

Antoni HANUSZ

**System finansowania zakładowej działalności socjalnej
w przedsiębiorstwach państwowych w latach 1974—1983**

Система финансирования социальной деятельности на государственных
предприятиях в 1974—1983 гг.

The System of Financing Intra-enterprise Social Benefits
in State-owned Enterprises in 1974—1983

1

Zasadnicza rola w realizacji polityki socjalnej przypada systemowi budżetowemu państwa. Urzeczywistnianiu jej służą powołane do tego celu instytucje wyspecjalizowane, świadczące usługi na rzecz całego społeczeństwa, funkcjonujące głównie jako jednostki gospodarki budżetowej. Równocześnie duża część zadań przekazywana jest państwowym jednostkom pozabudżetowym (przedsiębiorstwom), a także podmiotom gospodarki niepaństwowej (spółdzielczości), które w coraz większym stopniu zaspokajają potrzeby socjalno-kulturalne załóg pracowniczych. Również organizacje społeczne są wykonawcami założeń polityki socjalnej, świadcząc usługi socjalne zarówno na rzecz swoich własnych członków, jak i całego społeczeństwa. Podmioty te dysponują określonymi środkami pieniężnymi na prowadzenie działalności socjalnej, gromadząc je i wydając w sposób przewidziany prawem.

Istotną rolę w zakresie działalności socjalnej mają do spełnienia przedsiębiorstwa państwowe. Wynika to z ich znacznej liczby, olbrzymiego potencjału ludzkiego, bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanego w procesy produkcyjne, oraz dającej się szczególnie zauważyć ścisłej zależności pomiędzy świadczeniami socjalnymi a efektami gospodarowania.

W dniu 23 VI 1973 r. Sejm PRL uchwalił ustawę o zasadach tworzenia i podziału zakładowego funduszu nagród oraz zakładowych funduszy socjalnego i mieszkaniowego.¹ Zmieniła ona w sposób zasadniczy dotychczasowy model finansowania i organizacji zakładowej działalności socjalnej, wprowadzając w tym zakresie nowe jakościowo rozwiązania, które — pomimo wprowadzenia szeregu zmian² — stanowią nadal bazę aktualnego systemu.

Zmiany w zasadach tworzenia zakładowych funduszy socjalnych i gospodarowania środkami zgromadzonymi w tych funduszach, jakie dokonane zostały w r. 1982³, miały na celu dostosowanie zakładowej działalności socjalnej do wprowadzonych zmian w systemie ekonomicznym przedsiębiorstw oraz w zasadach zarządzania gospodarką narodową. Chodziło również o wyeliminowanie z rozwiązań systemowych elementów wadliwych i nieakceptowanych społecznie.

Założenia wprowadzonego w życie z dniem 1 I 1974 r. systemu finansowania zakładowej działalności socjalnej, oparte zostały na dwóch zasadniczych grupach przesłanek. Pierwszą stanowiły przesłanki o charakterze społecznym, drugą — przesłanki finansowo-ekonomiczne.

Przesłanki społeczne i wynikające z nich założenia związane były z koniecznością likwidacji narosłych historycznie dysproporcji w poziomie środków pieniężnych, jakie przypadały na cele socjalno-kulturalne w poszczególnych zakładach pracy, branżach czy resortach. Dysproporcje te w sposób bezpośredni rzutowały na jakość i zakres przedmiotowy usług socjalnych, świadczonych na rzecz załóg pracowniczych przez poszczególne przedsiębiorstwa.⁴

Proces niwelowania rozpiętości miał zmierzać w kierunku zapewnienia wszystkim grupom pracowniczym odpowiednich środków pieniężnych,

¹ Dz. U. nr 27, poz. 150, zwana dalej ustawą o funduszu socjalnym. Ustawa ta obowiązywała od 1 I 1974 r. do chwili jej formalnego uchylecia z dniem 1 VII 1982 r., mocą ustawy z 26 II 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych Dz. U. nr 7, poz. 54.

² Mowa tu o zmianach, jakie wprowadzono przez rozporządzenie Rady Ministrów z 24 IV 1981 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie zakładowego funduszu socjalnego i zakładowej działalności socjalnej — Dz. U. nr 13, poz. 63 — a następnie przez cytowaną wyżej ustawę o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych.

³ O zmianach, jakie w tym zakresie wniosła reforma gospodarcza, będzie mowa szerzej w dalszej części.

⁴ Por. K. Górski, U. Jelińska: *Zakładowy fundusz nagród oraz zakładowe fundusze socjalny i mieszkaniowy*, „Rachunkowość” 1974, nr 2, s. 16 i n., a także W. Kawalec: *Reforma systemu tworzenia funduszu zakładowego*, „Rada Narodowa Gospodarka—Administracja”, 1973, nr 14, s. 6.

przeznaczonych na finansowanie potrzeb socjalnych o charakterze podstawowym. Wielkość tych środków miała być zbliżona do poziomu przeciętnego w przeważającej liczbie zakładów pracy w skali ogólnokrajowej. Przy ustalaniu wysokości zakładowych środków socjalnych brano również pod uwagę realne możliwości państwa co do przeznaczenia na ten cel środków finansowych. Nie bez znaczenia było ponadto uwzględnienie możliwości ich wykorzystania przez poszczególne przedsiębiorstwa w sposób racjonalny i społecznie efektywny.

Podstawowym jednakże celem reformy było wyrównywanie dysproporcji w rozmiarach zakładowych środków socjalnych. Realizacja tego programu przebiegać miała stopniowo w określonych czasowo etapach.⁵ Z tego też względu w początkowym okresie wdrażania reformy należało zapewnić odpowiednią dynamikę wzrostu świadczeń socjalnych tym zakładom, w których poziom ich był najniższy. Jeżeli jednak kwoty środków na cele socjalne osiągały dotychczas wysoki poziom, należało zapewnić ich utrzymanie w istniejących wielkościach. W okresie późniejszym, tj. po osiągnięciu przez wszystkie zakłady pracy jednolitego poziomu środków socjalnych, dalszy ich wzrost następować miał równomiernie.⁶

Podstawą założeń opartych na przesłankach finansowo-ekonomicznych było przekonanie o konieczności wprowadzenia w sferę zakładowej działalności socjalnej takich rozwiązań i mechanizmów, które w sposób optymalny zapewniałyby z jednej strony stały i równomierny dopływ środków pieniężnych na niezbędnym poziomie, z drugiej natomiast umożliwiałyby ich racjonalne i efektywne wykorzystywanie.

W nowym modelu finansowania zakładowej działalności socjalnej postulatem racjonalnego i efektywnego gospodarowania środkami socjalnymi znajdował oparcie w przyjętych rozwiązaniach, których celem miało być ujawnienie rzeczywistych kosztów wytwarzanych lub zakupywanych usług. Rozwiązania takie dawały możliwości oparcia działalności socjalnej — w znacznej jej części — na zasadach rachunku ekonomicznego, wprowadzenia elementów komercjalizacji w sferę obrotu usługami socjalnymi (zwłaszcza w zakresie usług wczasowych) oraz stymulacyjnego oddziaływania na poziom kosztów wytwarzanych usług.

