom ramen för sin beredskapsplanering ska ställa krav utifrån egna behov, budgetar och specifika förutsättningar. Lagstiftaren bör därför fastställa tydliga krav som säkerställer privata aktörers leveranser av samhällsviktiga tjänster och kritiska infrastrukturer vid höjd beredskap.

Pensionsmyndigheten noterar i sammanhanget att frågan om näringslivets roll inom totalförsvaret är under utredning³. Myndigheten välkomnar denna utredning och har förväntningar att efterföljande lagstiftning på ett bättre sätt tar tillvara myndighetens och samhällets behov.

4.3.3. Totalförsvarsregling avseende betalningsväsendet

En översiktlig översyn har gjorts av Lag (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden och kungörelse (1964:18) med vissa föreskrifter angående tillämpning av lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden.

Enligt Pensionsmyndighetens mening förefaller lagstiftningen vara obsolet och bör uppdateras till dagens förhållanden. Myndigheten har tagit del av Riksbankens hemställan⁴ om ändring av bland annat dessa författningar och instämmer i Riksbankens bedömning att det inte finns förutsättningar att använda utbetalningskort i den utsträckning som förutsätts i lagstiftningen. Precis som Riksbanken påpekar har varken de eller någon annan aktör de förutsättningar som skulle krävas för att hantera utbetalningar med avier, särskilt inte om alla statliga utbetalningar förväntas göras med avier. Det skulle bland annat kräva en kraftigt ökad mängd kontanter i samhället, men främst att näringsidkare och banker måste återuppbygga förmågan att hantera kontanter.

³ Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel

⁴ Framställning om modernisering av äldre lagar som påverkar Riksbankens beredskapsansvar

4.3.4. Personalförsörjning vid höjd beredskap

På personalförsörjningsområdet har myndigheten granskat lag (1994:1809) respektive förordning (1995:238) om totalförsvarspplikt samt arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262). Regleringarna bedöms i stort vara tillräckliga och adekvata.

Pensionsmyndigheten har under 2018 krigsplacerat alla tillsvidareanställda medarbetare utifrån denna reglering⁵. I det arbetet visade det sig att dagens lagstiftning inte ger myndigheter möjlighet att krigsplacera externa konsulter. För Pensionsmyndigheten är detta en risk då det i dagsläget finns ett starkt beroende till ett stort antal konsulter med specifik kompetens, särskilt inom it. Konsultberoendet är främst ett resultat av svårigheter att attrahera vissa kompetenser i rådande arbetsmarknadsläge. Myndigheten bedriver ett arbete med konsultväxling som primärt förväntas minska konsultkostnaderna. En lyckad konsultväxling kan även medföra en minskad sårbarhet i och med att fler specialister kan krigsplaceras. Det är dock troligt att ett visst beroende av externa specialistkompetenser alltid kommer kvarstå.

Regeringen har visserligen möjlighet att vid höjd beredskap föreskriva tjänsteplikt hos verksamhet av särskild vikt för totalförsvaret. Efter ett sådant regeringsbeslut kan berörda myndigheter själva besluta vilka uppdragstagare som ska omfattas av tjänsteplikten. Pensionsmyndigheten anser dock att det finns en stor osäkerhet kring tillgången till dessa personresurser vid höjd beredskap. En översyn av möjligheterna för myndigheter att i fredstid säkra tillgång även till sådana personresurser vid höjd beredskap och krig bör därför övervägas.

Beträffande arbetsrätten har Pensionsmyndigheten noterat att ett flertal hänvisningar i den arbetsrättsliga beredskapslagen till bestämmelser i främst lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) förmodligen är missvisande, då sådana ändringar som genomförts i LAS inte har uppmärksammats genom motsvarande justeringar i beredskapslagen. Bland annat har reglerna kring tidsbegränsade anställningar (5-5 b §§) ändrats sedan beredskapslagen utfärdades.

4.4. Fortsatt arbete relaterat till översynen

Pensionsmyndigheten kommer att verka för att, tillsammans med berörda aktörer, fortsätta att utreda förutsättningar för att skapa bättre reservrutiner för utbetalningar. Myndigheten överväger även att ta fram förslag till så kallade beredskapspromemorior.

Det kan därför inte uteslutas att myndigheten i det fortsatta arbetet gör nya bedömningar som kan föranleda nya lagstiftningsbehov.

⁵ Se även avsnitt 5 i denna rapport.

5. Krigsplacering

Regleringsbrevsuppdrag 2018:

Pensionsmyndigheten ska krigsplacera den personal som behövs för verksamheten under höjd beredskap till senast den 31 december 2018.

