

## **Svar på regeringsuppdrag**

**Redovisning av Uppdrag att säkerställa utbetalningar från socialförsäkringen under krig och krigsfara (S2022/01531)**

**Innehåll**

Uppdraget.....	3
Inledning och avgränsningar .....	3
Externa beroenden.....	3
Utbetalningsmyndigheten.....	3
Statliga betalningsmodellen .....	4
Finansiell sektor .....	4
Beroende av digital infrastruktur .....	5
Behov av författningsändringar .....	5

## Uppdraget

Regeringen har gett Försäkringskassan i uppdrag att analysera och redovisa förslag på hur utbetalningar från socialförsäkringen kan säkerställas under krig och krigsfara i enlighet med 117 kap. socialförsäkringsbalken (SFB).

Försäkringskassan ska när uppdraget utförs samverka med Pensionsmyndigheten, övriga relevanta myndigheter och andra aktörer i den utsträckning som uppdraget kräver.

## Inledning och avgränsningar

Regeringsuppdraget omfattar endast utbetalning av sådana ersättningar som omfattas av SFB. Försäkringskassan har valt att även inkludera familjebidrag till totalförsvarspiktiga, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning med tilläggsförmåner. Detta eftersom dessa ersättningar betalas ut av Försäkringskassan och tillhör myndighetens prioriterade förmåner vid krig eller krigsfara.

Försäkringskassan har tidigare i samband med delredovisningen lagt ut riktningen för arbetet och därmed också gjort vissa avgränsningar. När det gäller det senare kan nämnas att Försäkringskassan har tolkat uppdraget på så sätt att arbetet begränsas till att utbetalda medel ska ha nått den försäkrades bankkonto. Försäkringskassan har alltså inte utrett hur utbetalda medel därefter kan användas av den försäkrade. Denna tolkning har gjorts efter samråd med Riksgälden, Arbetsförmedlingen och Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan anser dock att det är viktigt att hela kedjan från beslut om utbetalning hos myndigheterna till dess mottagaren har tillgång till omsättningsbara medel fungerar.

Hur utbetalda medel kan tillgängliggöras och användas efter att de nått den enskildes bankkonto kommer att utredas inom Betalningsutredningens uppdrag (Fi 2020:12). Försäkringskassan har haft dialog med Betalningsutredningen för att stämma av gränstorna mellan regeringsuppdraget och Betalutredningens uppdrag.

Inom ramen för regeringsuppdraget har Försäkringskassan tillsammans med Riksbanken, Riksgälden, Finansinspektionen, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen genomfört en analys av möjliga utbetalningssätt för massutbetalningar. Den gemensamma slutsatsen är att det enda utbetalningssätt som är möjligt är utbetalning till bankkonto i enlighet med statens betalningsmodell. Försäkringskassan har därför inte i detalj analyserat alternativa utbetalningssätt eller betalningsmedel.

Det finns således ett flertal externa beroenden som påverkar förutsättningarna för att ersättningar ska nå mottagarna vid kris, krig eller krigsfara. Om ett eller flera av dessa externa beroenden inte är tillgängliga så kan det innebära att förutsättningar inte finns för att utbetalningar ska kunna nå mottagarens bankkonto.

## Externa beroenden

### Utbetalningsmyndigheten

Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten (FI 2022:01) har tillsatts för att upprätta Utbetalningsmyndigheten. Beskrivningarna av externa beroenden utgår från nuvarande ansvarsfördelning d.v.s Försäkringskassan har ansvar för att betala ut förmåner och ersättningar.

När regelverk och processen för utbetalning från den kommande Utbetalningsmyndigheten tas fram och implementeras kommer detta att ge effekter för beslutande myndigheter. Det innebär att roller och ansvar inom utbetalningskedjan kommer att påverkas. Det råder i dagsläget oklarheter kring hur detta kommer att se ut framöver. Försäkringskassan konstaterar att Utbetalningsmyndigheten behöver kunna säkerställa att utbetalningar fungerar även vid fredstida

kriser samt vid höjd beredskap. Försäkringskassan stödjer utredningen i sitt arbete med att inrätta myndigheten.

### **Statliga betalningsmodellen**

Försäkringskassan är enligt förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning bunden av de regelverk och strukturer som hanterar statens betalningar. Samlingsnamnet för dessa är statens betalningsmodell. Försäkringskassan är i och med denna modell bunden till att använda någon av de ramavtalsbanker som upphandlas av Riksgälden för att genomföra in- och utbetalningar.

I betalningsmodellen ansvarar Riksgälden för att tillföra likviditet till de ramavtalsbanker som Försäkringskassan i sin tur tecknar avtal med och använder för att genomföra utbetalningar. Försäkringskassan har inte tillgång till egna likvida medel och har därmed ingen möjlighet att betala ut på andra sätt än genom de ramavtalsbanker som myndigheten har avtal med. Ramavtalsbankerna utgör därigenom tydliga mål för en angripare att fokusera på för att störa statliga betalningar.