Należy również podkreślić, iż zgodnie z założeniami, poszczególne rodzaje czy formy działalności socjalnej odpowiadać miały najistotniejszym, a zarazem typowym (powszechnie występującym) potrzebom pracowniczym w zakresie opieki socjalnej. Powinny były one przy tym uwzględ-

⁵ Por. K. Górski: *Zakładowe fundusze: nagród, socjalny, mieszkaniowy, przesłanki i cele reformy*, „Polityka Społeczna” 1974, nr 1, s. 16.

⁶ Zob. Dyskusja nad projektem ustawy o zasadach tworzenia i podziału zakładowego funduszu nagród, socjalnego i mieszkaniowego, zawarta w *Sprawozdaniu stenograficznym Sejmu PRL w dniu 23 VI 1973 r.*, Warszawa 1973, ss. 47—84.

niać specyficzne i lokalnie występujące preferencje w odniesieniu do popytu na pewne rodzaje usług. Do pełnej realizacji tych zamierzeń niezbędne było pełne przekazanie zakładom pracy uprawnień co do wyboru kierunków i rozmiarów prowadzonej działalności, oczywiście w granicach posiadanych środków.

Konstrukcja wprowadzonego w r. 1974 modelu finansowania zakładowej działalności socjalnej oparta została na kilku podstawowych zasadach prawno-finansowych. Stanowiły one wyraz konkretyzacji założeń oraz kierunków reformowanego systemu.

1. Wszystkie jednostki gospodarki uspołecznionej zostały uprawnione do tworzenia zakładowych funduszy socjalnych, których celem jest finansowanie świadczeń i usług o charakterze socjalnym, z wyłączeniem tych, które służą bezpośrednio procesom wytwórczym.

2. Zakładowy fundusz socjalny stanowi jedyne i wyłączne źródło finansowania zadań objętych zakresem przedmiotowym zakładowej działalności socjalnej.

3. Podstawowym składnikiem kreującym zakładowy fundusz socjalny jest odpis obciążający koszty działalności podstawowej przedsiębiorstw.

4. Zakładowy fundusz socjalny obsługiwać ma określony rodzajowo zakres usług i świadczeń związanych przede wszystkim z szeroko rozumianym wypoczynkiem po pracy i poza miejscem jej wykonywania.

5. Szczegółowe określenie rodzajów i typów świadczonych usług — stosownie do aktualnych potrzeb zatrudnionych oraz w granicach posiadanych środków — leży w gestii poszczególnych przedsiębiorstw.⁷

2

W ramach działalności socjalnej, prowadzonej przez uspołecznione zakłady pracy, rozumianej jako ogół świadczeń i usług częściowo lub całkowicie nieodpłatnych, wyróżnić można podział na dwie kategorie pojęciowe. Ukształtował się on w latach sześćdziesiątych i przyjęty został z niewielkimi zmianami w aktualnych rozwiązaniach. Pierwsza z tych kategorii obejmuje świadczenia ściśle i w sposób bezpośredni związane z potrzebami, które powstają w czasie pracy oraz w miejscu jej wykonywania. Ujęte one zostały w ramy zakładowej działalności bytowej. Kategoria

⁷ Por. J. Rybacki: *System finansowy zakładowej działalności socjalnej*, „Finanse” 1974, nr 9 i n., a także E. Marek: *Zakładowy fundusz socjalny*, „Rada Narodowa Gospodarka-Administracja” 1975, nr 6, s. 14 oraz L. Mackiewicz-Golnik: *Zasady planowania i finansowania zakładowej działalności socjalno-bytowej*, Łódź 1976, s. 4.

druga to sfera zagadnień umownie zaliczonych do zakładowej działalności socjalnej.

Świadczenia zaliczone do kategorii zakładowej działalności bytowej charakteryzuje przede wszystkim to, iż obejmują swym zasięgiem wyłącznie osoby aktualnie zatrudnione. Konieczność ich realizacji wynika bezpośrednio z określonych warunków i charakteru pracy. Do tej kategorii działalności socjalnej zaliczyć należy finansowanie przez zakłady pracy nakładów przeznaczonych na urządzenia z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony zdrowia pracowników, zbiorowego zakwaterowania, kształcenia i doskonalenia kadr oraz dopłaty do zbiorowego żywienia, pomocniczych gospodarstw rolnych, zakładowych domów mieszkalnych, zakładów usługowych, dojazdów do pracy itp.⁸ Wynik finansowy zakładowej działalności bytowej, stanowiący różnicę pomiędzy wydatkami a przychodami, obciąża koszty działalności eksploatacyjnej przedsiębiorstw.⁹

Przedmiotem zakładowej działalności socjalnej są również świadczenia i usługi, które cechuje częściowa lub całkowita nieodpłatność, lecz są one związane z ogólnie pojętymi warunkami życia załóg pracowniczych. Szczególną cechą, pozwalającą wyróżnić świadczenia objęte zakładową działalnością socjalną spośród innych świadczeń socjalnych, realizowanych przez zakłady pracy w ramach działalności bytowej, jest przede wszystkim ich zakres podmiotowy oraz charakter usług.

Do korzystania z zakładowej działalności socjalnej uprawnieni są na równi wszyscy zatrudnieni, ich rodziny oraz byli pracownicy, emeryci i renciści. Obejmuje ona także pracowników zatrudnionych w systemie pracy nakładczej oraz członków ich rodzin, uczniów, oraz członków rodziny pracownika, który zmarł na posterunku pracy.¹⁰ Zakres osób uprawnionych do zakładowych świadczeń socjalnych rozszerzony został w r. 1981 ponadto na zatrudnionych w systemie agencji-prowizyjnym, kobiety korzystające z urlopu bezpłatnego na opiekę nad małym dzie-

⁸ Pojęcie i zakres zakładowej działalności bytowej nie są określone ustawowo, jednak znajdują odbicie w aktach prawnych niższej rangi: zob. np. instrukcję Ministerstwa Pracy Płac i Spraw Socjalnych z 20 XII 1975 r. w sprawie zasad sporządzania zakładowych, branżowych, resortowych i wojewódzkich programów na lata 1976—1980 oraz planów na r. 1976, dotyczących poprawy i rozwoju zakładowej działalności socjalnej i bytowej, stanowiącą załącznik do zarządzenia nr 15 z 20 XII 1975 r., zamieszczonego w zbiorze D. Żuk, J. Domański: *Zasady tworzenia i gospodarowania zakładowym funduszem socjalnym*, CRZZ, Warszawa 1976, s. 89 i n., a także w sprawozdawczości GUS.

⁹ Zob. § 17 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 XI 1973 r. w sprawie zakładowego funduszu socjalnego i zakładowej działalności socjalnej — Dz. U. nr 43, poz. 260.

¹⁰ Zob. § 15 cytowanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zakładowego funduszu socjalnego i zakładowej działalności socjalnej.

ckiem, a także na odbywających w zakładzie pracy zastępczą służbę poborowych.¹¹

Natomiast z usług i świadczeń zakładowej działalności bytowej korzystać mogą jedynie grupy pracownicze uprawnione ze specjalnych tytułów. O ile bowiem charakter usług zakładowej działalności socjalnej określany jest powszechnymi potrzebami zatrudnionych (np. wypoczynek), o tyle w przypadku działalności bytowej — konkretnymi warunkami pracy (np. praca szkodliwa dla zdrowia). Ze względu na przedstawione wyżej czynniki w stosunku do obu omawianych kategorii świadczeń socjalnych obowiązują odmienne zasady i źródła ich finansowania.