5 juni 2018 beslutade⁶ Pensionsmyndighetens vikarierande generaldirektör att alla tillsvidareanställda även vara krigsplacerade vid myndigheten. Beslutet grundades främst på att myndigheten har samma uppdrag vid höjd beredskap som i fredstid. Med beslutet anses myndigheten ha säkerställt tillräckliga personalresurser för verksamheten vid höjd beredskap.

Redan 2017 gjordes en omfattande analys av befintliga författningar för att bringa klarhet i vilka förutsättningar och behov Pensionsmyndigheten har avseende krigsplacering. Analysen utmynnade i ett antal alternativ, varav myndighetsledningen valde ut två för vidare utredning. Det ena alternativet gick ut på att krigsplacera den personal som krävs för att upprätthålla de, ur ett samhällsperspektiv, mest kritiska funktionerna. Det andra alternativet var att krigsplacera alla tillsvidareanställda för att kunna upprätthålla ordinarie verksamhet så långt som möjligt.

5.1. Krigsplacering av utpekade personer?

Alternativet att endast krigsplacera personal inom de samhällsviktiga funktionerna bedömdes initialt kunna frigöra resurser till andra delar av totalförsvaret. Det visade sig dock att det inte finns något krav att myndigheten måste tillhandahålla personalresurser till andra samhällsfunktioner. Det finns i dagsläget inte heller något uttalat behov hos Försvarsmakten att kunna nyttja myndighetens personal, vilket nämnts tidigare i rapporten.

En annan orsak till att detta alternativ inte ansågs optimalt var att det skulle kräva stora resurser för att identifiera de individer som ska krigsplaceras och för att hålla ett internt register över krigsplacerade. En administration som riskerar att bli omotiverat omfattande bland annat utifrån det faktum att det i fredstid råder fri rörlighet på arbetsmarknaden. Den som vill är därmed fri att avsluta sin anställning. För att säkerställa tillräckliga personalresurser vid höjd beredskap måste därför ersättare identifieras och utses varje gång en krigsplacerad person avslutar sin tjänst. Det är inte heller ovanligt att medarbetare och chefer byter tjänst inom myndigheten. Även det kan påverka krigsplaceringen, eftersom individens krigsplaceringsbesked ska ange den befattning hen ska ha vid höjd beredskap.

Om sedan landet skulle försättas i höjd beredskap eller befinner sig i krig finns det inte några garantier för att de krigsplacerade personerna verkligen är tillgängliga. Samhällsstörningar inom exempelvis kollektivtrafik eller barnomsorg, frånvaro på grund av psykiska besvär, fysiska skador eller

⁶ Beslut om krigsplacering vid Pensionsmyndigheten (VER 2018-189/2)

dödsfall som direkt följd av kriget är några orsaker till att de utpekade personalresurserna skulle kunna utebli från arbetet. Myndigheten bedömde utifrån detta att det skulle vara förknippat med alltför stora risker och administration att endast krigsplacera utpekade personer.

5.2. Krigsplacering av alla tillsvidareanställda?

Att Pensionsmyndigheten har samma uppdrag vid höjd beredskap som i fredstid har framgått ett flertal gånger i denna rapport. Rent formellt framgår detta bland annat av totalförsvarsförordningens fjärde paragraf:

Varje myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I myndigheternas planering för totalförsvaret ska det ingå att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.⁷

Bestämmelsen var avgörande för beslutet att myndigheten ska krigsplacera all tillsvidareanställd personal. Myndighetens verksamhet styrs av författningar och det finns inget mandat att på egen hand förändra riksdagens och regeringens myndighetsuppdrag. Därmed är utgångspunkten i totalförsvarsplaneringen att hela myndighetens verksamhet ska upprätthållas så långt som möjligt. Få delar av verksamheten skulle dessutom fungera utan personal, åtminstone inte över tid. Med tillgång till i stort sett ordinarie personalstyrka har myndigheten dock bättre förutsättningar att omdirigera personal till prioriterade arbetsuppgifter, om situationen skulle kräva det.

Genom att krigsplacera alla tillsvidareanställda underlättas myndighetens administration avsevärt. Myndigheten behöver då inte göra återkommande analyser på individnivå för att säkerställa att rätt personer är krigsplacerade. Även själva registreringen av krigsplacerade underlättas då den genomförs med aktuella listor från personalsystemet istället för med särskilda listor med specifikt utpekade personer. Administrationen minskas även av att myndigheten valt att inte krigsplacera visstidsanställda. Motivet var dock inte att minska administrationen, utan snarare att dessa anställningar i de flesta fall rör specifika uppdrag under kortare tid. Dessa personresurser bedömdes därför inte vara avgörande för de samhällsviktiga funktionerna.

