

# NATIONALISERINGEN INOM FRANSKT FÖRSÄKRINGSVÄSENDE

*Av docent HUGO HEGELAND*

FÖRSÄKRINGSRÖRELSEN i dess olika former har länge ansetts som ett lämpligt nationaliseringsobjekt. I ett flertal länder har man sedan åtskilliga årtionden överfört vissa delar av försäkringsrörelsen i samhällets ägo. I exempelvis Italien, Tyskland och Schweiz förstatligades respektive liv-, olycksfall- och brandförsäkringen under åren före och strax efter det första världskriget. Efter det andra världskriget har försäkringsväsendet så gott som fullständigt förstatligats i länder bakom järnridån, inklusive Jugoslavien.

Redan år 1848 framlades i den franska nationalförsamlingen ett förslag av Louis Blanc om vissa försäkringsformers övertagande av staten. Upprepade förslag följde under senare hälften av samma århundrade och början av 1900-talet, men det kom att dröja nästan jämnt ett århundrade innan nationalförsamlingen för första gången antog förslag i denna riktning. I samband med den stora nationaliseringsvåg som drog fram över det franska näringslivet efter befrielsen år 1944 överfördes sålunda även en betydande del av landets försäkringsrörelse till samhället.

Huvudmotivet för nationaliseringen var rent politiskt. De ledande männen inom denna bransch anklagades — i likhet med toppmännen inom bankväsendet — för att ha utnyttjat sin finansiella maktposition och sitt ledamotskap i olika industriföretag och pressföretag till att motarbeta de nationella intressena och »folkviljan». Finansministern i den provisoriska regeringen efter befrielsen förklarade i drastiska ordalag att bevarandet av demokratiens friheter krävde skydd mot storfinansens inflytande, som sades vara desto farligare ity att den arbetade i det fördolda. Den s. k. storfinansens måste därför stäckas i sin maktutövning och i försäkringsrörelsens målsättningar skulle klart betonas att det rörde sig om en s. k. allmännyttig tjänst vars utbudande skulle helt befrias från enskilda vinstintressen. Vidare skulle de försäkrade själva genom att utse

representanter till styrelsen beredas möjlighet till både kontroll och inflytande över bolagens verksamhet. För att övertyga de tvekande inom nationalförsamlingen anfördes som ytterligare argument behovet av rationalisering inom hela försäkringsrörelsen för att nedbringa de till synes ganska höga administrations- och ackvisitionskostnaderna.

Den konstituerande nationalförsamling som sammanträtt omedelbart efter befrielsen hade att taga ställning till fyra olika förslag rörande försäkringsväsendets nationalisering. Vincent Auriol, sedermera republikens president, lade fram ett förslag om bildandet av sex stora försäkringskassor specialiserade på olika försäkringsgrenar. Ett centralt försäkringsråd skulle verka som högsta övervakande och rådgivande myndighet. Kommunisterna accepterade delvis Auriols projekt men föreslog en utökning av antalet centrala försäkringskassor till tio samt att ett högsta försäkringsråd, vars sammansättning byggde på det s. k. trepartssystemet, skulle övervaka och kontrollera försäkringsrörelsen i hela landet.

Ett tredje förslag, som presenterades av republikanska fronten (M. R. P.), krävde icke någon formell nationalisering utan förordade ombildandet av blott de ledande försäkringsföretagen till ömsesidiga förvaltningsbolag. De skulle ledas av styrelser där de försäkrade besatte  $\frac{2}{3}$  av platserna. Även bildandet av ett statligt försäkringsråd och ett statligt återförsäkringsbolag föreslogs. Det fjärde förslaget, slutligen, framlades av M. Lacroix inom S. F. I. O. Där förordades ett förstatligande av de sexton ledande försäkringsbolagen, bildandet av ett statligt försäkringsråd samt ett statligt återförsäkringsbolag.