Świadczenia i usługi objęte zakresem zakładowej działalności socjalnej dają się usystematyzować — ze względu na cele, którym służą — w cztery podstawowe grupy rodzajowe.¹² Pierwsza związana jest z zaspokajaniem potrzeb w zakresie wypoczynku pracowniczego oraz dziecięcego. Do grupy tej zaliczyć należy: wypoczynkowe wczasy pracownicze, rodzinne i indywidualne, prowadzone w domach i ośrodkach wczasowych, wypoczynek dla dzieci i młodzieży w czasie wolnym od nauki, a także związane z tym wydatki na pokrycie wynagrodzenia pracowników zakładów pracy za czas zwolnień od pracy zawodowej w celu pełnienia funkcji wychowawczych.¹³ W grupie tej znajduje się również organizacja wypoczynku niedzielnego i świątecznego lub w inne dni wolne od pracy oraz prowadzenie różnych form turystyki (wycieczki krajowe, zagraniczne), wypożyczalni sprzętu turystycznego i innych.

Świadczenia i usługi, zaliczone do grupy drugiej, służą zaspokajaniu potrzeb o charakterze kulturalno-rozrywkowym. Należy tu organizowanie działalności kulturalno-oświatowej i wychowawczej, zwłaszcza w formie prowadzenia takich placówek socjalnych, jak zakładowe domy kultury, kina, świetlice, biblioteki i czytelnie. W grupie tej znajdują się także wydatki rzeczowe związane z utrzymaniem właściwego stanu technicznego pracowniczych ogrodów działkowych oraz nakłady finansowe związane z krzewieniem kultury fizycznej, a przeznaczone na pro-

¹¹ Dokonano tego na mocy powoływanego wcześniej rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakładowego funduszu socjalnego i zakładowej działalności socjalnej.

¹² Zakres przedmiotowy zakładowej działalności socjalnej określony został w sposób ramowy wytycznymi nr 77 Ministra Pracy Płac i Spraw Socjalnych z 31 XII 1973 r. w sprawie kierunków i zasad prowadzenia zakładowej działalności socjalnej — Dz. Urz. MPPiSS 1974, nr 1, poz. 2.

¹³ Zob. § 10, ust. 2 oraz § 14 ust. 2 uchwały nr 78 Rady Ministrów z 4 IV 1973 r. w sprawie zwolnień od pracy w uspołecznionych zakładach pracy — Mon. Pol. nr 17, poz. 103.

wadzenie i udostępnianie urządzeń sportowo-rekreacyjnych i wiele innych.

Trzecią grupę zakładowej działalności socjalnej stanowi bezzwrotna pomoc materialna. Udziela się jej osobom, które znalazły się w ciężkich warunkach życiowych. Przejawia się ona w formie zakupu określonych dóbr (lekarstw, sprzętu gospodarstwa domowego, opału) lub udzielaniu zasiłków pieniężnych. Należą tu również świadczenia pieniężne przeznaczone na częściową spłatę kredytów bezgotówkowych udzielanych młodym małżeństwom¹⁴, a także dotacje dla żłobków, przedszkoli i świetlic dziecięcych objętych planem finansowym organów administracji państwowej, przeznaczane na polepszenie standardu usług oraz inne.

Do grupy czwartej zaliczyć można z jednej strony subwencje zakładów pracy przekazywane na prowadzenie sanatoriów uzdrowiskowych i domów wczasów profilaktycznych, finansowanych zasadniczo przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a administrowanych jedynie przez zakłady pracy, z drugiej natomiast — przelewy na niektóre fundusze celowe, jak np. Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Rozwoju Turystyki i Wypoczynku.¹⁵

3

Finansowanie zakładowej działalności socjalnej pochodzi wyłącznie ze środków zgromadzonych w zakładowym funduszu socjalnym. Na ich całość składają się kwoty pochodzące z:

1) odpisu obciążającego koszty działalności podstawowej zakładu pracy;

2) tak zwanych „dochodów własnych”¹⁶.

Głównym źródłem finansowym, kształtującym wielkości zakładowych funduszy socjalnych, był odpis procentowy, który ustalony został na docelowym poziomie równym 20% funduszu płac danego przedsiębiorstwa. Poziom ten osiągnąć miały wszystkie zakłady pracy w r. 1978. Przyjęcie takiej koncepcji tworzenia funduszy socjalnych (w zasadniczej jego

¹⁴ Zob. uchwałę nr 52 Rady Ministrów z 7 III 1975 r. w sprawie udzielania pomocy materialnej dla młodych małżeństw ze środków zakładowego funduszu socjalnego — Mon. Pol. nr 40, poz. 53 z późniejszymi licznymi zmianami.

¹⁵ Nieco odmienny podział rodzajowy zakładowej działalności socjalnej wprowadza P. Tendera: *Koszty i dochody zakładowej działalności socjalnej i usług bytowych*, Warszawa 1976, s. 18 i n.

¹⁶ Tak zwanymi „dochodami własnymi”, według nomenklatury przyjętej w opracowaniach statystycznych GUS, objęte są wszystkie inne dochody funduszy socjalnych, jak np. odpłatność ludności, jednostek organizacyjnych itp. Jest o nich szerzej mowa w dalszej części.

wielkości) uniezależniało rozmiary środków socjalnych zakładów pracy od zmiennych osiągnięć ekonomicznych, wykonania czy przekroczenia przez nie dyrektywnych wskaźników finansowych itp. W ten sposób warunki do uzyskiwania względnie równomiernych środków socjalnych stworzono wszystkim zakładom pracy, zwłaszcza mniej rentownym lub planowo deficytowym. Rozmiary tych środków kształtowały się proporcjonalnie do wielkości ich funduszy płac.

Przedstawione zasady naliczania zakładowych funduszy socjalnych stanowiły mechanizm wyrównywania dysproporcji w poziomie zaspokajania potrzeb socjalnych pracowników różnych zakładów pracy. Cel ten realizowano poprzez stopniowe osiąganie równomiernych norm wielkości środków finansowych zasilających zakładowe fundusze socjalne. Jednocześnie zapewniony został stały, coroczny przyrost środków socjalnych we wszystkich przedsiębiorstwach, relatywnie do wzrostu funduszu płac.