### **Finansiell sektor**

För att ubetalningarna ska nå mottagarens bankkonto är utbetalande myndigheter som Försäkringskassan beroende av andra myndigheter och aktörer inom finansiell sektor.

Den infrastruktur som behövs för att kunna utföra betalningar är komplex men finns dokumenterad<sup>1</sup>. Inom ramen för regeringsuppdraget har Försäkringskassan, Riksgälden, Riksbanken och Finansinspektionen samverkat i syfte att bedöma om det finns andra alternativ för utbetalning än rådande betalningsmodell. I samverkan har det framkommit att det inom ramen för gällande lagstiftning inte finns något annat sätt att betala ut ersättning än via statens betalningsmodell.. Vidare har det framkommit att det finns alternativa metoder för utbetalning direkt till mottagande bank i det fall delar av IT-infrastrukturen inte är tillgängliga. Dessa alternativa metoder behöver utredas vidare inom finansiella sektorn avseende förberedelsebehov och lagstiftning.

Utvecklingen går mot mer digitalisering och automatisering till förmån för effektivisering och rättssäker hantering. Med beaktande av att de aktuella utbetalningarna avser massutbetalningar skulle en återgång till manuell hantering kräva stora organisatoriska och strukturella förändringar samt föranleda betydande kostnader för beslutande och utbetalande myndigheter, Riksgälden och affärsbankerna.

Försäkringskassan har analyserat möjligheten att öka myndighetens robusthet till det finansiella systemet genom nyttja ytterligare en bank för inrikes utbetalning av ersättning. Inom ramen för Riksgäldens nuvarande ramavtal för betaltjänster bedömer Försäkringskassan att det inte finns förutsättningar att ansluta fler banker. I Riksgäldens upphandling av banktjänster för inrikes utbetalningar lämnade endast en bank anbud, Försäkringskassans nuvarande ramavtalsbank. I det fall förutsättningar ändras inom befintligt ramavtal behöver en förnyad analys genomföras av Försäkringskassan och Riksgälden i syfte att se över förutsättningarna.

I prop. 2021/22:41 En ny riksbankslag föreslås Riksbanken få ansvar avseende civil beredskap för betalningar. Målet är "att allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer och höjd beredskap". Enligt förslaget får Riksbanken meddela föreskrifter gentemot företag som bedriver verksamhet av särskild betydelse för genomförande av betalningar och ska övervaka att företagen uppfyller sina skyldigheter. I praktiken innebär ansvaret planering och förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap samt att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap upprätta en ledningsfunktion för samordning och informationsdelning.

---

<sup>1</sup> Svenska betalningsflöden – Så funkar det, 2017, Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan (FSPOS).

## Beroende av digital infrastruktur

Utbetalande myndigheter som exempelvis Försäkringskassan samt aktörer inom den finansiella sektorn är digitaliserade. Det finns ett avgörande beroende av egen, men också andra aktörers samhällsviktiga digitala infrastruktur och tjänster. I det fall kritiska delar inom it-infrastrukturen inte är tillgängliga kommer det innebära att förutsättningar inte finns för att utbetalningarna ska kunna nå mottagarens bankkonto.

Ansvaret för infrastrukturen finns både inom statlig och privat verksamhet. Ett par exempel är:

- RIX-systemet, ett centralt betalningssystem som banker och andra finansiella institut använder för att göra betalningar mellan varandra. Riksbanken tillhandahåller tjänsten.
- Bankgirot, Bankgirot är det enda clearinghus<sup>2</sup> i Sverige som har tillstånd att utföra clearing av massbetalningar och hantering av realtidsbetalningar samt finansiella transaktioner mellan banker för betalningar gjorda med kort och uttag i bankomater.
- Bank-ID, den absolut ledande leverantören av tjänst för digital identifiering och används av i princip samtliga aktörer i det finansiella systemet inklusive Försäkringskassan.
- Banker, tillhandahåller bankkonton och banktjänster för myndigheter och betalningsmottagare.
- Statens internbank- Riksgälden, erbjuder statliga myndigheter, affärsverk samt vissa statliga bolag finansiella tjänster. Statens internbank tillhandahåller likviditet för de statliga utbetalningarna.

Finansinspektionens rapport Förstärkt digital motståndskraft hos företag i den finansiella sektorn (Dnr 22–10015) beskriver ett antal förslag och åtgärder som Finansinspektionen bedömer kommer att stärka den digitala motståndskraften hos företagen i den finansiella sektorn. Särskilt frågan gällande Bank ID, då detta är en kritisk komponent för myndighetens förmåga att upprätthålla god kapacitet för mottagande och handläggning av ärenden. Försäkringskassan ser positivt på detta arbete.

Program 2032 är en myndighetssamverkan mellan Fortifikationsverket, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Skatteverket, Trafikverket samt Transportstyrelsen som syftar till att konkretisera både hur ett nationellt system med säkra statliga samordnade datacenter, inklusive kommunikationsinfrastruktur, kan utformas samt en plan för hur denna infrastruktur kan utvecklas och förvaltas över tid. De ingående myndigheterna inledde samverkan utifrån att deras grunddata och förmågor måste kunna upprätthållas i kris, krig och vid återuppbyggnad efter krig.

