

Sprawozdanie

Komisji dla reform agrarnych o wniosku posła Kramarczyka w sprawie ubezpieczenia przeciw klęskom elementarnym.

Wysoki Sejmie !

Nasza ludność wiejska biedniejszą jest niż w innych krajach europejskich, tem samem dotkliwiej odczuwać musi każdą klęskę elementarną, a niestety, bywa na nie częściej narażoną. Rzeki galicyjskie mają przeważnie charakter górski, stan ich wody zmienny, a regulacya koryt postępuje żółwim krokiem, to też przybrzeżnym mieszkańcom wylewy niszczą cały ich dobytek.

Ustawy podatkowe z 23. maja 1883, z 12. lipca 1896 i 19. lipca 1902 normują odpisy podatkowe należne gospodarzom dotkniętym klęskami elementarnymi. Państwo i kraj rozdają zapomogi. W latach od 1901-—1904 przeciętnie odpisy podatku gruntowego państwowego (bezpośredniego) wynosiły 850.000 K; powodem dwóch trzecich tych odpisów były: grad, powódź lub ogień, jedna trzecia przypada na wszystkie inne klęski. Podług dat dostarczonych sprawozdawcy przez krajową Dyrekcyę skarbową odpisywano w Galicyi przeciętnie w latach 1903—1906. gruntowego podatku państwowego 1,300.000 K, a dodatków autonomicznych do podatku gruntowego 1,890.000 K, 20% tych odpisów przypada na straty spowodowane powodziami.

Nie mniej poważnie przedstawiają się sumy zapomóg państwowych i krajowych; pierwsze wynosiły przeciętnie w ostatnich czterech latach 1,066.000 K, krajowe zaś 330.000 K.

Powyższe cyfry są wymownym obrazem ofiarności państwa i kraju dla gospodarzy nieszczęściem nawiedzionych, a jednak mimoto nie uchroniono ich od ruiny ekonomicznej, faktyczny rezultat owej pomocy znikomo mały. Słusznie to ocenił poseł Kramarczyk, a powodowany szczerą chęcią zaradzenia złemu, postawił wnioski, aby wprowadzić rodzaj przymusowego ubezpieczenia przeciw wszelkim klęskom elementarnym. Skarb państwowy i krajowy miałyby się przyczyniać do pokrycia kosztów kwotami niemniejszymi niż obecne przeciętne odpisy podatkowe i zapomogi. Kontrybucenci mieliby opłacać premię wyrażoną w procentach podatku gruntowego.

Z przemówienia szanownego posła wynika, iż w pierwszym rządzie miała na myśli powódź i grad, ponieważ jednak punktem wyjścia dla wnioskodawcy jest dzisiejsza ustawa o odpisach podatkowych, przeto musimy przyjąć, iż chodzi o wszystkie klęski tam wymienione, a więc: grad, powódź, pożar, zrośnięcie zboża, wyjątkowa posucha, wyjątkowa wilgoć, żer myszy, wyprzanie pod śniegiem, mróz, zniszczenie przez owady, choroby pasożytnicze, śnieć i sporyż.

Przypatrzmy się, czy ubezpieczenie przeciw tym klęskom jest możliwe, a jeżeli tak, czy podatek gruntowy byłby odpowiednią podstawą do obliczenia premii?

Przedewszystkiem podnieść należy, o czem zbyt często zapomina się, iż ubezpieczenie nie tworzy nowych wartości, ale tylko zinniejsza szkodliwy wpływ ekonomiczny dotyczącego nieszczęśliwego zdarzenia przez rozdzielenie ryzyka na wielką ilość gospodarstw, które również mogły być niem dotknięte. Szkoda mogąca odosobnionego gospodarza zrujnować, dla ogółu ubezpieczonych powoduje wydatek dający się nietylko przewidzieć, ale i obliczyć.