Zwrócić należy uwagę, iż zakładowy fundusz socjalny nie stanowił w latach siedemdziesiątych bezpośredniego bodźca w zakresie wydajności pracy i ogólnej poprawy efektów gospodarowania.¹⁷ Ciężar zachęty materialnej na tym odcinku przerzucony został na wynagrodzenie za pracę. Ich wzrost miał następować w powiązaniu z poprawą wyników ekonomicznych przedsiębiorstwa.¹⁸

Za określeniem wielkości odpisu na fundusz socjalny w relacji do zróżnicowanych przecież funduszy płac przemawiała — jak się wydaje — konieczność zachowania preferencji społecznej dla branż, w których płace są szczególnym odzwierciedleniem złożoności i trudności pracy.¹⁹

¹⁷ W uzależnieniu wielkości odpisów na fundusze socjalne od wielkości funduszu płac upatrywano pośredni mechanizm bodźcowy w zakresie kształtowania poziomu środków na cele socjalno-kulturalne. Wzrost bowiem poziomu funduszu płac, zależny od wzrostu produkcji i poprawy jej jakości, powodował zwiększenie się kwot odpisów na zakładowe fundusze socjalne. Por. na ten temat: *Głosy w dyskusji nad projektem ustawy o funduszu socjalnym, jaka toczyła się na wspólnym posiedzeniu Sejmowej Komisji: Planu gospodarczego, Budżetu i Finansów; Prac Ustawodawczych oraz Pracy i Spraw Socjalnych 28 V 1973 r.*, „Biuletyn Sejmowy” 1973, nr 290/IV kad., a także D. Żuk, J. Domański: *Zakładowy fundusz nagród, socjalny, mieszkaniowy*, IW CRZZ, Warszawa 1974, s. 6. Zdaniem jednakże J. Kijowskiego, — „Fundusz socjalny może stać się stymulatorem wzrostu wydajności pracy, jeśli stopień zaspokojenia zbiorowych potrzeb socjalno-bytowych załogi będzie w poważnej mierze zależny od podniesienia poziomu gospodarki i uzyskania lepszych wyników finansowych, z których część może być przeznaczona na fundusz socjalny.” — *Finansowanie działalności socjalnej w spółdzielczości*, CRZZ, Warszawa 1969, s. 46.

¹⁸ Zob. dyskusję nad projektem ustawy o zasadach tworzenia zakładowego funduszu nagród, socjalnego i mieszkaniowego — *Sprawozdanie stenograficzne z 11 posiedzenia Sejmu PRL z dnia 23 VI 1973 r.*, Warszawa 1973, s. 55 i n.

¹⁹ Por. Mackiewicz-Golnik: *op. cit.*, s. 7.

Tak zwane „dochody własne” zakładowych funduszków socjalnych obejmowały:

- 1) odpłatność ludności oraz jednostek organizacyjnych, korzystających z usług zakładowej działalności socjalnej;
- 2) dotacje celowe organizacji społecznych;
- 3) dotacje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
- 4) część środków zakładowych funduszków nagród przeznaczonych na cele socjalne;
- 5) inne wpływy.

Odpłatność ludności oraz jednostek organizacyjnych stanowiła dochód zakładowego funduszu socjalnego z tytułu świadczonych usług. W przypadku jednostek organizacyjnych ich odpłatność związana była z: okresowym wynajmem miejsc uzdrowiskowych na cele sanatoryjne w ośrodkach wypoczynkowych jednostek macierzystych (prowadzących dany obiekt), zakupem usług w tych obiektach (skierowań na wczasy, wyżywienia), organizowaniem kursokonferencji, zjazdów itp.

Zasilanie funduszków socjalnych „dochodami własnymi”, uzyskiwanymi ze sprzedaży usług, stwarzać miało przesłanki prowadzenia zakładowej działalności socjalnej na zasadach rozrachunku gospodarczego i stosowania w gospodarowaniu środkami socjalnymi rachunku ekonomicznego w jego podstawowej formie.

Dotacje celowe organizacji społecznych mogły wspomagać działalność socjalną zakładów pracy w drodze ich dobrowolnego przekazywania na określone z góry zadania socjalne. Z wykorzystania przekazanych środków zakład pracy miał obowiązek rozliczyć się z organizacjami udzielającymi dotacji.

Na finansowanie wczasów leczniczych i sanatoriów zakładowych przeznaczano dotacje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, według ogólnych zasad finansowania przez te instytucje tego typu usług i norm wydatków. Na skutek wyższego jednak standardu usług świadczonych w obiektach zakładowych, w porównaniu z analogicznymi usługami realizowanymi w urządzeniach sieci ogólnodostępnej, obok odpłatności osób korzystających, koszty tych usług dofinansowywano ze środków zakładowych funduszków socjalnych.

Środki zakładowego funduszu nagród, jakie mogły być przeznaczone na cele socjalne, stanowiły różnicę pomiędzy naliczonym funduszem nagród a sumą wypłaconych indywidualnych nagród regulaminowych, pomniejszych o przelewy na zakładowy fundusz mieszkaniowy oraz o wypłatę nagród dla szczególnie wyróżniających się pracowników.²⁰ Pozostała

²⁰ Zob. § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z 1 X 1973 r. w sprawie zakładowego funduszu nagród, tekst jednolity ogłoszony w Dz. U. 1979, nr 4, poz. 21.

część naliczonego, lecz nie wykorzystanego zakładowego funduszu nagrod, przeznaczona mogła być na dodatkowe finansowanie działalności umożliwiającej korzystanie w szerszym zakresie przez dzieci pracowników ze żłobków, przedszkoli i innych zakładów opiekuńczych oraz kolonii i obozów.

Innymi wpływami zasilającymi rachunki zakładowych funduszy socjalnych mogły być kary pieniężne pracowników danego zakładu pracy z tytułu naruszenia porządku i dyscypliny pracy itp.²¹

Zakładowy fundusz socjalny — co warto podkreślić — skumulował w jednym źródle finansowym wszystkie środki pieniężne, jakie do chwili jego wprowadzenia kierowane były różnymi kanałami na świadczenia i usługi objęte zakresem zakładowej działalności socjalnej. W rezultacie scalenia tych środków możliwe stało się uzyskanie porównywalnego obrazu skali wydatków, jakich dokonywały poszczególne przedsiębiorstwa na cele socjalno-kulturalne.²²

4

Środki finansowe, zgromadzone w zakładowych funduszach socjalnych, służyły w zasadzie wyłącznemu pokrywaniu bieżących kosztów usług socjalnych.²³ Obejmowały one całość kosztów osobowych oraz rzeczowych, związanych z wytworzeniem usług we własnych urządzeniach socjalnych, z wyłączeniem amortyzacji socjalnych środków trwałych, które do r. 1982 obciążały koszty działalności podstawowej przedsiębiorstw.²⁴ Do kosztów bieżących zaliczano także koszty zakupu usług po cenach oferowanych przez organizacje wyspecjalizowane (FWP, przedsiębiorstwa turystyczne itp.).

Zakładowy fundusz socjalny przyjął również w całości ciężar finansowania kosztów remontów obiektów majątku trwałego, służącego prowadzeniu zakładowej działalności socjalnej. Po pokryciu bieżących kosztów

²¹ Zob. art. 108 § 4 kodeksu pracy, ustawa z 26 VI 1974 r., Dz. U. nr 24, poz. 141.

²² Por. Rybicki: *op. cit.*, s. 17.

²³ Zasada ta obowiązywała do chwili wprowadzenia zmian w systemie finansowania zakładowej działalności socjalnej, jakie zostały wprowadzone powołaną już ustawą o gospodarce finansowej przedsiębiorstw. O zmianach tych będzie mowa dalej.

