

JAN SOBIECH

AKTUALNE KIERUNKI DYSKUSJI O FINANSOWANIU DZIAŁALNOŚCI NIEPRODUKCYJNEJ

I. CHARAKTERYSTYKA DZIAŁALNOŚCI NIEPRODUKCYJNEJ, KLASYFIKACJA I PROBLEMATYKA EKONOMICZNA TEJ DZIAŁALNOŚCI

Rozgraniczenie działalności produkcyjnej i nieprodukcyjnej wiąże się z podziałem pracy na produkcyjną i nieprodukcyjną, a w praktyce ma często charakter umowny. Działalność produkcyjna to taka, w której powstają dobra i usługi produkcyjne, związane z przeniesieniem dóbr w czasie i przestrzeni oraz z ich podziałem. Działalność, która nie mieści się w ramach tak określonej działalności produkcyjnej, zalicza się do działalności nieprodukcyjnej¹, którą definiuje się więc na zasadzie negacji. W odróżnieniu od działalności produkcyjnej, która zaspokaja potrzeby społeczeństwa poprzez wytwarzanie dóbr i usług materialnych, właściwością działalności nieprodukcyjnej jest zaspokajanie potrzeb społeczeństwa przez bezpośrednie oddziaływanie na człowieka².

Charakterystyczną cechą działalności nieprodukcyjnej jest jej różnorodność. Zalicza się do niej: działalność (aparatu państwowego i organów wymiaru sprawiedliwości, obronę narodową, działalność banków i zakładów ubezpieczeń, badania naukowe, kształcenie i wychowanie, działalność służby zdrowia, działalność kulturalną, działalność w zakresie turystyki i wypoczynku, gospodarkę mieszkaniową oraz niektóre dziedziny gospodarki komunalnej).

Tak niejednorodną co do swego charakteru działalność nieprodukcyjną klasyfikuje się według rozmaitych kryteriów. Najbardziej wnikliwą klasyfikację tej działalności przeprowadził w literaturze polskiej Z. Pirożyński³. Jako kryteria podziału przyjął on: a) odbiorców rezultatów działalności nieprodukcyjnej, b) stosunek tej działalności do produkcji, c) rozpiętość w czasie między nakładami a efektami działalności nieprodukcyjnej oraz d) układ sektorowy i e) źródła finansowania.

¹ Z. Pirożyński, *Koszty i źródła finansowania działalności nieprodukcyjnej*, Studia Finansowe 1969 nr 6, s. 8.

² M. Kucharski, *Bilanse syntetyczne gospodarki narodowej*, Warszawa 1967, s. 8.

³ Z. Pirożyński, *Koszty i źródła finansowania ...*, op. cit., s. 12.

Według kryterium odbiorcy rezultatów działalności nieprodukcyjnej dzieli się ją na działalność na rzecz podmiotów produkcyjnych, podmiotów nieprodukcyjnych, gospodarstw domowych i społeczeństwa jako całości. W ramach działalności nieprodukcyjnej wyróżnić można zatem działalność służącą produkcji (świadczoną na rzecz podmiotów produkcyjnych) i działalność służącą konsumpcji (świadczoną na rzecz podmiotów nieprodukcyjnych, gospodarstw domowych i społeczeństwa jako całości). Postępujący wzrost znaczenia usług świadczonych na rzecz podmiotów produkcyjnych czyni coraz bardziej wątpliwe obejmowanie społecznym funduszem konsumpcji całości działalności usługowej poza produkcją materialną.

Z punktu widzenia stosunku działalności nieprodukcyjnej do produkcji wyodrębnia się działalność bezpośrednio wpływającą na produkcję i działalność pośrednio oddziałującą na produkcję, przy czym działalność bezpośrednio oddziałującą na produkcję dzieli się na oddziałującą na środki rzeczowe (kapitał rzeczowy) i sposób ich wykorzystania (technologie) oraz oddziałującą na siłę roboczą.

Biorąc pod uwagę rozpiętość w czasie między nakładami a efektami działalności nieprodukcyjnej wyróżnia się działalność o niewielkiej rozpiętości i działalność o znacznej rozpiętości w czasie między nakładami a efektami. I wreszcie, według układu sektorowego wyodrębnia się działalność prowadzoną przez sektor uspołeczniony i działalność prowadzoną przez sektor nie uspołeczniony, a według źródeł jej finansowania — działalność finansowaną z funduszy społecznych i działalność finansowaną ze środków własnych nabywców usług nieprodukcyjnych⁴.