Asekurują się tylko ci, którzy są narażeni na niebezpieczeństwo owej szkody; a mogą tworzyć związek asekuracyjny, tylko wówczas, jeżeli to zjawisko nie dotyka wszystkich naraz, jeżeli suma rocznych szkód, przynajmniej o ile rozum ludzki i doświadczenie przewidzieć mogą, nie przewyższa sumy rocznych premii.

Powyższych kilka słów wystarcza, aby wyjaśnić, iż klęska elementarna, o której wnioskodawcy najbardziej chodzi, nie może być przedmiotem ubezpieczenia.

Gospodarstwa przyrzeczne tworzą tylko małą część ogółu opłacającego podatek gruntowy; jak można nakazać całemu ogółowi, aby ubezpieczał się od powodzi, która mu zupełnie nie grozi? Ubezpieczenie przeciw powodziom nie jest do przeprowadzenia, ponieważ klęska ta zwykła w danym kraju dotyczyć równocześnie wszystkich, lub przynajmniej większą część nią zagrożonych; brak zatem jednej z najważniejszych podstaw ubezpieczenia: rozdzielania ryzyka. Można by tu tylko mówić o asekuracji, obejmującej szerokie obszary rozmaitych krajów i państw, która byłaby niemożliwą przez bezpośredni związek przyczyn powodzi z administracją. Żadne państwo nie zgodziłoby się na poddanie swojej administracji międzynarodowej kontroli.

Podobnie się rzecz ma z posuchą, wiosennymi mrozami, wypszaniem zboża w zimie itd. Wszystkie te klęski elementarne za jednym zamachem niszcą plony całych okolic, a często nawet i całego kraju, czego najlepszy przykład mamy w roku bieżącym. Prawie wszyscy należący do związku asekuracyjnego równocześnie żądaby musieliby odszkodowania. Podobnie jak przy powodzi związek z administracją krajową i państwową, tak tu znowu różnorodność systemu gospodarstwa rolnego przeszkadzałaby rozszerzeniu związku asekuracyjnego poza granice kraju i państwa.

Projektem państwowego ubezpieczenia przeciw klęskom elementarnym zajmowały się już rządy: saski i rosyjski; oba zamierzonego dzieła zaniechać musiały; uznały przeszkody w drodze mu leżące za niedające się pokonać.

W niektórych prowincjach Państwa pruskiego, przed zniesieniem bezpośrednich realnych podatków państwowych istniały tak zwane Grundsteuerdeckungs-fonds, z których płacono podatki za kontrybuentów klęską elementarną dotkniętych, a nawet dawano zapomogi. Instytucji tej nie można uważać za asekurację mającą na celu wynagradzanie za całą lub większą część szkody.

Pomoc udzielana z tych funduszów kontrybuentom podatkowym nie przybierała większych rozmiarów. W roku 1893, a więc w roku zniesienia bezpośrednich podatków państwowych stan owych „Grundsteuerdeckungs-fonds“ dla Westfalii i Nadrenii wynosił 450.000 M.: już ta cyfra wymownie świadczy o małym ich zakresie działania.

Koszta ubezpieczenia przeciw wszystkim klęskom elementarnym, a choćby tylko przeważnej ich części byłyby zbyt wielkie, aby ludność rolnicza mogła im podołać, nawet przy wydatnej pomocy Skarbu państwa i kraju. Pomoc owa nie mogłaby pewnej granicy przekraczać, w przeciwnym bowiem razie musiałaby wywołać niezadowolenie tych kontrybuentów podatkowych, którzy z niej nigdy korzystać nie mogą. Zbyt hojna pomoc udzielana z funduszów publicznych łatwo wywołać może skutek wręcz przeciwny od zamierzonego, zmniejsza bowiem poczucie

odpowiedzialności ekonomicznej, które u ludu naszego raczej rozwijać, a nie przytępiać należy.