²⁴ Od początku r. 1982 urządzenia służące zakładowej działalności socjalnej zostały zwolnione z amortyzowania, zob. uchwałę nr 243 Rady Ministrów z 30 XI 1981 r. w sprawie zasad działania przedsiębiorstw państwowych w r. 1982 — Mon. Pol. nr 32, poz. 287 oraz przytoczoną ustawą o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych.

działalności socjalnej oraz wyodrębnieniu rezerwy na remonty, pozostała część funduszu socjalnego przeznaczana mogła być na zakup dóbr inwestycyjnych służących rozwojowi urządzeń socjalnych.²⁵

W założeniach systemu finansowania zakładowej działalności socjalnej starano się przyjąć metodę finansowania przedmiotowego. Polega ona na zakupywaniu usług socjalnych po kosztach ich wytworzenia w urządzenia własnych lub po cenie usług sprzedawanych przez innych organizatorów.²⁶ Rezygnowano natomiast ze stosowania metody finansowania przedmiotowego, czyli pokrywania kosztów funkcjonowania urządzeń socjalnych. W związku z przyjęciem metody finansowania przedmiotowego koszty wszystkich skierowań czasowych, pochodzących z zakupu we własnych obiektach wypoczynkowych bądź w innych organizacjach obsługi turystycznej oraz w jednostkach gospodarki nie uspołecznionej (kwatery prywatne), pokrywano ze środków zakładowego funduszu socjalnego.²⁷ Odnosiło się to również do finansowania usług kolonijnych dla dzieci pracowników i innych tego rodzaju form wypoczynkowych.

Zaznaczyć należy, iż wprowadzenie w sferę finansowania działalności socjalnej metody finansowania przedmiotowego było możliwe dzięki skumulowaniu wszystkich środków przeznaczonych na świadczenia i usługi zaliczone do zakładowej działalności socjalnej w jednym źródle oraz bezpośredniemu finansowaniu z tego źródła pełnych w zasadzie kosztów usług socjalnych.²⁸ Metoda finansowania usług socjalnych drogą ich zakupu ze środków autonomicznego funduszu socjalnego, przy jednoczesnym ujawnianiu całkowitych kosztów zakupywanych usług, zmuszać miała organizatorów zakładowej działalności socjalnej do efektywniejszej gospo-

²⁵ § 9 powoływanego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zakładowego funduszu socjalnego i zakładowej działalności socjalnej.

²⁶ Szerzej na ten temat pisze Z. Pirożyński: *Niektóre zagadnienia planowania i finansowania działalności socjalnej przedsiębiorstw*, „Studia i Materiały Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych” 1975, z. 4, s. 129.

²⁷ Fundusz Czasów Pracowniczych nadal sprzedawał ulgowe skierowania na wczasy, finansowane z budżetu państwa, jedynie dla emerytów i rencistów, nie związanych z byłym macierzystym zakładem pracy, na ten cel przeznaczono 20% całości skierowań, jakimi dysponował FWP.

²⁸ W stosunku do przytoczonego wyżej stwierdzenia należałoby uczynić dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, wydatki na zakładową działalność socjalną, dokonywane ze środków funduszy socjalnych, nie stanowiły pokrycia pełnych kosztów wytworzonych usług w przypadku, kiedy usługi te nabywane były we własnych urządzeniach zakładowych. Zakładowy fundusz socjalny nie pokrywał, jak wiadomo, kosztów przypadającej od tych urządzeń amortyzacji. Po drugie, część kosztów usług socjalnych mogła znaleźć pokrycie w dotacji budżetu państwa, przeznaczonej przez Ministra Finansów na pokrycie remontów zakładowych obiektów socjalnych.

darki środkami finansowymi. Chodziło zwłaszcza o obniżenie kosztów świadczonych usług, zwiększanie liczby oraz standardu usług itp.²⁹

Finansowa gospodarka środkami socjalnymi mogła być prowadzona bądź na szczeblu poszczególnych przedsiębiorstw, bądź była powierzana jednostkom nadrzędnym lub innym wyznaczonym do tego celu zakładom pracy. Prowadzenie działalności socjalno-kulturalnej indywidualnie przez poszczególne przedsiębiorstwa było determinowane najczęściej poziomem zatrudnienia, wielkością odpisu na zakładowy fundusz socjalny, potencjałem infrastruktury socjalnej itp. W sytuacjach takich przedsiębiorstwa samodzielnie gromadziły fundusze socjalne, z których następnie zakupywały usługi w macierzystej bazie socjalnej lub — jak wspomniano wyżej — w jednostkach wyspecjalizowanych.

Przedsiębiorstwa prowadzące zakładową działalność socjalną w znacznych rozmiarach tworzyły przeważnie specjalne jednostki gospodarcze, których wyłącznym celem miało być świadczenie usług socjalnych. Jednostki te mogły przejmować pod swój zarząd obiekty socjalne kilku przedsiębiorstw i w oparciu o nie świadczyć usługi socjalne, w tym głównie wczasowe i kolonijne.³⁰ Wyodrębnione organizacyjnie jednostki — o których mowa — prowadziły działalność gospodarczą i finansową na zasadach pełnego wewnętrznego lub ograniczonego wewnętrznego rozrachunku z zakładami pracy, na rzecz których świadczyły usługi. W praktyce funkcjonowały one pod nazwą zakładów usług socjalnych, zakładów świadczeń socjalnych lub przedsiębiorstw usług socjalnych.³¹

Zakłady usług socjalnych koszty swojej działalności pokrywały z dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży usług, których zakup finansowały przedsiębiorstwa ze środków zakładowych funduszy socjalnych. Nadwyżki przychodów nad kosztami, uzyskane z tytułu sprzedaży usług osobom fizycznym i jednostkom organizacyjnym, zwiększały środki zakła-

²⁹ Por. J. Kaleta: *Gospodarka budżetowa*, PWE, Warszawa 1977, s. 178 i n., a także Z. Pirożyński: *Budżet a finansowanie działalności nieprodukcyjnej*, „Studia Finansowe” 1978, nr 7—8, s. 109, E. Denek, J. Wierzbicki: *Organizacja i zasady gospodarki budżetowej*, [w:] *Finanse*, Praca zbiorowa, PWN, Warszawa 1978, s. 235.

³⁰ Zob. pismo okólne Ministerstwa Finansów z 20 XII 1973 r. znak EK i PB 1-4002-41/73, ustalające normy gospodarki finansowej w zakresie zakładowej działalności socjalnej oraz wyjaśnienie nr 13 Ministra Pracy Płac i Spraw Socjalnych z 5 VIII 1975 r, w sprawie zasad finansowania zakładowej działalności socjalnej, prowadzonej w formie wyodrębnionego zakładu usług socjalnych lub zakładu usług socjalnych i bytowych Dz. Urz. MPPiSS nr 9, poz. 23.

³¹ Właściwą formę organizacyjną zakładowej działalności socjalnej ustalał dyrektor przedsiębiorstwa. Podstawowe warunki, jakie powinny spełniać wyodrębnione jednostki organizujące usługi socjalne omawia szerzej J. Witak: *Organizowanie działalności socjalnej i bytowej przez zakłady pracy i ich jednostki nadrzędne*, „Służba Pracownicza” 1975, nr 8, s. 15 i n

dowych funduszków socjalnych przedsiębiorstw, na rzecz których dany zakład prowadził działalność.³²

Zasady finansowania zakładowej działalności socjalnej stwarzać miały również warunki do oceny w miarę obiektywnej, poziomu środków pieniężnych, jakimi dysponowały poszczególne zakłady pracy na potrzeby socjalne swych pracowników. Na przeszkodzie temu stało zjawisko dość nierównomiernego obciążenia funduszków socjalnych różnego rodzaju wydatkami, nie mającymi charakteru powszechnego. Było to wynikiem prowadzenia przez niektóre przedsiębiorstwa szeregu urządzeń socjalnych o charakterze nietypowym. Zaliczyć by do nich należało: zakładowe domy kultury³³, przedszkola, żłobki, sanatoria, obiekty sportowe itp. Większość przedsiębiorstw, zwłaszcza mniejszych, korzystała z analogicznych urządzeń, które są ogólnie dostępne i prowadzone przez terenowe organy administracji państwowej lub instytucje wyspecjalizowane (ZUS). Z tego też powodu nie musiały one ponosić wydatków związanych z utrzymaniem omawianych rodzajów urządzeń. Wszystko to stwarzało sytuację, w której fundusze socjalne ogółu przedsiębiorstw nie mogły być praktycznie porównywalne.

