

Nr 16.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående anslag till fiskredskapsförsäkring.

I en till riksdagen den 6 februari 1948 avlåten, till jordbruksutskottet hänvisad proposition, nr 70, har Kungl. Maj:t under återopande av bilagt utdrag av stadsrådsprotokollet över jordbruksärenden för samma dag föreslagit riksdagen att å riksstaten för budgetåret 1948/49 under nionde huvudtiteln anvisa

dels till Fiskredskapsförsäkring: Bidrag vid försäkringsförluster ett förslagsanslag av 100 kronor,

dels ock till Fiskredskapsförsäkring: Organisationsbidrag m. m. ett förslagsanslag av 37 000 kronor.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 12 april 1946 tillkallades direktören i Försäkringsanstalterna Folket-Samarbete, S. Apelqvist, ledamoten av riksdagens andra kammare, direktören N. T. Henriksson, fiskaren H. S. Levin samt ledamöterna av riksdagens andra kammare, folkskolläraren G. T. Skoglund och affärsföreståndaren K. B. Utbult att såsom sakkunniga verkställa utredning och avgiva förslag angående fiskredskapsförsäkring. De sakkunniga, som antagit benämningen fiskredskapsförsäkringsutredningen, ha med skrivelse den 14 november 1947 avlämnat betänkande med förslag angående fiskredskapsförsäkring (SOU 1947: 62).

Över betänkandet ha utlåtanden avgivits av statskontoret, riksräkenskapsverket, lantbruksstyrelsen, försäkringsinspektionen, Svenska insjöfiskarnas centralförbund, Svenska ostkustfiskarens centralförbund, Ostkustfisk centralförening u. p. a., Södermanlands skärgårdsfiskareförbund, Östergötlands kustfiskareförbund, Östergötlands fiskförsäljningsförening u. p. a., Mälarens fiskareförbund, Norra Kalmar läns kustfiskareförbund, Södra Kalmar läns kustfiskareförbund, Ölands fiskareförbund, Kalmar läns fiskevattensägareförbund, Gotlands fiskareförbund, Svenska västkustfiskarnas centralförbund, Gävleborgs läns ömsesidiga fiskredskapsförsäkringsbolag, Gävleborgs läns fiskareförbund, Gävleborgs läns fiskförsäljningsförening, Västerbottens läns fiskareförbund, Stockholms läns fiskförsäljningsförening u. p. a., Sörmlandsfisk, förening u. p. a., Västerbottens läns fiskförsäljningsförening u. p. a., Storsjöfiskarnes försäljningsförening u. p. a., Bohusläns islandsfiskares förening u. p. a., Svenska sydkustfiskarens centralförbund och Gotlands läns fiskeriförsäkringsbolag. Vid lant-

bruksstyrelsens utlåtande ha fogats yttranden av fiskeriintendenterna i Västerhavets och Österhavets distrikt. Svenska ostkustfiskarens centralförbund har överlämnat yttranden av kustfiskareförbunden i Ångermanlands, Medelpads och Uppsala läns samt av Södra Kalmar läns kustfiskareförbund.

Efter att ha lämnat en redogörelse för de av fiskredskapsförsäkringsutredningen framlagda förslagen och de däröver avgivna yttrandena har *föredraganden, statsrådet Sträng*, för egen del anfört följande i ämnet:

»De osäkerhetsmoment som äro förbundna med fisket och den ekonomiska otrygghet, som vissa yrkesfiskare i högre grad än de flesta andra näringsutövare äro utsatta för, sammanhånga i icke obetydlig utsträckning med riskerna för förluster av och skador å fiskredskapen. Gå fångstredskapen förlorade, medför detta understundom kännbara ekonomiska konsekvenser, eftersom redskapen kunna representera betydande värden och icke sällan vid sidan av båtarna utgöra fiskarens enda produktiva tillgångar. Som framgår av den lämnade redogörelsen ha genom statsmakternas försorg möjligheter att erhålla bidrag av det allmänna skapats för fiskare, som genom förlust av fiskredskapen kommit i nödställd belägenhet. Denna understödsform, som med hänsyn till att stora delar av fiskarbefolkningen länge tillhört de socialt och ekonomiskt missgynnade grupperna kan anses väl motiverad, är emellertid förenad med vissa olägenheter. För det första är det i huvudsak endast i synnerligen ömmande fall som hjälp på detta sätt kan utgå. För det andra är förfaringssättet med individuell prövning av den bidragssökandes ekonomiska ställning och behov både omständligt och tidskrävande.

