

Utbildningsdepartementet
u-registrator@regeringskansliet.se

Ert dnr. U2023/01467

2023-10-27

Synpunkter på regeringens forsknings- och innovationspolitik

Sammanfattning

- *Brottpsutvecklingen* i Sverige är djupt bekymrande. Hela samhället måste mobiliseras för att vända utvecklingen. Regeringens forsknings- och innovationspolitik är en viktig pusselbit där det behövs forskning bl.a. om utvärdering av brottsförebyggande åtgärder, faktorer bakom framväxt av organiserad brottslighet och hur nyrekrytering av unga personer till kriminella nätverk kan motverkas.
- Innovation kopplad till *klimatomställningen* bör få stort utrymme i regeringens politik. Utöver "grön teknik" och åtgärder för att minska vår klimatpåverkan så behövs omfattande satsningar på klimatanpassning för att vårt samhälle ska vara hållbart och för att minska risken för omfattande klimatrelaterade skador på fastigheter och infrastruktur.
- Försäkrings- och tjänstepensionsföretag tillhör de största institutionella investerarna i Sverige. Forskningsresultat som kan stödja finansmarknadens aktörer att bidra i den gröna omställningen genom *hållbara investeringar* är värdefulla. En central fråga är om finansiering av omställningsverksamheter kan betecknas som en hållbar investering.
- En målsättning när dagens pensionssystem infördes var att skapa drivkrafter till fler år i arbete och senarelagd pensionering. För att göra det möjligt för fler att arbeta högre upp i åldrarna finns det bl.a. behov av mer forskning och kunskap kring hur *arbetsmiljön* kan förändras och förbättras.
- Finansiella tjänster och försäkringsverksamhet är informationsintensiva verksamheter där snabb och genomgripande utveckling och innovation av tjänster kan förutses. Det är viktigt att reglering som påverkar användning och tillgång till ny och avancerad *kommunikations- och informationsteknik* i alla delar underlättar innovation och tillgång till data.
- *Regeringens EU-ärenden* måste hanteras på samma sätt som övriga regeringsärenden, dvs. med beaktande av regeringsformens beredningskrav. Det bör analyseras och befästas av en statlig utredning. Med de beredningskraven på plats också för EU-ärenden kan svensk lagstiftare säkra rättssäkerheten i regelgivningen och regelverken som utgör fundamentet för samhällets olika funktioner. Försäkringsföretagen och övriga näringslivet ges därmed förutsättningar att utveckla sin innovationskraft.

Inledning om den svenska försäkringsmarknaden

De svenska försäkrings- och tjänstepensionsföretagen hade vid slutet av det andra kvartalet 2023 finansiella tillgångar på cirka 6 600 miljarder kronor, vilket är mer än Sveriges BNP. Merparten av kapitalet förvaltas av livförsäkrings- och tjänstepensionsföretagen, medan skadeförsäkringsföretagen förvaltar en mindre del. Tillgångarna för traditionell livförsäkring utgörs till största del av aktier och fonder. Investeringar görs även i räntebärande värdepapper samt fastigheter. Dessa investeringar bidrar till ekonomisk tillväxt och omställningen till ett hållbart samhälle.

Försäkringar skyddar enskilda personer och företag mot risken för oförutsedda händelser. Det är en överföring av risk där några få försäkringstagares förluster betalas gemensamt av alla försäkringstagare. Idealt betalar varje försäkringstagare en premie som baseras på den risk som just den försäkringstagaren tillför försäkringen.

Det sagda innebär att försäkrings- och tjänstepensionsföretagens verksamheter har betydelse på många samhällsområden. Forsknings- och innovationspolitik som främjar att olika samhällsutmaningar belyses och hanteras är därför av stor betydelse för branschen. Vi fokuserar i detta yttrande på ett antal särskilt viktiga frågor – samhällsutmaningar - att uppmärksamma, utreda och beforska.

Brottsutveckling och brottsförebyggande åtgärder

Försäkringsbranschen erbjuder försäkring för individer och företag som drabbas av olika typer av brott. Exempel på situationer som kan täckas av försäkringsersättning är inbrott, stöld, rån, överfall, anlagda bränder, sprängningar och skadegörelse. Dessutom drabbas försäkringsbranschen av olika typer av ekonomisk brottslighet, främst i form av försäkringsbedrägerier. Försäkringsbranschens samlade kostnader för brottslighet uppgår grovt uppskattat till ca 10 miljarder kronor årligen. Den svenska försäkringsbranschen har därför ett stort engagemang i att stärka samhällets förmåga att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra brott. Försäkringsbranschen bidrar på många olika sätt i detta arbete, såväl i form av aktiviteter som genomförs av de enskilda försäkringsbolagen som genom branschgemensamma organisationer och initiativ.