Det lagförslag om försäkringsrörelsens nationalisering som antogs den 24 april 1946 byggde huvudsakligen på Lacroix' förslag, vilket betydde att någon total nationalisering ej genomfördes. Nationaliseringen begränsades till de aktiebolag som hade en årlig premieintäkt på minst en milliard francs, vartill kommer vissa ömsesidiga försäkringsbolag. Allt som allt överfördes därigenom till samhällets ägo de 34 största försäkringsbolagen av inalles 955, vilka dock svarade för nära  $\frac{2}{3}$  av de årliga premieinbetalningarna. Härmed ansågs att samhällets inflytande på försäkringsverksamheten var till fullo garanterat. De utländska försäkringsbolagen i Frankrike, vilka är både många och varav en del är av samma storlek som de största inhemska, berördes icke av det antagna lagförslaget emedan man ville undvika utländska motåtgärder, enkannerligen mot de franska bolagens utlandsverksamhet. De har, till följd av

de inskränkande bestämmelser som träffat de franska bolagen, istället fått en klart privilegierad ställning.

Ersättningen till de forna aktieägarna utgick med ett belopp motsvarande aktiernas genomsnittliga börsvärde under tiden 1 september 1944 till den 28 februari 1945 eller till den 4 juni 1945 om kursen var högre vid detta datum än vid den sista februari samma år. I de fall där det inte var frågan om inlösen av börsnoterade aktier, baserades ersättningen på de av särskilda värderingskommissioner gjorda uppskattningarna av företagens likvidationsvärde. I båda fallen medförde emellertid nationaliseringen betydande förluster för de forna ägarna. Betalningen skedde med obligationer, löpande på 50 år och med tre procents ränta. Dock skulle obligationsinnehavarna garanteras en minimiränta som icke understeg utdelningen under år 1944. Denna garanti är onekligen unik och är en förmån som väl nästan aldrig något privat företag ansett sig kunna garantera åt sina aktieägare.

Styrelsen för varje nationaliserat företag består av tolv medlemmar plus ordförande, vilken utses av finansministern. Den består av en fyrpartsrepresentation där tre medlemmar företräder de anställda, föreslagna av de mest representativa fackförbunden, tre företräder de försäkrade, tre statsmakten samt de återstående tre företräder expertisen och föreslås av det nyinrättade försäkringsrådet. Styrelsemedlemmarna utses för tre år. Förvånansvärt nog finns ingenting stadgat om styrelsens ansvar. I väntan härpå förutsättes att de har samma ansvar som styrelsen för ett vanligt aktiebolag. Icke heller finns något stadgat om hur man skall förfara med bolagens aktiekapital. Ett stort problem är exempelvis det till följd av inflationen kraftigt reducerade värdet av bolagens monetära tillgångar. De enskilda försäkringsföretagen har alltsedan krigsslutet genomfört betydande ökning av aktiekapitalet för att uppnå ett rimligare förhållande mellan kapital och omslutning. De nationaliserade bolagen däremot vidtog icke några åtgärder för ökad fondbildning under de första efterkrigsåren. Nödvändigheten härav ledde till att regeringen utfärdade en förordning (i maj 1948) enligt vilken statskassan skall lämna betydande bidrag för att täcka de nationaliserade försäkringsbolagens stora behov av ökad fondbildning. Dessa bolags kapital har emellertid förblivit alldeles för litet, både i jämförelse med de enskilda försäkringsbolagens och ändå mera vid en internationell jämförelse. Likväl förklaras i lagen av den 24 april 1946 att staten icke har några skyldigheter eller lämnar några garantier åt de försäkrade, åt de forna aktieägarna rörande

avkastningen eller åt kontraktssinnehavare av annat slag. Denna paragraf ger en klar antydan om fransmännens försök att skilja mellan nationalisering och förstatligande. *Nationaliser sans étatiser* hade varit en ledstjärna som man ständigt sökte fixera för att icke ge staten ökade befogenheter när olika sektorer av det franska näringslivet överfördes i samhällets ägo. Den praktiska omöjligheten att genomföra en dylik gränsdragning bekräftades av en efterföljande verklighet.