5.3. Krigsorganisation

I krigsplaceringsbeslutet från 5 juni 2018 fastställdes även att myndighetens krigsorganisation ska vara densamma som den fredstida linjeorganisationen. Även här baserades beslutet på att ordinarie verksamhet ska upprätthållas och att myndigheten inte har tillkommande uppdrag vid höjd beredskap.

Efter beslutet har myndigheten dock sett att det kan finnas anledning att ha förberedda alternativ till den ordinarie organisationen för att verksamheten ska kunna anpassas till olika situationer. Myndigheten överväger därför att under 2019 eller 2020 planera för en alternativ krigsorganisation.

⁷ 4 § Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap

5.4. Lärdomar kring krigsplacering

Myndighetens erfarenheter av arbetet med att införa krigsplacering är överlag positiva. Framförallt har förankring och information till chefer, medarbetare och fackliga företrädare fungerat bra.⁸ Myndigheten fick här inspiration från andra myndigheter. Exempelvis har vägledningar från Arbetsgivarverket, MSB och Rekryteringsmyndigheten använts, men även bilaterala utbyten med bland annat Försäkringskassan har varit ett stöd. Den egna organisationen har dessutom bidragit med frågeställningar som varit nyttiga att reda ut och i förekommande fall informera vidare om.

Den första registreringen hos Rekryteringsmyndigheten och arbetet därefter blev mer resurskrävande än väntat. Främst berodde detta på det arbete som behövde läggas ned avseende personer som är krigsplacerade inom andra organisationer. Här avses särskilt samverkan med andra myndigheter, där Pensionsmyndigheten i skrivande stund fortfarande saknar tydliga besked om vad som gäller och vilka formalia som ska tillämpas i samverkan med vissa organisationer. Myndighetens förhoppning är att arbetet minskar drastiskt när berörda organisationer blir mer vana att hantera dessa frågor.

Pensionsmyndigheten har upplevt att det förekommer motsägelsefulla eller otydliga direktiv från ansvariga myndigheter. Mest motsägelsefullt är avsnittet om krigsorganisation i MSB:s vägledning *Rätt person på rätt plats*⁹. Där uppmanas myndigheterna att först prioritera bort det som inte är samhällsviktigt och därefter prioritera bort de mindre samhällsviga delarna av verksamheten. Uppmaningen motsäger lagarna eftersom myndigheter ska upprätthålla ordinarie verksamhet vid höjd beredskap och inte har mandat att ändra sitt uppdrag. Dessa skrivningar har lett till onödig förvirring och diskussioner samt medfört merarbete i totalförsvarsplaneringen.

5.5. Förslag till förbättringar

Pensionsmyndigheten efterlyser en bättre samordning mellan ansvariga myndigheter för att skapa bättre förutsättningar för de aktörer som åläggs att arbeta med krigsplacering. Totalförsvarsplaneringen i stort behöver också samordnas bättre, men det bedömer myndigheten kommer att växa fram över tid.

Rekryteringsmyndighetens funktion för civila krigsplaceringar behöver förstärkas då den är underbemannad. Under 2018 har detta lett till oklara direktiv och alltför långa handläggningstider. Utan en resursförstärkning hos Rekryteringsmyndigheten ser Pensionsmyndigheten en risk att problemen förvärras när fler aktörer, bland annat kommuner, ska krigsplacera personal.

⁸ Information om krigsplacering vid Pensionsmyndigheten (VER 2018-189/3)

⁹ Rätt person på rätt plats: Vägledning för myndigheters arbete med krigsorganisation och krigsplacering

Referenser

Externa referenser

I rapporten har följande externa skrivelser beaktats:

- MSB – Rätt person på rätt plats: Vägledning för myndigheters arbete med krigsorganisation och krigsplacering (MSB1183)
- Utredningsdirektiv – Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel (Dir. 2018:64)
- Riksbanken – Framställning om modernisering av äldre lagar som påverkar Riksbankens beredskapsansvar (DNR 2016-00486)
- Riksbankens webbplats med statistik över sedlar och mynt
- Riksbankskommitténs delbetänkande - Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42)

Interna referenser

I rapporten refereras till följande interna skrivelser:

- Beslutsunderlag krigsorganisation och krigsplacering (VER 2018-189/1)
- Beslut om krigsplacering vid Pensionsmyndigheten (VER 2018-189/2)
- Information om krigsplacering vid Pensionsmyndigheten (VER 2018-189/3)

Författningar

Följande författningar ingår i översynen av totalförsvarsförfattningar:

- Socialförsäkringsbalk (2010:110)
- Lag (1992:1403) respektive förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap
- Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevaknings-ansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap
- Lag (1982:1004) respektive förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen
- Lag (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden
- Kungörelse (1964:18) med vissa föreskrifter angående tillämpningen av lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden
- Lag (1994:1809) respektive förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt
- Arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262)

www.pensionsmyndigheten.se