Przedstawione kryteria podziału mają różne znaczenie w zależności od tego, od jakiej strony rozpatruje się działalność nieprodukcyjną. I tak z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki narodowej podstawowe znaczenie ma kryterium odbiorcy rezultatów działalności nieprodukcyjnej, a z punktu widzenia wzrostu gospodarczego najważniejszy jest podział działalności nieprodukcyjnej według jej stosunku do produkcji. Kryterium rozpiętości w czasie między nakładami a efektami działalności nieprodukcyjnej jest szczególnie użyteczne w planowaniu długookresowym, a klasyfikacja działalności nieprodukcyjnej według układu sektorowego oraz źródeł jej finansowania ma istotne znaczenie dla polityki społeczno-gospodarczej państwa socjalistycznego.

Żadne z wyżej przedstawionych kryteriów podziału działalności nieprodukcyjnej nie odpowiada ściśle podziałowi zastosowanemu w klasyfikacji gospodarki narodowej GUS⁵. Sfera działalności poza produkcją materialną, podzielona w klasyfikacji GUS na dwie podsferę — usług nie-

⁴ M. Kucharski, *Bilanse syntetyczne...*, op. cit., s. 25; Z. Pirożyński, *Budżet a finansowanie działalności nieprodukcyjnej*, *Studia Finansowe* 1969 nr 7-8, s. 101.

⁵ *Klasyfikacja Gospodarki Narodowej*, Warszawa 1970, s. 18 - 19.

materialnych oraz działalności niezbędnej dla funkcjonowania całokształtu życia gospodarczego i społecznego — obejmuje: w pierwszym zakresie — usług świadczonych na rzecz określonych odbiorców — oświatę i wychowanie, kulturę i sztukę, ochronę zdrowia, opiekę społeczną i kulturę fizyczną oraz niektóre gałęzie i branże z innych działów (np. gospodarkę mieszkaniową, jednostki eksploatacji wagonów sypialnych, niektóre jednostki transportu i łączności), a w zakresie drugim — działalności niezbędnej dla funkcjonowania całokształtu życia gospodarczego i społecznego — naukę, instytucje finansowe i ubezpieczeniowe, administrację państwa, wymiar sprawiedliwości i obronę narodową, a także pozostałe gałęzie gospodarki narodowej (nie ujęte w innych sferach).

W literaturze spotkać się można z krytyczną oceną tak zakresu całej działalności zaliczanej w omawianej klasyfikacji do sfery poza produkcją materialną, jak i podziału tej działalności na obie podsferę⁶. Za niewłaściwe uważa się między innymi zaliczanie do sfery poza produkcją materialną gospodarki mieszkaniowej, jednostek związanych z obsługą transportu morskiego i lotniczego, łączności i eksploatacji wagonów sypialnych itp. Natomiast w odniesieniu do podziału działalności poza sferą produkcji materialnej na podsferę usług niematerialnych i podsferę działalności niezbędnej dla funkcjonowania całokształtu życia gospodarczego i społecznego, budzi wątpliwość zaliczanie oświaty do podsferę pierwszej, podczas gdy nauka należy do podsferę drugiej, zaś instytucje finansowych i ubezpieczeniowych do podsferę drugiej, podczas gdy usługi tych instytucji świadczone są w większości na rzecz określonych odbiorców i to z reguły na zasadzie odpłatności.

Gdyby przyjąć te zastrzeżenia i dokonać odpowiednich zmian w klasyfikacji gospodarki narodowej, to tak zmodyfikowany podział działalności, poza produkcją materialną na dwie podsferę tej działalności, odpowiadałby w przybliżeniu podziałowi na działalność finansowaną ze środków własnych nabywców usług nieprodukcyjnych oraz działalność finansowaną z funduszy społecznych.

Należy wyjaśnić wreszcie stosunek działalności prowadzonej poza produkcją materialną do działalności w zakresie usług socjalno-kulturalnych. Można się spotkać z utożsamianiem działalności nieprodukcyjnej z usługami socjalno-kulturalnymi, co zasadniczo nie jest właściwe, w skład działalności nieprodukcyjnej wchodzi bowiem, obok usług socjalno-kulturalnych w ścisłym tego słowa znaczeniu, działalność o innym charakterze, jak administracja państwowa, obrona narodowa itp. Obu tych rodzajów działalności nie analizuje się jednak na ogół łącznie, co pozwala

⁶ J. Wierzbiński, L. Kupniewski, M. Borchert, *Bilans działalności w sferze poza produkcją materialną na przykładzie roku 1968*, Instytut Finansów, Prace Zakładu Bilansów Syntetycznych, Warszawa 1970, s. 20-25; M. Kucharski, *Bilanse syntetyczne ...*, op. cit., s. 21 - 22.

na rozpatrywanie działalności socjalno-kulturalnej jako działalności nieprodukcyjnej. Rozwiązania zawarte w niniejszym opracowaniu zostały również zawężone do problematyki usług socjalno-kulturalnych.