Svensk Försäkring tog för ett antal år sedan initiativ till en Trygghetskommission som presenterade två rapporter med förslag till ett stort antal brottsförebyggande åtgärder med syfte att bidra till ett tryggare samhälle. Som en uppföljning av dessa förslag bildade Svensk Försäkring tillsammans med Svensk Handel och ett antal fastighetsföretag organisationen Centrum för AMP vars syfte är att etablera lokal platssamverkan som bidrar till ökad trygghet på offentliga platser. Centrum för AMP arbetar utifrån forsknings- och evidensbaserad metodik med noggrann uppföljning av hur tryggheten utvecklas i de områden där lokal platssamverkan har etablerats. Det kan även nämnas att Svensk Försäkring bidrar till SNS pågående forskningsprojekt *Brottslighet och samhälle* som finansierar ett tiotal forskningsprojekt inriktade på konkreta frågeställningar för att stärka samhällets brottsförebyggande och brottsupplärande förmåga.

Försäkringsbranschen är djupt bekymrad över brottsutvecklingen i Sverige och menar att det är angeläget att hela samhället mobiliseras för att vända utvecklingen. Regeringens forsknings- och innovationspolitik är en viktig pusselbit i detta arbete. Försäkringsbranschen vill särskilt framhålla behovet av att utveckla forskning kring uppföljning och utvärdering av brottsförebyggande åtgärder, forskning kring faktorer som driver framväxten organiserad brottslighet samt forskning om hur man kan motverka nyrekrytering av unga personer till kriminella nätverk. Detta är frågor som är av mycket stor betydelse för att stärka förmågan att motstå en erodering av tilltron till rättsväsendet och tilliten i samhället.

Klimat

Vi ser ett stort behov av att innovation kopplad till klimatomställningen får ett stort utrymme i regeringens politik. Utöver användning av "grön teknik" och åtgärder för att minska vår klimatpåverkan så kommer det att behövas omfattande satsningar på klimatanpassning för att vårt samhälle ska vara hållbart och för att minska risken för omfattande klimatrelaterade skador på fastigheter och infrastruktur. Även om den pågående elektrifieringen av vårt samhälle är positiv ur klimatsynpunkt innebär den även en omställning med risker där vi behöver ny kunskap för att på bästa sätt ta vara på de möjligheter denna ger individer, företag och samhälle. För att hantera dessa risker och förebygga skador så föreslår Svensk Försäkring följande konkreta områden för forskning:

- Fortsatt forskning kring hur klimatesiliensdeklarationer närmare kan utformas för ökad kunskap om vilken risk ur ett klimatperspektiv en fastighet besitter. Detta är uppgifter som är till stor nytta för banker, försäkringsföretag, fastighetsägare, kommuner, länsstyrelser m.fl. Forskningen behöver i ett första skede inriktas på att ta fram och sammanställa relevanta data för att kunna bedöma fastigheters utsatthet för klimatrisker.
- De flesta klimatrelaterade naturskadorna uppstår vid skyfall. Över 60 procent av dessa skador uppskattas ske via baktryck i VA-systemet. Vid riktigt kraftiga skyfall är sannolikt andelen betydligt större. Vid skyfallen i Gävle 2021 uppskattas baktrycksskadorna stå för uppåt 80 procent av översvämningsskadorna till en kostnad av 1,2 miljarder kronor. I ett förändrat klimat kan vi förvänta oss en ökad frekvens och styrka i skyfallen med fler baktrycksskador som följd. För att minska baktrycksskadorna bör inte mer dagvatten föras ner i VA-systemet än systemet klarar att hantera. Lämpligen genomförs forskning på vilka möjligheter som står till buds för att begränsa omhändertagandet av dagvatten i VA-systemet.
- Genom den ökade elektrifieringen får vi allt fler lösa föremål som behöver laddas. Många av dessa har som litium-jon batterier. Vid skada och överbelastning kan dessa fatta eld. En sådan eld är svårsläckt och ger dessutom ifrån sig mycket skadliga brandgaser. Batterier av denna typ till el-cyklar och elsparkcyklar laddas idag ofta i bostaden. Vid brand kan det vara svårt att ta sig ut ur bostaden, varvid skada till följd av brandgaserna ökar. Forskning kan inriktas både på att finna säkrare batterisammansättningar och på att etablera säkrare laddningslösningar.