I samband med nationaliseringen av de ledande försäkringsbolagen beslöts bildandet av ett statligt eller, som fransmännen föredrog att kalla det, nationellt försäkringsråd, *Conseil National des Assurances*. Rådet består av 21 medlemmar, av vilka sju representerar statsmakten och utses direkt av de ministrar som på ett eller annat sätt har intressen att bevaka inom försäkringsrörelsen och sju av de försäkrade själva, vilka föreslås av de ledande fackförbunden, av handelskammare och liknande intresseorganisationer. Den återstående tredjedelen av platserna besättes av de anställda och utses bland personer med varierande tjänsteställning, alltifrån direktörer till lägsta befattningsinnehavare.

Nackdelen med det nya försäkringsrådet, som f. ö. efterträdde det i samband med försäkringsreformen år 1938 inrättade försäkringsrådet, ligger i dess sammansättning, som icke nödvändigtvis kommer att innehålla några experter eller framstående kännare av försäkringsverksamhet. Det är visserligen icke omöjligt för en försäkringsdirektör att bli invald, men han får då icke taga säte i rådet i egenskap av chef för ett försäkringsbolag. Denna nackdel har rådet delvis lyckats avhjälpa tack vare dess rätt att till sammankomsterna kunna inkalla experter, dock blott såsom rådgivare, en möjlighet som också utnyttjats.

På försäkringsrådet ankommer tre huvuduppgifter, varav den första är av helt rådgivande karaktär. Rådet skall sålunda inkomma med yttrande över alla de förslag som av finansministern remitteras dit. Av betydelse är givetvis de fall när rådet hyser en avvikande mening. Rådet har snarast kommit att verka som en högsta remissinstans inom försäkringsväsendet och skiljer sig därvid inte så mycket från det tidigare av de enskilda försäkringsbolagen utsedda försäkringsrådet. Rådet har också rätt att taga initiativ i vissa frågor, varvid framförallt märkas frågor rörande en rationalisering av hela försäkringsverksamheten, rörande enhetliga tariffer och premier och liknande problem. Någon beslutanderätt i dessa frågor har det dock icke utan har blott att efter genomförda undersökningar

föreslå finansministern lämpliga åtgärder. Den tredje huvuduppgiften är av beslutande karaktär och rör främst den statliga försäkringssskolan. Denna skola har upprättats av försäkringsrådet som också utformat riktlinjerna för dess organisation och verksamhet. Härmed följer också rätt att bestämma kompetensvillkoren för de olika befattningshavarna inom de nationaliserade bolagen. Den statliga försäkringssskolan är öppen för alla anställda inom branschen och skolan har snabbt vunnit i anseende.

Någon större betydelse kan försäkringsrådet icke sägas ha fått. Orsaken ligger uppenbarligen i de synnerligen begränsade befogenheter rådet utrustats med. Ordförande är finansministern, men han har icke någon gång sedan rådets tillkomst deltagit i dess sammanträden, ett förhållande som ytterligare accentuerat dess relativa betydelselöshet. Rådet har självt i sina årliga rapporter framhållit att dess sammansättning icke är särskilt lämplig för samtliga dess uppgifter. Istället borde rådet ha en sammansättning när det behandlar frågor rörande de nationaliserade företagen, t. ex. vid granskningen av företagens årsredovisningar, men en annan när det skall fungera som rådgivande instans åt finansministern. Dess rådgivande verksamhet i förhållande till försäkringsbolagen har främst tagit formen av uppmaningar till rationaliseringar, bl. a. i syfte att kunna vidga deras verksamhet. Något resultat härav har ännu icke framkommit. Att blott lita till övertalningsförmågan utan någon möjlighet till ingripande är som bekant en lång och mödosam väg.

Vad beträffar försäkringsrådets uppgift att verka som bolagsstämma för samtliga nationaliserade bolag, kan denna uppgift knappast skötas på ett tillfredsställande sätt. De 34 bolagsstämmor som sålunda skall hållas varje år, skall vara avklarade före juni månads inträde. Den summariska granskning som det blott kan bli fråga om, betyder i och för sig inte mycket, ty de nationaliserade bolagens verksamhet skall därefter granskas av ytterligare instanser innan nationalförsamlingen definitivt lägger handlingarna åt sidan.