Vid åtskilliga tillfällen har man därför varit inne på tanken att genom ett försäkringssystem söka utjämna riskerna och minska de ekonomiska verkningarna av redskapsförluster. Försök i denna riktning ha företagits både utomlands och i vårt land. De erfarenheter som därvid vunnits, särskilt av det försök som gjorts av Gävleborgs läns ömsesidiga fiskredskapsförsäkringsbolag, synas tala för att denna väg skulle vara framkomlig eller åtminstone förtjänt av att prövas i större sammanhang. Genom ett sådant system skulle man måhända också i någon mån kunna ersätta den nuvarande bidragsformen.

Det ligger i öppen dag att avsevärda svårigheter äro förbundna med en dylik verksamhet. Olikheter i redskapsutrustning och fångstsätt samt fiskeplatsernas olika belägenhet medföra, att redskapen icke i samma grad äro utsatta för skade- och förlustrisker och ej heller förslitas i samma takt. Detta måste i sin tur medföra svårigheter vid fastställande av försäkringsvärde och försäkringsavgifter. Möjligheterna till kontroll mot missbruk av försäkringen äro också begränsade. En fiskredskapsförsäkring måste därför om den skall leda till önskat resultat med nödvändighet bygga på försäkringstagarnas, i detta fall fiskarens, intresse för verksamheten och organiseras så, att fiskarna få en stark känsla av samhörighet och gemensamt ansvar.

Att nu berörda förhållanden måste komma att inverka på utformningen av försäkringsbestämmelserna, exempelvis i fråga om beräkning av premier och självrisk, synes uppenbart. Det är under dessa omständigheter möjligt att förevarande försäkringsform till en början innan närmare erfarenheter vunnits kan komma att te sig mindre lockande för fiskarena. I detta sammanhang bör då understrykas att det förslag, som framlägges i det följande, icke utgör ett försök att införa obligatorisk fiskredskapsförsäkring utan i huvudsak endast avser att möjliggöra bildandet på frivillighetens väg av försäkringsföretag för detta ändamål genom att uppdraga riktlinjer för verksamheten och angiva principerna för det ekonomiska stöd, som det allmänna i form av organisationsbidrag och medel till mötande av onormalt stora förluster bör ställa till förfogande. Initiativet förutsättes sålunda komma att utgå från yrkesutövarna själva, och statens medverkan kan därför i huvudsak sägas innebära en hjälp till självhjälp. Bestämmelserna för verksamheten torde också till en början närmast vara att betrakta såsom provisoriska, och sedan man vunnit någon erfarenhet torde en revidering av desamma böra övervägas.

Från dessa allmänna utgångspunkter anser jag i likhet med fiskredskapsförsäkringsutredningen fiskarena kunna uppnå det nu angivna syftet att åstadkomma riskutjämning och vinna större trygghet i sin yrkesutövning genom att de sammansluta sig i ömsesidiga försäkringsföretag.

Vid fastställande av verksamhetsområde för ett dylikt företag måste hänsyn tagas till rådande olikheter i fråga om redskapsutrustning och fångstmetoder mellan olika geografiska områden samt största möjliga enhetlighet i dessa hänseenden eftersträvas för varje företag. På de av utredningen angivna skälen synes sålunda lämpligt, att fiskarena i Göteborgs och Bohus samt Hallands län inrätta ett försäkringsföretag, medan fiskarena på sydkusten bilda ett annat. För ostkustens vidkommande torde man böra förutsätta flera försäkringsföretag. Härvid bör givetvis iakttagas, dels att varje företag omfattar fiskare med så likartade fiskemetoder och redskap som möjligt, och dels att försäkringsföretagen och fiskförsäljningsföreningarna i största möjliga utsträckning komma att omfatta samma område. För insjöfiskarena torde behovet av redskapsförsäkring vara avsevärt mindre än för havsfiskarena. Skulle emellertid insjöfiskarena visa sig intresserade av att utnyttja de möjligheter till statsbidrag vid redskapsförsäkring, som avses för kust- och havsfiskarena, bör givetvis hinder icke möta därför.