Hållbara investeringar

Den gröna omställningen är en stor samhällsutmaning som engagerar försäkrings- och tjänstepensionsföretagen. Svensk Försäkrings medlemmar är viktiga aktörer i denna process då de representerar de största institutionella investerarna i Sverige. EU:s arbete med en hållbar finansmarknad är en viktig pusselbit i den gröna omställningen. Forskningsresultat som kan stödja finansmarknadens aktörer att bidra i den gröna omställningen genom hållbara investeringar är värdefulla. Här är frågan om finansiering av omställningsverksamheter kan betecknas som en hållbar investering central. Ett exempel är övervägandet om att investera i en verksamhet som idag inte kan klassas som hållbar, men som genom finansiering kan ställa om till att bli hållbar. I juni 2023 publicerade EU-kommissionen en icke-bindande rekommendation om omställningsfinansiering (transition finance). Frågan är komplex eftersom en enhetlig definition saknas samtidigt som begreppet förekommer i allt fler regelverk. Detta leder till tolkningssvårigheter och utmaningar i tillämpning av regelverken. Nödvändiga, och potentiellt hållbara, investeringar hämmas även av rädsla för grönvåld. Givet regelverket på EU-nivå, är potentiella forskningsfrågor:

- Hur kan nationella regleringar stödja den gröna omställningen genom hållbara investeringar? Vad krävs för att en omställningsfinansiering (transition finance) ska kunna definieras som en hållbar investering? Hur stort är investeringsbehovet för att åstadkomma en grön omställning? Varför lockar vissa typer av verksamheter (som kan klassas som hållbara) till sig (risk)kapital och hur väl överensstämmer dessa investeringar med regelverkens krav för hållbara investeringar?

Högre pensioner kräver ett längre arbetsliv

En grundläggande princip inom dagens pensionssystem är livsinkomstprincipen, som innebär att alla inkomster under arbetslivet är pensionsgrundande. En målsättning vid införandet var att utformningen av pensionssystemet skulle ge drivkrafter till fler år i arbete och senarelagd pensionering. Livsinkomstprincipen gäller i dag för stora delar av det allmänna pensionssystemet och tillämpas även inom avtal om tjänstepension.

I dag är det inte alla som har möjlighet att arbeta heltid och/eller högre upp i åldrarna. I vissa fall beror det på brister i arbetsmiljön som leder till slitsamma och enformiga arbeten. Därtill har antalet sjukskrivningar till följd av stressrelaterade sjukdomar ökat under 2000-talet och det gäller inom såväl privat som offentlig sektor. I betänkandet *Åtgärder för ett längre arbetsliv* (SOU 2013:25) konstateras att arbetsmiljöproblem i viss utsträckning kan bidra till tidiga utträden från arbetslivet.

För att göra det möjligt för fler att arbeta högre upp i åldrarna finns det behov av mer kunskap kring hur arbetsmiljön kan förändras och förbättras. I det sammanhanget kan det även finnas skäl att även se över finansieringen av arbetsskadeförsäkringen så att den skapar ekonomiska drivkrafter till ett förbättrat arbetsmiljöarbete. Det saknas helt i dag.

Digitalisering

Digitaliseringspolitiken är en viktig del i att skapa goda förutsättningar för innovation. Digitaliseringen är dock inte ett mål i sig utan ett medel för att uppnå nyttoeffekter i hela samhället. Den finansiella sektorn har länge utnyttjat digitaliseringsens möjligheter för att skapa en effektiv finansmarknad och innovativa tjänster. Detta är en utveckling som med användningen av nya verktyg för dataanalys, inte minst genom tillämpning av artificiell intelligens, kommer att ha fortsatt stor betydelse för innovation.

Finansiella tjänster och försäkringsverksamhet är informationsintensiva verksamheter där vi förutser en snabb och genomgripande utveckling och innovation av tjänster. Det är i detta sammanhang synnerligen viktigt att all reglering som påverkar användning och tillgång till ny och avancerad kommunikations- och informationsteknik i alla delar underlättar innovation och tillgång till data. Vidare behöver risker och hot med digitaliseringen hanteras effektivt där krav på resilienta och säkra system och tjänster genomsyrar all innovation och utveckling.

Rättssäkerhet i EU-regelgivningen

Försäkrings- och tjänstepensionsföretagens verksamhet är föremål för omfattande reglering, numera i allt väsentligt grundat på EU-rätt. Regelverken ska bidra till ett högt konsumentskydd på finansmarknaderna, och för företagen är det viktigt att regleringen är utformad på ett sätt som oavsett situationen i samhället gör det möjligt att upprätthålla konsumenternas förtroende. Det är fundamentalt att regelverken är tydliga, effektiva och förutsägbara och i den bemärkelsen rättssäkra, såväl ur konsumenternas som företagens synvinkel. Alltsedan finanskrisen 2008 är regleringstakten mycket hög på finansmarknadsområdet. Nya, komplexa och mycket omfattande regelverk har successivt kommit på plats och ytterligare regelverk av sådant slag är aviserade eller redan under utarbetande.