Nie mamy dat dla oznaczenia wysokości szkód wyrządzanych przez klęski elementarne, jednak już z odpisów podatkowych możemy nabrać pewnego wyobrażenia o ich rozmiarach:

W ostatnich czterech latach odpisywano przeciętnie podatku gruntowego 2,190.000 K, przyjmując iż podatek gruntowy wynosi przeciętnie 5% dochodu brutto, cyfra ta odpowiada sumie szkód 43,800.000 K. W rzeczywistości jednak szkody wyrządzane przez klęski elementarne są jeszcze znacznie większe, a bardzo poważne miejsce między nimi zajmują takie, które do ubezpieczania nie nadają się. W roku bieżącym wyprzaniem oziminy dotkniętą została większa część kraju. Zbiór pszenicy i żyta razem zmniejszył się co najmniej o 5,000 000 cetn. czyli że rozmiar klęski ocenić możemy na 100,000.000 K, żaden fundusz asekuracyjny pokrycia takiej szkody nie zniósłby, chyba obejmujący cały świat cywilizowany lub przynajmniej znaczną jego część.

Szkody wyrządzone przez powódź w r. 1884 obliczył Wydział krajowy na 27,468.000 K, w r. 1903 na 20,097.306 K a szkody wyrządzone przez powodzie w r. 1906 obliczyło Namiestnictwo na 31,000.000 K. W tych samych latach, w których wylewa Wisła z dopływami, wylewa i Dniestr, a zatem wszyscy, którzy klęską powodzi mogą być dotknięci, ulegają jej równocześnie; jakże więc to ryzyko rozdzielić?

W ostatnich pięciu latach krakowskie Tow. wzajemnych ubezpieczeń i inne Towarzystwa asekuracyjne operujące w Galicyi przeciętnie płaciły razem 1,400.000 K tytułem odszkodowania za grad. Jak wiadomo ubezpieczają się prawie wyłącznie obszary dworskie i to z tych zaledwie połowa, przyjmując jednak musimy, iż nieasekurowani rzadziej bywają gradem dotknięci; sądzimy, iż będziemy bliscy prawdy, oceniając przeciętne szkody gradowe na obszarach dworskich na 2,000.000 K. Tylko czwarta część pól ornych w Galicyi należy do obszarów dworskich, a zatem ogólną sumę szkód gradowych w Galicyi ocenić należy rocznie na 8,000.000 K. Dodać należy, iż niektóre okolice narażone na niebezpieczeństwo powodzi bywają i klęską gradową często nawiedzane, a więc i pod tym względem nie może być mowy o pewnem wyrównaniu ryzyka.

Sądzimy, iż nie będziemy pesymistami, oceniając szkody wyrządzone w Galicyi przez klęski elementarne przeciętnie na 60,000.000 K. Galicya opłaca państwowego podatku gruntowego 10,486.700 K, a zatem dodatek przeznaczony na premię asykuracyjną przeciw klęskom elementarnym musiałby stopę podatkową wielokrotnie przewyższyć.

Dodajmy, że szkody wyrządzane przez przeważną liczbę klęsk elementarnych tylko bardzo niedokładnie ocenić się dadzą, a zatem przy likwidacji protekcy, wpływy społeczne i polityczne mogłyby wielką a nie pożądaną rolę odgrywać, wszelkie obliczenia udaremnić; fundusze choćby bardzo znaczne z wielkimi ofiarami zebrane okazałyby się jako niewystarczające.

Z tych to głównie powodów wszystkie państwa europejskie uznały za wskazane działalność swą na tem polu ograniczyć do odpisywania podatków gospodarzom klęską dotkniętym i udzielania zapomóg najbardziej potrzebującym. Nasze dotyczące ustawy podatkowe są zbliżone do zachodnio-europejskich, n. p. francuskich, te ostatnie są mniej dokładne i mniej systematyczne, ale liberalniejsze. Nie określają rozmiaru klęski uprawniającej do żądania odpisu podatkowego, jednak rozporządzenia ministeryalne oznaczają granicę przy szkodzie wynoszącej jedną piątą plonu.