Ett sålunda bildat företag bör enligt mitt förmenande stå öppet för alla de fiskare inom företagets verksamhetsområde, som önska ansluta sig. Ehuru initiativ till bildande av försäkringsföretag måhända i de flesta fall kan väntas utgå från befintliga fiskareorganisationer bör sålunda icke medlemskap i sådan sammanslutning föreskrivas såsom villkor för inträde som delägare i försäkringsföretag.

Vidare torde hinder ej böra möta för redan existerande eller nytillkomna ömsesidiga försäkringsbolag att förutom fiskredskapsförsäkring även

driva annan försäkringsverksamhet därest tillstånd därtill erhålles jämlikt lagen om försäkringsrörelse. En förutsättning för att statsbidrag skall kunna utgå till sådana bolag för förluster å redskapsförsäkringen torde dock böra vara, att denna hålles helt skild från bolagets övriga verksamhet.

I organisatoriskt avseende torde försäkringsföretagen böra anpassas efter bestämmelserna i det förslag till lag om försäkringsrörelse som i år framlägges för riksdagen och avses träda i kraft den 1 januari 1949. Företagen torde sålunda böra organiseras såsom ömsesidiga försäkringsbolag. Regler beträffande sådana bolags organisation lämnas i nämnda lag, och jag torde därför icke närmare behöva ingå på denna fråga. Utredningen har föreslagit, att i bolagens styrelse skulle ingå en ledamot och en suppleant såsom representanter för en övervakande statlig myndighet, men med hänsyn till att garantier på annat sätt torde förefinnas för att statens intressen bliva tillgodosedda synes en sådan anordning icke vara av behovet påkallad.

För att sådant bolag skall äga rätt att meddela försäkring med statsbidrag torde, förutom att bolagsordningen i enlighet med vad i nyssnämnda lagförslag sägs blivit stadfäst av Kungl. Maj:t, böra fordras, att bolaget av Kungl. Maj:t antagits till försäkringsgivare med ändamål att meddela här avsedd försäkring med statsbidrag. Sådant medgivande bör givetvis lämnas endast under förutsättning att bolagets verksamhet kan anses bli va till gagn för fiskarena och därmed också för det allmänna. Förutsättning för antagande bör vidare vara att bolaget skall ställa sig till efterrättelse de grunder för försäkringsverksamhetens bedrivande, som angivas i det följande eller som i enlighet med sagda grunder meddelas av Kungl. Maj:t eller försäkringsinspektionen, ävensom att bolaget i övrigt handhar försäkringsverksamheten på ett sätt, som är ägnat att främja syftet med densamma. Skulle bolaget bryta häremot och icke ställa sig till efterrättelse föreläggande att vidtaga rättelse, bör antagandet kunna återkallas av Kungl. Maj:t. Antagandet bör vidare upphöra att gälla, om bolaget träder i likvidation eller kommer i konkurstillstånd.

Försäkringen bör endast avse de direkta förluster som kunna åsamkas fiskarena genom att fiskredskap förstöres eller skadas. Försäkringen bör sålunda icke avse det avbräck som kan vållas fiskarena genom avsaknaden av redskap under tiden till dess nya fiskredskap kunna anskaffas i stället för de förlorade eller skadade.

Såsom förut berörts erbjuder utformningen av en fiskredskapsförsäkring betydande svårigheter. Framför allt gäller detta möjligheterna att anordna en effektiv värdering av redskapen och kontroll av anmälda förluster och skador och att på ett rättvist sätt bestämma grunderna för försäkringsavgifterna och dessas storlek. Det vid skadeförsäkring i allmänhet tillämpade systemet att sätta avgifterna i relation till försäkringsobjektens värde och förefintliga risker skulle onekligen giva det rättvisaste resultatet. Detta förutsätter emellertid att de olika redskapen på förhand måste åsättas bestämda värden, vilket skulle nödvändiggöra en vidlyftig och dyrbar orga-

nisationsapparat, i synnerhet som värderingen på grund av redskapens starkt varierande hållbarhet och förslitning måste ske med relativt korta mellanrum. Genom att icke göra premiernas storlek beroende av redskapens värde, torde man emellertid kunna undvika en sådan förhandsvärdering. Visserligen bliva svårigheterna att efter inträffade skadefall kontrollera försäkringstagarnas uppgifter om skadornas och förlusternas storlek därigenom större, men genom att, såsom utredningen föreslagit, låta kontrollen ombesörjas av lokalt tillsatta besiktningsmän, som själva äro fiskare och medlemmar av försäkringsbolagen, torde likväl ett tämligen tillförlitligt resultat härutinnan kunna erhållas.