I likhet med företrädare för andra finansiella företag och övriga näringslivet kan Svensk Försäkring konstatera att EU:s regelgivning brister i fråga om öppenhet, effektivitet och förutsägbarhet. Eftersom regelverken formar företagens verksamhetsförutsättningar så riskerar bristerna att påverka företagens utveckling och innovationsförmåga. Vi ser sedan länge följande brister i regleringsprocesserna.

Transparens – i bemärkelsen *öppenhet* och dialog – är en viktig förutsättning för kvalitet och rättssäkerhet i regelgivningen. För att få genomslag i EU:s lagstiftningsförfarande så måste synpunkter från försäkringsbranschen och andra aktörer inhämtas på ett tidigt stadium, det vill säga redan när EU-kommissionen på ett övergripande plan skissat på ett reformbehov, men även därefter när förslagen förhandlas på EU-nivå. Om dialogen sker från statens – Regeringskansliets eller myndigheternas – sida först när ett förslag till svenskt genomförande remitteras är det vanligtvis för sent i processen för att kunna få någon effekt.

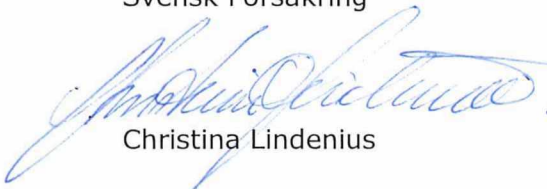
Bristande *effektivitet* i regelverken har i grund och botten med avsaknad av goda konsekvensanalyser att göra. Det kan konstateras att EU-kommissionen sällan förmår redovisa konsekvensbeskrivningar av sina förslag som ger en tillräckligt tydlig bild av vilken verkan som ny reglering bedöms få på t.ex. försäkringsmarknaden eller om de konkreta mål för ett stärkt konsumentskydd som eftersträvas

kommer att uppnås. Oftast kvarstår bristen på analys av reglers effekter under EU-institutionernas förhandlingar. Ett resultat av brister i eller t.o.m. avsaknad av sådana konsekvensbeskrivningar är att rättsakter många gånger överlappar varandra och därmed bidrar till oklarheter om hur reglerna ska tillämpas.

En tredje faktor rör bristande framförhållning, och därmed sämre *förutsägbarhet*. På finansmarknadsområdet tillämpas inom EU en lagstiftningsmetod som benämns Lamfalussy modellen. Den bygger på olika normnivåer och syftet är att skapa förutsättningar för att snabbare kunna ändra och anpassa detaljregleringen på lägre normnivå till föränderliga, snabbväxande finansmarknader. Men inklusive den svenska lagstiftarens process för beredning och beslut av genomförande av EU-rätten i svensk rätt så har resultatet blivit att företagens verksamhetsförutsättningar blir slutligt beslutade och kända för företagen i ett mycket sent skede före ikraftträdandet. Det rör sig många gånger om endast några veckors frist för företagen att få på plats stora förändringar i verksamheten.

Alla dessa problem är väl kända och utredda. Flera utredningar och myndighetsrapporter har påvisat att samrådsformerna för EU-arbetet måste förtydligas och formaliseras.¹ Svensk Försäkring menar att det måste ses som en självklarhet att EU-ärenden hanteras på samma sätt som regeringsärenden, dvs. med beaktande av regeringsformens beredningskrav. Det bör, för att etablera grundförutsättningar för en rättssäker nyordning, analyseras och befästas av en statlig utredning. Med de beredningskraven utredda och på plats också för EU-ärenden kan svensk lagstiftare säkra rättssäkerheten i den regelgivning och i de regelverk som utgör fundamentet för samhällets olika funktioner. Och försäkrings-företagen och övriga näringslivet ges därmed förutsättningar att utveckla sin innovationskraft.

Svensk Försäkring



Christina Lindenius

Johan Lundström

¹ T.ex. SOU 2016:10 EU på hemmaplan, Statskontorets rapport 2019:11 Myndigheternas information och samråd i EU-frågor, Sieps rapport 2012:4 Att göra rätt och i tid – Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?, och Svenskt Näringslivs rapport Stärkt position i EU genom ökad delaktighet (januari 2020).