Z tych względów w rozwiązaniach systemowych przyjęta została zasada mówiąca, iż zakłady pracy mogły dobrowolnie przekazywać do całkowitego finansowania terenowym organom administracji państwowej część dotychczasowych nakładów funduszków socjalnych, przeznaczanych na dopłaty do: żłobków, przedszkoli, świetlic dziecięcych. Natomiast Zakład Ubezpieczeń Społecznych przejmować mógł pełne finansowanie zakładowych sanatoriów i domów wczasów profilaktycznych.³⁴ W takich sytuacjach wielkość funduszu socjalnego ulegała zmniejszeniu — w zakładzie przekazującym — o kwoty świadczone dotychczas na rzecz danego urządzenia. Kwoty, o które pomniejszono fundusz socjalny, nie mogły jednakże spowodować obniżenia się tego funduszu poniżej poziomu wynikającego z 2% odpisu podstawowego.

Należy stwierdzić, iż za przyjęciem omawianego rozwiązania przemawiała również konieczność dostosowania jednolitego zakresu usług i świadczeń socjalnych do jednolitej powszechnie normy środków socjalnych. Dążono w ten sposób także do tego, by eksploatacja danego urządzenia socjalnego finansowana była wyłącznie z jednego źródła.

³² Zob. cytowane wyżej wyjaśnienie nr 13 Ministra Pracy Płac i Spraw Socjalnych z 5 VIII 1975 r.

³³ Na przykład w początku lat osiemdziesiątych zakładowych domów kultury istniało, tylko 480, przy czym liczba ta wykazuje tendencję malejącą.

³⁴ Zasadę tę wprowadziło rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zakładowego funduszu socjalnego i zakładowej działalności socjalnej, cytowane uprzednio, a znowelizowało również powoływane rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie zakładowego funduszu socjalnego i zakładowej działalności socjalnej.

Elementem komplementarnym w stosunku do całego systemu finansowania zakładowej działalności socjalnej były przepisy określające zasady i tryb realizacji inwestycji socjalnych.³⁵ Finansowane one miały być przede wszystkim ze środków utworzonego w tym celu Centralnego Funduszu Inwestycji Socjalnych. Powstał on z odpisów amortyzacyjnych od wartości środków trwałych służących zakładowej działalności socjalnej, odprowadzanych przez poszczególne zakłady pracy, oraz dotacji budżetu państwa i innych środków. Centralny Fundusz Inwestycji Socjalnych w swych założeniach miał służyć głównie finansowaniu budowy kompleksów wypoczynkowych i rekreacyjnych, służących wielu zakładom pracy, a przy tym tańszych w eksploatacji.³⁶ W ten sposób stworzona miała zostać podaż usług socjalnych, która umożliwiałaby racjonalne wykorzystanie środków gromadzonych przez zakładowe fundusze socjalne.

5

Funkcjonujące w latach siedemdziesiątych i na początku lat osiemdziesiątych zasady finansowania zakładowej działalności socjalnej wykazywały w praktyce wiele cech negatywnych. Przede wszystkim jednolite zasady tworzenia zakładowych funduszy socjalnych nie wpływały w dostateczny sposób na niwelowanie dysproporcji w wielkościach środków socjalnych, jakie mimo wszystko utrzymywały się w poszczególnych zakładach pracy, branżach i resortach. Można stwierdzić, że dysproporcje te raczej pogłębiały się.

Rozpiętości w poziomie środków socjalnych wynikały stąd, że jednolity wskaźnik procentowego odpisu stosowano do znacznie zróżnicowanych wielkości funduszy płac. W związku z tym powszechnie przyjęta stawka odpisu na zakładowe fundusze socjalne przenosiła dysproporcje występujące w zakresie płac w sferę świadczeń pozapłacowych — socjalnych.³⁷ Przyczyną wskazanych rozpiętości był również — choć w mniejszym stopniu — niejednolity dopływ do funduszy socjalnych innych środków, zwłaszcza pochodzących z zakładowych funduszy nagród.

³⁵ Zob. uchwałę nr 140 Rady Ministrów z 31 V 1974 r. w sprawie zasad planowania, finansowania i realizowania inwestycji socjalnych — Mon. Pol. nr 22, poz. 129.

³⁶ Por. M. Zembrzuski: *Centralny Fundusz Inwestycji Socjalnych*, „Polityka Społeczna” 1978, nr 8.

³⁷ Na zjawisko to zwraca uwagę J. Kaleta: głos w dyskusji na temat: *Finansowanie działalności socjalno-kulturalnej, sprawozdanie z konferencji naukowej*, „Finanse” 1976, nr 1, s. 49, a także K. Krupa: *Głównym celem zabiegów społecznych — zmniejszenie dysproporcji*, „Przegląd Związkowy” 1978, nr 10, s. 13.

Zarówno w doktrynie, jak i w odczuciu społecznym istniało jednakże przekonanie, iż podział świadczeń socjalnych dokonywać się powinien w oderwaniu od czynników decydujących o wielkości płacy indywidualnej.³⁸ Było to tym bardziej przekonywające, iż tam, gdzie płace są wyższe, z reguły są niższe potrzeby socjalne i odwrotnie. Tymczasem jednolita stawka odpisu na zakładowe fundusze socjalne zakładała *a priori*, że potrzeby socjalne pracowników i ich rodzin kształtują się proporcjonalnie do funduszu płac.

Ponadto jednolita norma procentowego odpisu, stanowiącego podstawowe źródło wpływów funduszowych, służyć miała — jak wspomniano wyżej — finansowaniu jedynie usług i świadczeń o charakterze powszechnym. W rzeczywistości zakładowe fundusze socjalne obciążone były często finansowaniem wielu rodzajów świadczeń nie mających charakteru typowego, a nierzadko socjalnego.³⁹ W stosunku do tego rodzaju świadczeń jednolicie przyjęta norma odpisu nie mogła i nie spełniała właściwej roli. W wielu wypadkach nie pokrywała ona w pełni zróżnicowanych i odbiegających od najczęściej występujących wydatków. Rodziło to w praktyce szereg negatywnych zjawisk, takich jak zachwianie równowagi finansowej, powstawanie stanów deficytowych w zakładowych funduszach socjalnych, pokrywanie kosztów działalności socjalnej z innych pozafunduszowych źródeł itp.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż w rzeczywistości postulowaną metodę finansowania przedmiotowego stosowano tylko wówczas, gdy chodziło o zakup usług w instytucjach wyspecjalizowanych. W takich sytuacjach z funduszy socjalnych kupowano usługi po określonych z góry cenach. Natomiast w odniesieniu do usług realizowanych w oparciu o własną bazę socjalną dokonywano nadal finansowania kosztów eksploatacji tej bazy, czyli metodę finansowania podmiotowego. Zakładowe fundusze socjalne zawsze musiały pokryć koszty akcji socjalnej organizowanej we własnych obiektach. A zatem pokrywano również straty ponoszone na skutek nieracjonalnej gospodarki zakładowymi urządzeniami socjalnymi czy zwykłego marnotrawstwa, wynikającego z braku prowadzenia na tym odcinku rachunku ekonomicznego.