Den omständigheten att det statistiska underlaget beträffande omfattningen av fiskredskapsförlusterna är synnerligen ofullständigt och riskerna därför icke möjliga att uppskatta på förhand medför ävenledes, att en premieberäkning på grundval av redskapens värde icke synes kunna åvägbringas. Det av utredningen förordade tillvägagångssättet att låta premien utgå med en viss procentsats av fångstvärdet, synes mig därför av praktiska skäl vara att föredraga framför andra alternativ. Därvid torde hela fångsten böra läggas till grund för premieberäkningen, oavsett om alla i fisket deltagande fiskare äro delägare i redskapen. Det på västkusten praktiserade systemet att fiska i lag och dela vinsten mellan lagets medlemmar, oberoende av om de äro delägare i båt och redskap, torde nämligen för de fiskare som ej äro delägare, såvitt nu är i fråga, närmast kunna betraktas som en anställningsform och sålunda icke böra inverka på premiens storlek. Utredningens förslag att försäkringsavgiften skall generellt fastställas till ett belopp som svarar mot en procent av värdet av försåld fångst, oavsett de olikheter i fråga om redskapsutrustning och riskmoment som kunna föreligga mellan försäkringsbolagens verksamhetsområden kan jag däremot icke ansluta mig till, så mycket mindre som jag av skäl som i det följande skola utvecklas ej är beredd att tillstyrka, att en för samtliga företag gemensam riskutjämningsfond inrättas. En dylik beräkningsgrund skulle med hänsyn till att förhållandet mellan fångsternas och redskapens värde varierar starkt mellan olika delar av landet leda till att premien på vissa håll bleve alltför hög, medan den på andra kanske skulle bliva otillräcklig. I stället torde den procentsats på fångstvärdet, med vilken premien bör utgå, i princip böra beräknas för varje försäkringsbolag och på sådant sätt, att täckning erhålles för administrationskostnader och normala förlustrisker. Härvid bör vederbörlig hänsyn tagas till de särskilda omständigheter och riskmoment som kunna förefinnas inom varje verksamhetsområde. Vid avvägningen av premiens storlek bör dessutom hänsyn tagas till behovet av att under verksamhetsår med normal skadefrekvens avsättning skall kunna göras till fondbildning inom bolagen. Försäkringsbolag bör vara skyldigt att ställa sig till efterrättelse de föreskrifter i fråga om premiernas storlek, som försäkringsinspektionen från nu angivna utgångspunkter kan finna erforderligt meddela. Fondbildningen bör till en början vara relativt stor så att bolagen snabbt konsolideras och erhålla ekonomisk stadga. Med hänsyn till att stats-

bidrag, vartill jag återkommer i det följande, icke avses skola utgå på det sätt utredningen föreslagit, torde kravet på fondbildning inom bolagen böra skärpas i förhållande till utredningens förslag. Avsättning torde sålunda böra ske, förutom till reservfonden, med 75 procent av nettoöverskottet till en fond, förslagsvis benämnd skaderegleringsfonden, intill dess denna uppnått en storlek motsvarande tre gånger de årliga försäkringsavgifternas storlek. Därefter torde avsättningarna kunna minskas till 50 procent av nettoöverskottet till dess sistnämnda fond vuxit till fem gånger försäkringsavgifternas storlek, varefter någon avsättning till densamma icke synes behöva föreskrivas. Skulle fonden nedgå under det sålunda föreskrivna beloppet, torde avsättning ånyo böra vidtagas.