We wszystkich państwach socjalistycznych i kapitalistycznych nastąpił w ostatnich latach ogromny rozwój działalności socjalno-kulturalnej. Skłoniło to do szerszego objęcia tej działalności badaniami ekonomicznymi. Zachęca do tego nie tylko wzrastający udział usług nieprodukcyjnych w dochodzie narodowym, lecz i powiększające się znaczenie tych usług dla wzrostu gospodarczego i zarazem dla wzrostu stopy życiowej ludności.

Powiada się niekiedy wprost, że niektóre usługi socjalno-kulturalne stanowią ważny czynnik wzrostu gospodarczego, wpływając zarówno na jakość pracy (np. kształcenie), jak i jej ilość (np. ochrona zdrowia). Twierdzenia te opierają się ciągle jeszcze bardziej na intuicji aniżeli na udokumentowanych faktach, nie udało się bowiem dotąd skwantyfikować wpływu usług nieprodukcyjnych na wzrost dochodu narodowego i produktu globalnego.

Świadczone na rzecz ludności usługi socjalno-kulturalne niewątpliwie zwiększają stopień zaspokojenia potrzeb człowieka w okresie, w którym są one wytwarzane i wykorzystywane przez ludność⁷. Z drugiej strony wydatki rzeczowe, poniesione w ramach działalności nieprodukcyjnej, zmniejszają globalny fundusz spożycia ludności, a wydatki osobowe tej działalności wpływają na strukturę podziału funduszu płac między pracowników produkcyjnych i nieprodukcyjnych, ograniczając możliwość wzrostu płac realnych pracowników produkcyjnych⁸. Oznacza to, że wzrost globalnego funduszu spożycia i realnych płac pracowników produkcyjnych ogranicza rozwój usług socjalno-kulturalnych.

Innym czynnikiem ograniczającym rozwój działalności nieprodukcyjnej jest wymaganie wysokich kwalifikacji i daleko posuniętej specjalizacji pracy w sektorze nieprodukcyjnym, co utrudnia, przynajmniej w krótkim okresie, wzrost zatrudniania w tym sektorze. Nie ma też szerszych możliwości przesunięć siły roboczej między sferą produkcyjną i nieprodukcyjną, ponadto nie są tu znaczne możliwości wzrostu wydajności przez wprowadzenie postępu technicznego. Rozwój działalności nieprodukcyjnej wymaga z reguły ogólnego wzrostu zatrudnienia⁹.

Ekonomiczna problematyka działalności nieprodukcyjnej jest rozległa, głównie zresztą w krajach o znacznym tempie wzrostu gospodarczego i wysokiej stopie życiowej ludności. Jest ona jednocześnie stosunkowo

⁷ Z. Pirożyński, *Niektóre ekonomiczne aspekty wzrostu wydatków państwowych na cele oświatowo-kulturalne i socjalne*, w: *Studia Podatkowe i Budżetowe*, Toruń 1964, s. 184.

⁸ Ibidem, s. 185.

⁹ Ibidem, s. 192 - 195.

mało rozeznana i stąd wiele tu problemów dyskusyjnych i kontrowersyjnych lub po prostu dopiero postawionych i niełatwych do rozwiązania. Dyskusja na ten temat rozwinęła się ostatnio w Polsce. Do najczęściej dyskutowanych problemów należą metody planowania oraz finansowania działalności nieprodukcyjnej, a w tym ostatnim zakresie zagadnienia źródeł finansowania tej działalności, odpłatności za usługi socjalno-kulturalne, finansowanie tych usług ze środków przedsiębiorstw, form organizacyjnych prowadzenia działalności usługowej, z wykorzystywaniem rachunku kosztów czy nawet także obliczaniem jej efektywności.

II. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI NIEPRODUKCYJNEJ I ZAGADNIENIE ODPLATNOŚCI ZA USŁUGI SOCJALNO-KULTURALNE

Działalność nieprodukcyjna — jak już wspomniano — finansowana może być bądź z funduszy społecznych bądź ze środków własnych odbiorców rezultatów działalności nieprodukcyjnej. Finansowanie działalności nieprodukcyjnej z funduszy społecznych odbywać się może poprzez bezpośrednie finansowanie instytucji świadczących usługi nieprodukcyjne lub poprzez finansowanie zakupu usług, rozdzielanych bezpłatnie lub przy częściowej odpłatności. Ze względu na możliwość oddziaływania na jakość świadczonych usług nieprodukcyjnych przez stosowne kształtowanie struktury kosztów, najszerzej stosowane jest bezpośrednie finansowanie działalności nieprodukcyjnej z funduszy społecznych.

Pojęcia funduszy społecznych używa się tu w szerokim znaczeniu, obejmując nim nie tylko zasoby pieniężne występujące poza środkami własnymi przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, ale także i wydatki przedsiębiorstw na cele nie związane bezpośrednio z produkcją¹⁰. Zgodnie z tym do funduszy społecznych zostaje zaliczona ta część funduszy obrotowych przedsiębiorstw, którą przeznacza się na finansowanie działalności nieprodukcyjnej, a środki własne odbiorców usług nieprodukcyjnych ograniczają się w zasadzie do dochodów ludności. Nie jest to jednak stanowisko powszechne. J. Wierzbicki uważa np., że finansowanie działalności nieprodukcyjnej z funduszy obrotowych oraz funduszy zakładowych przedsiębiorstw państwowych, jak i funduszy innych organizacji gospodarczych, należy traktować jako odrębną formę finansowania ze środków własnych nabywców usług nieprodukcyjnych¹¹.

Finansowanie działalności nieprodukcyjnej ze środków przedsiębiorstw i innych organizacji gospodarczych ujmowane jest tu jako zbiorowa forma odpłatności za świadczone usługi. Wskazuje się przy tym na możliwość zwiększenia, poprzez zbiorowe finansowanie, usług socjalno-kulturalnych,

¹⁰ Z. Pirożyński, *Budżet a finansowanie...*, op. cit., s. 102.

¹¹ Wypowiedź dyskusyjna na Sesji Naukowej Instytutu Finansów w listopadzie 1968 r., *Studia Finansowe* 1969, nr 7 - 8, s. 268.

udziału dochodów własnych jako źródła finansowania działalności nieprodukcyjnej, a tym samym i na możliwość zwiększenia ogólnej wielkości tej działalności. W miarę rozwoju zbiorowej formy odpłatności za świadczone usługi, nieuniknione byłoby jednak zróżnicowanie stopnia zaspokojenia potrzeb pracowników poszczególnych branż i przedsiębiorstw. Zróżnicowanie to uznawane jest czasem za główną wadę zbiorowej formy odpłatności za usługi, natomiast — zdaniem J. Wierzbickiego — byłoby to po prostu zjawisko analogiczne do występującego szeroko i nie budzącego zastrzeżeń różnicowania płac w poszczególnych branżach.

Zgodnie z tym stanowiskiem do funduszy społecznych zaliczałoby się jedynie budżet państwa i pozabudżetowe fundusze celowe, takie jak: fundusz postępu techniczno-ekonomicznego, fundusze turystyki i wypoczynku, fundusz emerytalny, fundusze gromadzkie, miejskie itp. Poza funduszami społecznymi występują fundusze przedsiębiorstw oraz dochody ludności.

Ta różnorodność źródeł finansowania usług niematerialnych jest niejednokrotnie krytykowana. Zajmę się tu przede wszystkim najdawniej dyskutowanym pytaniem — w jakich przypadkach działalność nieprodukcyjna powinna być finansowana z funduszy społecznych, a w jakich może być ona finansowana z dochodów nabywców rezultatów tej działalności, co wiąże się z zagadnieniem odpłatności za usługi nieprodukcyjne.

Przyjmuje się na ogół zgodnie, że w przypadku gdy usługi nieprodukcyjne są ilościowo i wartościowo niewymierne i tym samym niepodzielne (jak np. podstawowe badania naukowe), muszą być one finansowane z funduszy społecznych (na zasadzie nieodpłatności). Zalety finansowania z funduszy społecznych zachęcają jednak do wykorzystywania tego źródła również w przypadku gdy (mamy do czynienia z podzielną działalnością usług nieprodukcyjnych (jak np. w przypadku niektórych form kształcenia, ochrony zdrowia itp.)¹². Przez finansowanie tego rodzaju działalności z funduszy społecznych i nieodpłatne rozdzielanie rezultatów tej działalności, a nawet zobowiązanie do przymusowego z niej korzystania, zapewnia się taką strukturę spożycia w tym zakresie, jaką w danej chwili uznaje się za pożądaną i zgodną z założeniami rozwoju gospodarczego i społecznego. Ten sposób finansowania pozwala przy tym na przełamanie bariery dochodowej, która mogłaby uniemożliwiać korzystanie z usług nieprodukcyjnych jednostkom o niskich dochodach, gwarantując tym samym zaspokojenie minimum potrzeb wszystkich obywateli.