Negatywnie należy się też odnieść do obserwowanych w latach siedemdziesiątych tendencji angażowania za wszelką cenę środków zakładowych funduszy socjalnych na cele inwestycyjne. Środki tych funduszy — o czym trzeba pamiętać — miały być niemal wyłącznie prze-

³⁸ Zob. J. Danecki: *Egalitaryzm społeczny a modele konsumpcji w perspektywie do 1980 roku*, [w:] *Społeczny rozwój Polski w pracach prognostycznych*, Warszawa 1974, s. 183 i n.

³⁹ Por. H. Zarzycha: *Zasady finansowania zakładowej działalności socjalnej w latach 1945—1978*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1979, nr 7, s. 21.

znaczone na pokrycie potrzeb bieżących. Budownictwo zakładowych obiektów wypoczynkowych realizowane było ponadto w tych przedsiębiorstwach, które posiadały własne moce wykonawcze oraz odpowiednio wysokie środki finansowe. W dużo mniejszym zakresie następował oczekiwany rozwój bazy typu międzyzakładowego. Oznaczało to załamanie się koncepcji finansowania inwestycji socjalnych ze środków Centralnego Funduszu Inwestycji Socjalnych. Zakładową bazę socjalną cechowało nadal daleko idące rozproszenie organizacyjne.⁴⁰ Podrażało to, niewspółmierne do wartości świadczonych tam usług, społeczne koszty ich wytwarzania. Rozpowszechniony był również bardzo kontrowersyjny pogląd, iż poszczególne przedsiębiorstwa są w stanie zapewnić lepszy komfort oraz jakość świadczeń aniżeli na przykład jednostki centralizujące środki i urzędy socjalne.

6

Występujące w praktyce mankamenty i niedoskonałości finansowania zakładowej działalności socjalnej uzasadniały w pełni konieczność wprowadzenia zmian w dotychczasowych rozwiązaniach systemowych. Ich celem miało być lepsze dostosowanie zasad finansowania usług socjalnych do bieżących warunków gospodarczych oraz najpilniejszych potrzeb ludzi pracy.⁴¹ Zmiany w tym zakresie — choć w stopniu ograniczonym — wprowadziła reforma gospodarcza. Dotyczą one przede wszystkim zasad tworzenia zakładowych funduszy socjalnych. W świetle obowiązujących aktualnie przepisów fundusze socjalne powstają z⁴²:

1) corocznego odpisu podstawowego, wynoszącego 50% najniższego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej, obowiązującego

⁴⁰ Autorem szerszego opracowania na ten temat jest R. Walicki: *Efektywność wykorzystania zakładowych ośrodków wypoczynkowych*, „Studia i Materiały Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych” 1980, z. 13.

⁴¹ O potrzebach zmian w tym zakresie pisali: J. Kaleta: *Finansowanie działalności socjalno-kulturalnej ze środków organizacji gospodarczych*, [w:] *Problemy finansowania działalności niematerialnej*, PWE, Warszawa 1979, s. 134 i n.; K. Szymańska-Piotrowska: *Kierunki rozwoju świadczeń socjalno-bytowych przedsiębiorstw*, *ibid.*, s. 153 i n., jak również J. Piwoż: *Czynniki kształtujące zakres zakładowej działalności socjalnej*, *ibid.*, s. 164 i n. Zob. także dyskusję na temat problemów zakładowej działalności socjalnej, toczącą się na łamach czasopisma „Przegląd Związkowy” 1978, nr 7—8, 9—11 oraz 1980, nr 9—10.

⁴² Podstawowym aktem prawnym, regulującym zasady finansowania zakładowej działalności socjalnej w przedsiębiorstwach, jest ustawa z 26 II 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, powoływana już wcześniej. W tym zakresie zastąpiła ona ustawę z 23 VI 1973 r. o funduszu socjalnym. Była o tym zresztą mowa na początku.

w dniu 1 stycznia danego roku, obciążającego koszty działalności podstawowej przedsiębiorstwa;

2) uzupełniających środków przelewanych z funduszu załogi;

3) odpisu dodatkowego, równego kwocie wydatków dokonanych z zakładowego funduszu socjalnego na rzecz emerytów i rencistów — byłych pracowników i ich rodzin, w wysokości nie przekraczającej 5% kwoty odpisu podstawowego.

Na zakładowe fundusze socjalne wpływają nadal środki pieniężne pochodzące z opłat ludności, jednostek organizacyjnych, subwencji organizacji społecznych itp., z wyjątkiem środków nie tworzonych już obecnie zakładowych funduszy nagród.⁴³

Obok zmian w zasadach tworzenia funduszy socjalnych wprowadzono również istotne modyfikacje w dziedzinie finansowania zakładowych inwestycji socjalnych. Zgodnie z ustawą o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, inwestycje te finansowane są z części środków zakładowego funduszu socjalnego oraz z różnicy między dochodami a kosztami z tytułu sprzedaży i likwidacji środków trwałych służących działalności socjalnej, a także środków przekazanych przez związki zawodowe i inne organizacje społeczne. Ponadto środki przeznaczone na finansowanie inwestycji socjalnych mogą być zasilane kredytem bankowym, który spłacany jest następnie z zakładowego funduszu socjalnego.⁴⁴ Jednocześnie zrezygnowano z finansowania tego rodzaju inwestycji ze środków Centralnego Funduszu Inwestycji Socjalnych, który w r. 1982 uległ likwidacji.

7

Podjmując próbę ogólnej oceny nowych uregulowań prawnych co do tworzenia zakładowych funduszy socjalnych, należy pozytywnie ustosunkować się do — odmiennej aniżeli poprzednio — konstrukcji odpisu podstawowego.⁴⁵ Stawki tego odpisu są — jak wiadomo — jednakowe dla wszystkich przedsiębiorstw. Dzięki temu poziom środków socjalnych, w ich podstawowym rozmiarze, powinien być jednolity w odniesieniu do ogółu przedsiębiorstw państwowych. Konkretna wielkość zakładowego funduszu socjalnego tworzonego poprzez odpis podstawowy

⁴³ Zob. art. 25 powoływanej wyżej ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych.

⁴⁴ Zob. art. 37 ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw.

⁴⁵ W kierunku tym zmierzały znowelizowane, cytowanym już, rozporządzeniem Rady Ministrów z 24 IV 1981 r. zasady tworzenia zakładowych funduszy socjalnych. Ustalono wtedy, iż odpis podstawowy nie mógł być niższy od kwoty 1200 zł, która to kwota odpowiadała ówczesnie połowie najniższego wynagrodzenia.

będzie równa iloczynowi stanu zatrudnienia i połowy najniższego wynagrodzenia, jakie w danym roku obowiązuje w gospodarce narodowej.