Vid beräkning av överskottet å sjuk-, olycksfalls- eller skadeförsäkringsrörelse må i skattehänseende avdrag göras, förutom för driftkostnader, för avsättning till bland annat sådan reservfond, som av ömsesidig kreatursförsäkringsanstalt bildas enligt gällande föreskrifter om allmänna grunder angående försäkring med statsbidrag mot förluster på grund av smittsamma husdjursjukdomar. Starka skäl synas tala för att avdrag må göras även för avsättningar till nu omförmälda skaderegleringsfond för fiskredskapsförsäkringsbolag. Med hänsyn till att den statsunderstödda försäkringsverksamheten i fråga om fiskredskap icke avses skola påbörjas förrän den 1 januari 1949 torde dock ej erfordras att denna fråga upptages till behandling redan nu.

Nära sammanhängande med försäkringsavgifternas storlek äro frågor om självrisk, återbäring av avgifter och uttaxering. Även dessa frågor synas böra behandlas särskilt för varje försäkringsbolag.

Med det här förordade systemet för beräkning av försäkringsavgifterna synes uppbörden av dessa lämpligen böra ske på det sätt utredningen föreslagit, d. v. s. genom att fiskförsäljningsföreningarna vid utbetalning till fiskarena av likvider för levererad fisk göra avdrag för försäkringspremierna och inleverera dessa till försäkringsbolagen. I den mån uppbörden ej kan anordnas på detta sätt, torde fiskarena i stället böra till bolagen avlämna deklaration över sina fångster och i samband därmed inbetala premien. Även denna fråga torde emellertid böra regleras närmare av de olika försäkringsbolagen med hänsyn till de lokala förhållandena.

Som jag förut framhållit böra utgifterna för redskapsförsäkringen under normala skadeår täckas av försäkringsavgifterna och statens medverkan inskränka sig till bidrag vid större förluster. Utredningen har föreslagit, att bolagen utöver avsättningar till reservfonden även skulle avsätta medel till en gemensam fond, till vilken även staten skulle lämna bidrag. Ur denna fond skulle bidrag utgå till de olika bolagen vid större förluster. Med hänsyn till det här föreslagna sättet för premiebetalningen torde emellertid vissa nackdelar vara förbundna med en sådan anordning. Risk skulle sålunda föreligga för att försäkringsbolag inom sådana distrikt där fångstvärdet är högt i förhållande till redskapsvärdet genom denna fond skulle komma att i icke obetydlig utsträckning få bidraga till försäkringen av redskap

inom sådana distrikt där förhållandet mellan fångstvärde och redskapsvärde är det omvända. Vidare skulle fondbildningen inom de olika bolagen gå mycket långsamt. Medlemmarnas intresse för redskapsförsäkringen kunde därigenom befaras minska. Övervägande skäl synas därför tala för att någon sådan utjämningsfond icke bildas utan att bidra vid större förluster utgår direkt av statsmedel såsom förstärkning, där så erfordras, av varje bolags skaderegleringsfond. För att icke anspråken på statsbidrag skola bli alltför stora, har jag i det föregående förordat en höjning av kravet på bolagens egen fondbildning i förhållande till vad utredningen föreslagit. För att ytterligare öka intresset hos försäkringstagarna att nedbringa utgifterna torde även vid katastrofförluster en viss del av skadorna böra betalas av försäkringstagarna själva.

Vid förlust å försäkringsverksamheten under visst år synes sålunda skaderegleringsfonden böra tagas i anspråk intill halva dess belopp. Skulle där efter ytterligare förluster kvarstå torde statsbidrag böra utgå till täckning av nio tiondelar av dessa förluster, medan resterande tiondel synes böra täckas antingen genom anlåtande av andra för ändamålet disponibla medel eller genom uttaxering hos delägarna.

Utöver nämnda statsbidrag torde det allmänna även böra lämna försäkringsbolagen understöd vid starten, vilket understöd lämpligen kan utgå på sätt utredningen föreslagit, nämligen i form av organisationsbidrag med tre kronor per kalenderår för varje medlem i bolaget. För att göra fiskarena intresserade av att snabbt få igång försäkringsverksamheten torde sådant bidrag icke böra utgå för tid efter den 31 december 1953. Även sådana bolag som bildats före den 1 januari 1949, då ifrågavarande bestämmelser avses träda i kraft, synas emellertid böra ha möjlighet att erhålla organisationsbidrag. Storleken därav torde böra bestämmas av Kungl. Maj:t efter prövning i varje särskilt fall.