Ustawa austriacka rozróżnia klęski zwyczajne i nadzwyczajne, przy pierwszym warunkiem uzyskania odpisu podatkowego jest zniszczenie przynajmniej czwartej części plonu dotyczącej parceli katastralnej; przy klęskach elementar-

nych drugiego rzędu, odpisanie podatku zależy od stosunku szkody do plonu całego gospodarstwa, przyczem stosunek ten wyraża się w cyfrach czystego dochodu katastralnego. Żądanie odpisu uwzględnionem być może dopiero wówczas, jeżeli zniszczonym został plon na parcelach, których dochód katastralny wynosi przynajmniej czwartą część dochodu katastralnego wszystkich uprawionych parcel. Przynajmniej czwarta część plonu zniszczoną być musi, przyczem uwzględnia się nie obszar, ale czysty dochód katastralny.

Ustawa z 19. lipca 1902 zmniejszyła szereg klęsk żywiołowych nadzwyczajnych, przyłączając je do działu klęsk pierwszego rzędu, to też jest poważnym krokiem ku sprawiedliwшему uwzględnieniu ekonomicznego położenia podatnika. Rok bieżący przekonał nas wymownie, że przecież nasza ustawa o ulgach w podatku gruntowym jeszcze jest zupełnie niewystarczająca.

Wyprzanie zboża w zimie, które jest głównym powodem tegorocznego nieurodzaju, ustawa zalicza do klęsk drugiego rzędu, a skutkiem tego nawet znaczne szkody pozostają w wielu wypadkach nie uwzględnione.

Rolnik nie chcąc stracić całego pożytku z roli, przeorowuje zniszczoną oziminę, uprawiając na to miejsce inny plon, jeżeli wcześniej spostrzegł, że korzenie podczas zimy zniszczone zostały, że niema nadziei, aby stan zasiewu poprawił się, czyni to już wcześniej, a tem samem może spodziewać się lepszego plonu z produktu na wiosnę uprawionego, w przeciwnym razie wydatek duży, a pożytek najczęściej mały. W każdym wypadku strata jest wielką, przepada bowiem nie tylko nasienie i praca koło uprawy, ale i plon, który jest główną podstawą bytu naszych gospodarstw. Przez przeorywanie na wiosnę, robota wiosenna opóźnia się, co pogarsza zbiór wszystkich plonów, a wreszcie popsuty porządek płodozmianu utrudnia gospodarstwo przez cały szereg lat.

Władza podatkowa zupełnego zniszczenia oziminy, w miejsce której inny plon uprawiono, nie może uznać za szkodę totalną. Podług ustępu 2. §. 5. ustawy z 12. lipca 1896 może ją przyjąć tylko w dwóch trzecich; jeżeli wypadek zrzucił, że ozimina zasiana była na parcelach niżej zaklasowanych, co nie zawsze idzie w parze z rzeczywistą różnicą jakości gruntu, wówczas łatwo zdarzyć się może i rzeczywiście niejednokrotnie w roku bieżącym się zdarzało, że zniszczona część dochodu katastralnego nie dosięgnie jednej czwartej dochodu katastralnego wszystkich uprawionych gruntów dotyczącego gospodarstwa, a wówczas rolnik nie otrzyma żadnej zniżki, mimo, że doznał szkody, która jego byt ekonomiczny podkopać może.

Rozróżnianie klęsk elementarnych na zwyczajne i nadzwyczajne przy likwidowaniu szkody wydaje się nam niczem nieuzasadnione, a w praktyce pociąga za sobą ubolewania godne niesprawiedliwości.

Komisya dla reform agrarnych wnosi:

Wysoki Sejm uchwalić raczy:

Wzywa się c. k. Rząd, aby przedłożył Radzie państwa projekt zmiany o ulgach w podatku gruntowym celem zniesienia dotychczasowego podziału klęsk żywiołowych na zwyczajne i nadzwyczajne, a tem samem, aby odpisy podatkowe przyznawano już przy szkodach wynoszących przynajmniej jedną czwartą plonu na dotyczącej parceli.

Przewodniczący:

Sękowski.

Sprawozdawca:

Paygert.