Omawiana zasada tworzenia funduszków socjalnych zapewnić może po raz pierwszy równomierne wyposażenie wszystkich przedsiębiorstw w środki socjalne. W ten sposób można by zlikwidować utrzymujące się w tym zakresie dysproporcje. Zaletą tej zasady jest również to, że wielkość odpisów na fundusze socjalne korygowana będzie samoczynnie w związku ze zmianami w poziomie płac minimalnych. Dzięki temu zapewniona zostanie w pewnym stopniu kompensata wzrostu cen i kosztów usług socjalnych, tak aby siła nabywcza funduszków socjalnych nie uległa deprecjacji.

Należy jednak mieć na uwadze, iż zmiany wprowadzone w ramach reformy gospodarczej dały przedsiębiorstwom uprawnienia do angażowania zysku do podziału (funduszu załogi) na potrzeby zakładowej działalności socjalnej. Oznacza to, iż system finansowania działalności socjalnej spełniać będzie w pewnym stopniu funkcję stymulacyjną, a nie tylko egali-taryzującego rozdzielnictwa środków na cele socjalne. Środki pochodzące z części zysku przedsiębiorstw przeznaczone będą — jak można przypuszczać — na podniesienie poziomu świadczeń socjalnych, rozszerzenia ich zakresu, poprawę standardu itp. Ponieważ wielkość zysku przeznaczonego na potrzeby socjalne uzależniona będzie od wyników gospodarowania, toteż poprawa czy wzrost poziomu bądź zakresu świadczeń uzależnione będą od lepszej pracy załogi. Z tego też względu świadczenia socjalne stać się mogą pozapłacowymi bodźcami materialnego zainteresowania, oddziaływującymi w kierunku wzrostu społecznej efektywności pracy.

8

Ograniczono się do zasygnalizowania zmian mających — jak się wydaje — pierwszoplanowe znaczenie w zaspokajaniu bieżących potrzeb socjalno-kulturalnych. Bez omówienia pozostało zwłaszcza tak istotne zagadnienie, jakim jest problem efektywności gospodarowania urządzeniami socjalnymi. Problem ten nadal nie jest w sposób właściwy rozwiązany. Nie została bowiem finansowo i organizacyjnie wyodrębniona zakładowa baza socjalna, co — jak się wydaje — jest niezbędnym i podstawowym warunkiem do podniesienia efektywności gospodarki socjalnej.

W zakończeniu należy stwierdzić, iż proces doskonalenia systemu finansowania zakładowej działalności socjalnej, zapoczątkowany ustawą z r. 1973 — pomimo zmian wprowadzonych ustawą o gospodarce finansowej przedsiębiorstw — nie został zakończony. Oczekiwać należy szeregu dalszych rozwiązań o charakterze kompleksowym.

Bazę do tego rodzaju działań stanowić powinny generalne zasady obecnego systemu. Modyfikacje powinny w większym aniżeli dotychczas stopniu uwzględniać czynniki warunkujące wzrost efektywności gospodarowania środkami i urządzeniami socjalnymi, a także zapewnić w miarę zrównoważony dopływ środków na cele socjalne.

РЕЗЮМЕ

В 1974 г. были введены качественно новые, по сравнению с предыдущими, принципы финансирования социальной деятельности предприятий. Реализация этих принципов должна была принести, во-первых, уравнивание социальных средств, предназначенных на социальные потребности, для всех групп трудящихся, во-вторых, рациональное и эффективное расходование этих средств.

Предметом социальной деятельности предприятий являлись те из форм социального обеспечения, которые непосредственно связаны с условиями жизни трудовых коллективов. Они полагались в одинаковой степени как всем занятым на производстве, так и членам их семей и бывшим сотрудникам, пенсионерам и инвалидам. Все формы социальной деятельности предприятий, в зависимости от цели, которой они служат, можно разделить на 4 группы: отдых детей и трудящихся, культурно-развлекательная работа, безвозвратная материальная помощь нуждающимся, субсидии для санаториев и профилакториев.

Финансирование социальной деятельности предприятий осуществлялось исключительно за счет средств, накопленных в социальном фонде предприятия. В этом фонде скопились все денежные средства, которые до момента его образования по разным каналам направлялись с назначением на социальную деятельность предприятия. Социальный фонд предприятия образуется из отчислений от средств, обременяющих основную хозяйственную деятельность предприятия, и так называемых „собственных доходов”. Величина отчислений в социальный фонд предприятия устанавливается в размере 2% фонда заработной платы, одинаково для всех предприятий. Таким образом, делались попытки выравнять диспропорции, выступающие на разных предприятиях в области удовлетворения социальных потребностей до введения новой системы. Цель, однако, не была достигнута, т.к. одинаковая для всех предприятий величина отчисления в социальный фонд переносила диспропорции, выступающие в уровне заработной платы, на социальную деятельность.

В связи с этим возникла необходимость изменить систему финансирования социальной деятельности предприятий, что и произошло в 1982 г. вместе с введением экономической реформы. Согласно действующим в настоящее время положениям, социальный фонд государственных предприятий создается прежде всего из ежегодных основных отчислений, составляющих 50% самой низкой заработной платы в году. Можно также переводить в этот фонд часть прибыли для распределения, а также средства, полученные из других источников. Принцип образования социального фонда на основе квотных отчислений приведет к тому, что все предприятия будут иметь одинаковые по величине средства, предназначенные на социальную деятельность. Увеличение этих средств будет зависеть от роста производительности труда на предприятии.

SUMMARY

New, qualitatively different rules of financing intra-enterprise social benefits were introduced in 1974. The implementation of these rules was to result in practice: firstly, in the equal level of social benefit funds with regard to all categories of employees; secondly, in the rational and effective management of these funds.

The intra-enterprise social benefits are those services and benefits which are connected with the living conditions of the employees, and to which all the employees, their families, and retired employees are equally entitled. These services and benefits can be classified — for the purposes they serve — into the following four categories: recreation of employees and children, cultural activities, non-repayable financial help to needy employees, subsidies for convalescent homes and preventative rest homes.

Intra-enterprise social benefits were financed by the enterprise's social funds, which accumulated all the money for intra-enterprise social benefits, channelled from different sources until the social funds were established. The funds were obtained by deductions from the operating costs of the enterprise and its "own revenues". The main financial source which influenced the amount of the funds was a percentage deduction fixed at an equal rate of 2 per cent of the wage-fund.

This was intended to level out the discrepancies in social benefits in different enterprises which existed before this system was introduced. This goal was not achieved, however, because the equal rate of deduction shifted the existing discrepancies in wages onto the social benefits.

For that reason it was necessary to change the system of financing the intra-enterprise social benefits. The changes were introduced with the 1982 economic reform. According to the current regulations, the social funds in state-owned enterprises are primarily established from the annual basic deduction of 50 percent of the minimum wage in the national economy in a given year. Part of the revenue to be divided can also be remitted to the social fund and the money from other sources. The rule of establishing the social fund basing an allocation deduction allows all enterprises to have basic social funds of the same amount. Any increase above the basic level will be possible only through a greater productivity in an enterprise.