För att säkerställa beslutande och utbetalande myndigheters motståndskraft vid kris, krig och krigsfara ser vi ett utökat behov för skydd av kritisk IT-infrastruktur för handläggning och utbetalning. Detta är en fråga som inte enbart berör Försäkringskassan. Det är angeläget att frågan om samordnade datacenter och kommunikationsinfrastruktur prioriteras inom regeringskansliet så att utbetalningar från socialförsäkringen under kris, krig och krigsfara kan säkerställas.

## Behov av författningsändringar

Försäkringskassan har inom ramen för delredovisningen gjort en inledande genomgång och analys av bestämmelserna i 117 kap. SFB. Inom ramen för arbetet med slutredovisningen har Försäkringskassan gjort en fördjupad analys av dessa bestämmelser. Försäkringskassan har då kunnat konstatera följande.

- Bestämmelsen i 117 kap. 5 § SFB om prövning av försäkringstillhörighet fyller ingen funktion. Anledningen är att prövningen av försäkringstillhörighet numera, även inom ramen för den ordinarie handläggningen av socialförsäkringsförmåner, sker först när rätten till en förmån ska prövas.

---

2 [www.bankgirot.se/om-bankgirot/vart-erbjudande/clearinghuset/](http://www.bankgirot.se/om-bankgirot/vart-erbjudande/clearinghuset/)

- Den ordning för utbetalning av vissa tjänstepensioner som anges i 117 kap. 6 § andra stycket SFB tillämpas inte i praktiken och är inte heller möjlig att tillämpa, eftersom det saknas såväl tekniska som praktiska förutsättningar för detta. Att skapa sådana förutsättningar skulle kräva ett omfattande tekniskt utvecklingsarbete.
- Bestämmelserna i 117 kap. 6 § första stycket och 7 och 8 §§ SFB om förmånsbevis är inte längre möjliga att tillämpa som en reservrutin vid it-störningar under höjd beredskap. Det beror främst på de strukturella förändringar som skett i det svenska samhället sedan bestämmelsernas tillkomst 1984. I dagens samhälle saknas det strukturer för att använda förmånsbeviset för att få ersättning i kontanta medel. Exempelvis finns inte på samma sätt som tidigare lokal närvaro av post, bank eller motsvarande. Det saknas även strukturer för redovisning och likviditetsförsörjning via statens betalningsmodell samt möjlighet att tillgängliggöra den mängd av kontanta medel som skulle vara nödvändig. Reglerna om förmånsbevis omfattar dessutom inte flera av de förmåner som är samhällsviktiga, exempelvis dagpenning till totalförsvarspliktiga och hemvärnssoldater, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.
- Försäkringskassan anser, mot bakgrund av den analys som myndigheten har gjort av bestämmelserna i 117 kap. SFB, sammanfattningsvis att bestämmelserna i 117 kap. 5-8 §§ SFB bör upphävas. Försäkringskassan har därför tagit fram en separat framställan om att bestämmelserna i 117 kap. 5-8 §§ SFB ska upphävas, som bifogas denna slutredovisning (dnr FK 2022/016014). I den framställan finns mer utvecklade resonemang kring varför Försäkringskassan anser att bestämmelserna bör upphävas.
- Den bestämmelse i 117 kap. 9 § SFB som ger regeringen möjlighet att vid krig och krigsfara föreskriva om alternativa grunder för hur förmåner ska bestämmas, och även möjlighet att föreskriva att förmåner inte ska betalas ut, ger inte tillräcklig beredskap. Bestämmelser för socialförsäkringen vid krig och krigsfara bör så långt möjligt beslutas i förväg, även om det också behövs tillräckliga befogenheter för att hantera sådana situationer som inte kan förutses. Eftersom socialförsäkringen kan utsättas för motsvarande påfrestningar vid allvarliga fredstida kriser som vid krig och krigsfara är det dessutom önskvärt med ett samlat regelverk som omfattar alla sådana allvarliga samhällsstörningar som kräver avsteg från ordinarie regler för socialförsäkringen och dess administration. Försäkringskassan anser därför att en utredning bör tillsättas för att analysera i vilken mån ordinarie regler på socialförsäkringsområdet är möjliga att tillämpa vid allvarliga fredstida kriser och föreslå de nya eller ändrade regler som kan behövas ur ett beredskapsperspektiv. Försäkringskassan har därför tagit fram en separat framställan om en sådan utredning, som bifogas till denna slutredovisning (dnr FK 2022/012527) I den framställan finns mer utvecklade resonemang kring varför Försäkringskassan anser att en utredning bör tillsättas.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av t.f. rättschefen Marie Axelsson och avdelningschefen Per Eleblad. Föredragande har varit Carl-Johan Mårtenson.

Försäkringskassan

Nils Öberg  
Generaldirektör

Carl-Johan Mårtenson  
Föredragande