Fiskredskapsförsäkringsbolagen komma att i tekniskt och ekonomiskt avseende stå under övervakning av försäkringsinspektionen. Emellertid torde även det praktiska arbetet inom företagen böra stå under en viss övervakning från statens sida, och den förut i år föreslagna fiskeristyrelsen med statens fiskeriförsök torde lämpligen kunna anförtros denna uppgift. För att försäkringsverksamheten snabbt skall komma igång torde ett mindre belopp böra ställas till styrelsens förfogande att användas till propaganda bland fiskarena och för rådgivande verksamhet beträffande utformandet av bolagsordning, allmänna försäkringsvillkor m. m.

Av praktiska skäl synes det lämpligt att ifrågavarande bestämmelser träda i kraft den 1 januari 1949. Med hänsyn till svårigheterna att bedöma storleken av skadorna på fiskredskap och anslutningen till fiskredskapsförsäkringsbolagen är det icke möjligt att ens med någorlunda säkerhet bestämma huru stort belopp som kan erfordras för att täcka statens utgifter för ifrågavarande ändamål. I avvaktan på närmare erfarenheter torde för ändamålet böra beräknas ett förslagsanslag å 50 000 kronor. Med hänsyn till tidpunkten för bestämmelsernas ikraftträdande torde några medelsan-

språk icke vara att emotse förrän budgetåret 1949/50. Under dessa omständigheter torde anslaget för nästa budgetår böra uppföras med allenast ett formellt belopp av 100 kronor. För organisationskostnader under första året torde behöva beräknas förslagsvis 25 000 kronor och för propaganda och rådgivande verksamhet torde böra avses ett belopp av 12 000 kronor. För dessa ändamål torde sålunda för nästa budgetår böra anvisas ett förslagsanslag av 37 000 kronor. Då såsom tidigare framhållits hinder icke torde böra möta för bolag, som bildats före den 1 januari 1949, att komma i åtnjutande av organisationsbidrag avse de nu angivna beloppen kostnaderna för ett helt verksamhetsår.

Jag har förut påpekat att det nu förordade systemet med fiskredskapsförsäkring närmast är att betrakta som ett försök. De föreslagna reglerna torde inom ej alltför avlägsen framtid vara i behov av översyn och jämkningar. Tills vidare torde därför möjligheterna böra kvarstå för fiskare att av statsmedel erhålla bidrag och lån vid förlust av eller skada på fiskredskap, om de därigenom råkat i nödställd belägenhet. Sedan försäkringsverksamheten erhållit tillräcklig stadga, torde emellertid böra tagas under förnyat övervägande huruvida fiskare, som har möjlighet att ingå i fiskredskapsförsäkringsbolag, skall äga rätt att direkt av statsverket erhålla bidrag vid förlust av fiskredskap.

Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att, sedan riksdagen fattat beslut i ärendet, utfärda bestämmelser om statsbidrag till fiskredskapsförsäkringsbolag m. m. enligt förut angivna grunder.»

Utskottet.

Då det synes utskottet angeläget, att fiskarena beredas större trygghet mot redskapsförluster än vad nu är fallet, vill utskottet tillstyrka, att försök göres med fiskredskapsförsäkring. De av Kungl. Maj:t framlagda förslagen till anordnande av sådan försäkring med statsbidrag synas därvid lämpliga att följa. Anslagsberäkningen för ändamålet har icke givit anledning till erinran. Utskottet hemställer sålunda,

att riksdagen må å riksstaten för budgetåret 1948/49 under nionde huvudtiteln anvisa

dels till Fiskredskapsförsäkring: Bidrag vid försäkringsförluster ett förslagsanslag av kronor 100;
dels ock till Fiskredskapsförsäkring: Organisationsbidrag m. m. ett förslagsanslag av kronor 37 000.

Stockholm den 8 april 1948.

På jordbruksutskottets vägnar:

L. TJÄLLGREN.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit:

från första kammaren: herrar Tjällgren, Alfred Andersson, Anderberg, Nils Olsson, Isaksson, Henry Johansson och Hugo Osvald; samt

från andra kammaren: herrar Andersson i Surahammar, Larsson i Karlstad, Jacobson i Vilhelmina, fru Eriksson, herrar Svensson i Vä, Johansson i Torp, Engström* och Utbult.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.