Lagen av den 24 april 1946 innehöll även bestämmelser om grundandet av ett statligt återförsäkringsbolag, *Caisse Centrale de Réassurance*, till vilket samtliga försäkringsbolag måste bidra med vissa kvoter. Kvotens storlek kan variera för olika bolag men får i intet fall överstiga tio procent av respektive bolags premiebelopp. Återförsäkringsbolagets uppgift är emellertid i första hand av statistisk art. Det skall sålunda lämna en fullständig redovisning av försäkringsverksamheten inom de icke nationaliserade bolagen. De

statistiska uppgifterna från de nationaliserade bolagen redovisas i det statliga försäkringsrådets årliga rapport. Det ursprungliga syftet med återförsäkringskassan var att regeringen på basis av lämnade uppgifter skulle kunna vidtaga åtgärder mot de icke nationaliserade bolagen. Genom att förändra de obligatoriska kvoterna för vissa branscher eller företag, skulle regeringen exempelvis kunna mildra konkurrensen från den fria sektorn gentemot de nationaliserade företagen, en möjlighet som dock icke kommit till användning ännu. I en förordning utfärdad den 13 januari 1947 fastställde regeringen kvoten till 4 procent för alla försäkringsbolag, oavsett verksamhetens art. Regeringen har också möjlighet att variera den obligatoriska kvoten i syfte att motarbeta en alltför omfattande återförsäkring av de franska företagen utomlands. Återförsäkringskassans omfattande statistik har främst betydelse vid bedömandet av de sammanlagda risker som den franska försäkringsverksamheten åtagit sig. Medlet att vidtaga preventiva åtgärder ligger närmast i möjligheten att variera företagens inbetalningar till återförsäkringskassan.

Det statliga återförsäkringsbolagets styrelse utses på samma sätt som styrelserna för de nationaliserade försäkringsbolagen. Sålunda företrädes staten, de anställda och de försäkrade av vardera tre representanter, vartill kommer tre experter samt ordförande. Eftersom det inte fanns några anställda före centralkassans bildande, fick de stora intresseorganisationerna utse representanter. De har även fortsatt med detta till följd av det ringa antalet anställda. Någon bolagsstämma finnes icke för det statliga återförsäkringsbolaget utan redovisningen över företagens verksamhet skall godkännas av finansministern. Enligt stadgarna skall bolaget i första hand operera som ett affärsföretag och drivas enligt samma företagsmässiga grunder som enskilda bolag. Det har exempelvis rätt att utöver den obligatoriska återförsäkringen även bedriva frivillig återförsäkring enligt hävdvunnen praxis.

Erfarenheterna av nationaliseringen inom det franska försäkringsväsendet ger efter tio års tillämpning varken belägg för de starkt kritiska röster som höjdes mot samhällets ingrepp eller stöd för de mera optimistiska tongångar som häri såg en möjlighet till koncentration och rationalisering i stor skala ledande till stora kostnadsbesparingar. De anställdas inflytande på företagens ledning har knappast ökat, oaktat de besätter en fjärdedel av styrelsens poster. Deras representanter har ännu så länge haft otillräck-

lig insikt i frågor rörande företagens skötsel och politik. Vad gäller rena personalfrågor fanns redan före nationaliseringen företagsnämnder, genom vilka deras krav kunde framföras, varför de nya styrelserna icke innebar någon reell förändring i det avseendet. En principiell svaghet i fyrpartssystemets tillämpning inom de nationaliserade företagen ligger i det förhållandet att systemet icke förekommer inom hela branschen. Resultatet skulle sålunda kunna bli att de nationaliserade företagen bedrev en helt annorlunda politik. I annat fall vore ju förändringen i styrelsens sammansättning meningslös. En divergerande politik mellan de nationaliserade och privata företagen inom samma bransch skulle sannolikt framkalla allvarliga störningar på marknaden och så småningom leda till en ohållbar situation för endera parten. En sådan utveckling har hittills undvikits på grund av att de nationaliserade företagen strävar efter att vidtaga så få ändringar som möjligt i företagets tidigare verksamhet. Principiellt betyder emellertid detta dilemma att tre- eller fyrpartssystemet blott bör tillämpas när en hel bransch kan komma ifråga. Att det sedan i praktiken, t. ex. inom kolgruveindustrin, inte fungerar, är givetvis den allvarligaste svagheten.

Det mest påfallande resultatet av styrelsernas förändrade sammansättning har blivit företagsledningens relativt ökade makt till följd av dels försvagningen inom styrelsen, dels dess starkare position i förhållande till det som bolagsstämman fungerande försäkringsrådet. Man kan därför konstatera en klar tendens mot s. k. direktörsvälde, vilket även är tydligt inom de nationaliserade bankerna. Till skillnad från de nationaliserade bankerna kom de nationaliserade försäkringsbolagen att i flertalet fall få helt nya chefer och styrelser. Cheferna hämtades i stor utsträckning bland högre ämbetsmän inom den statliga förvaltningen. Chefsskapet är blott ett förordnande, varför de utnämnda behållit sina befattningar för att framdeles kunna draga sig tillbaka. Medan det tidigare ofta förekom att flera bolag hade samma ledning och verkställande direktör förbjöds detta 1946. Ej heller fick en styrelsemedlem i ett bolag, vilket tidigare också var mycket vanligt, samtidigt vara medlem i ett annat företags styrelse. Antalet styrelsemedlemmar inom de nationaliserade företagen undergick till följd härav en mycket kraftig ökning, en utveckling som man just eftersträvade i syfte att bryta det fåtalsvälde som sades förekomma. Den stora ansvällningen av antalet styrelsemedlemmar kunde emellertid inte anses som en praktiskt tillfredsställande lösning. Genom ett par regeringsdekret, utfärdade 1949 och 1950, ändrades därför rådande bestäm-

melser så att vissa försäkringsbolag skulle ha rätt att ha gemensamma styrelseledamöter och även gemensam ordförande.

Någon förändring i de nationaliserade företagens verksamhet har icke ägt rum. Enligt 1946 års lag bibehåller företagen sin karaktär av affärsföretag och är underkastade precis samma bestämmelser som enskilda företag inom branschen. De konkurrerar på samma sätt och villkor som de enskilda företagen inom branschen. Den rad olika kartellavtal som ingicks mellan de enskilda företagen före nationaliseringen har inte på något sätt ändrats sedan de betydelsefullaste företagen överförts i samhällets ägo. De svårigheter som dessa företag till en början mötte i sin utländska verksamhet har övervunnits och någon minskning i deras utlandsrörelse jämfört med de enskilda företagen kan icke konstateras.

De ekonomiska resultaten har varit ganska varierande inom olika försäkringsbranscher, både vad gäller de nationaliserade och de privata bolagen. De under de första åren mindre lysande resultaten inom den nationaliserade sektorn hänger dels samman med svårigheter inom försäkringsverksamheten överhuvudtaget, framförallt inom livförsäkringen, dels med den samtidigt starkt utbyggda socialförsäkringen. En bidragande orsak har också varit den kraftiga ansvällningen av personal inom de nationaliserade företagen utan någon motsvarande ökning i verksamheten och en genomgående lyftning av alla befattningar till högre tjänstegrad med därmed automatiskt följande löneökningar. Någon koncentration av de nationaliserade företagens rörelse har icke vidtagits. Under de senaste åren har dock de nationaliserade företagen utöver den stadgade minimiräntan om tre procent även betalat en tilläggsränta varierande mellan genomsnittligt 0,7 och 1,3 procent. Även de anställda har i samband härmed efter särskild framställning tilldelats förhöjningar som varierat mellan två och sex veckors utbetald lön.

För en utomstående och även för de forna kunderna är det svårt att upptäcka någon förändring i företagens verksamhet efter nationaliseringen. De har genomgående bibehållit sina gamla namn och gjort allt för att göra övergången så omärklig som möjligt. Detta är i och för sig icke så märkvärdigt som man kanske först är böjd att tro, ty nationaliseringen syftade primärt icke till någon ändring i själva företagspolitiken. Det primära syftet — att bryta de enskilda finansmännens inflytande på försäkringsbranschens kreditgivning — har man ovedersägligen uppnått. Det syftemålet hade emellertid kunnat uppnås på ett både enklare och för statskassan mindre kostbart sätt än den omständliga nationaliseringen.