Do finansowania działalności nieprodukcyjnej z funduszy społecznych skłania wreszcie występowanie w niektórych dziedzinach tej działalności znacznej rozpiętości w czasie między nakładami a efektami (np. w badaniach naukowych, kształceniu), co znacznie utrudnia pokrywanie

¹² Z. Pirożyński, *Budżet a finansowanie ...*, op. cit., s. 109 i nast.

nakładów ponoszonych w tych dziedzinach z bieżących dochodów jednostek korzystających z efektów działalności nieprodukcyjnej. W tym ostatnim przypadku alternatywną metodą finansowania byłoby, obok: nieodpłatnego finansowania z funduszy społecznych, kredytowanie podmiotów korzystających z tych usług, które dają efekty w przyszłości. Kredyt tego rodzaju powinien być spłacany w okresie gdy usługi zaczną przynosić efekty.

Jednakże i finansowanie działalności nieprodukcyjnej ze środków nabywców usług nieprodukcyjnych (tj. przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych oraz ludności) ma swoje zalety¹³. Odpłatne nabycie usług zwiększa wydatki nabywcy. Szczególne znaczenie ma to w przypadku podmiotów produkcyjnych, znajdując odbicie w kosztach tych jednostek, co stosownie wpływa na ceny wytwarzanych wyrobów i usług: oraz na wynik finansowy produkcji. Odnosi się to zarówno do przedsiębiorstw korzystających odpłatnie ze świadczeń instytucji działalności nieprodukcyjnej (np. miejskiej sieci kanalizacyjnej), jak i do przedsiębiorstw prowadzących we własnym zakresie działalność nieprodukcyjną dla zaspokojenia potrzeb swoich pracowników.

Odpłatne nabywanie usług przez ludność pozwala ustalić rzeczywiste koszty utrzymania ludności, jak również wielkość całkowitej konsumpcji ludności. Uruchomienie mechanizmu rynkowego w sferze nieprodukcyjnej, jakie ma miejsce przy odpłatnym świadczeniu usług niematerialnych, stwarza ponadto możliwość wyboru sposobu zaspokojenia potrzeb. Alternatywnymi możliwościami staje się wtedy zaspokojenie określonej potrzeby drogą nabycia usługi albo drogą własnej pracy (kształcenie — samokształcenie, korzystanie ze stołówki przyzakładowej — prowadzenie własnego gospodarstwa domowego itp.). Odpłatne świadczenie usług nieprodukcyjnych ma wreszcie i tę zaletę, że zwiększa rangę tych usług gdyż to co otrzymuje się nieodpłatnie jest często nie doceniane¹⁴.

Przedstawione wyżej zalety finansowania działalności nieprodukcyjnej z funduszy społecznych z jednej oraz ze środków własnych nabywców usług niematerialnych z drugiej strony wskazują na to, że działalność ta powinna być w znacznej części finansowana z funduszy społecznych, chociażby ze względu na niepodzielność i tym samym niemożność wskazania konkretnych odbiorców efektów działalności nieprodukcyjnej. Stosunkowo największe znaczenie ma przy tym budżet państwa, który jest podstawowym funduszem społecznym finansującym działalność nieprodukcyjną.

Rola budżetu centralnego i budżetów terenowych w finansowaniu tej działalności nie jest jednakowa we wszystkich rodzajach działalności nie-

¹³ Z. Pirożyński, *Koszty i źródła finansowania...*, op. cit., s. 43 i nast.

¹⁴ M. Kucharski, *Bilanse syntetyczne...*, op. cit., s. 27.

produkcyjnej. Można wskazać takie rodzaje działalności, w których udział budżetów terenowych w wydatkach budżetu państwa jest szczególnie wysoki (np. w ochronie zdrowia wynosi około 85%, a w oświacie blisko 90%), i takie, które w całości finansowane są z budżetu centralnego (np. nauka). Budżet państwa nie jest jednak jedynym funduszem społecznym finansującym działalność socjalno-kulturalną, coraz to większą rolę odgrywają bowiem w tym zakresie parabudżetowe fundusze celowe.

Gospodarkę fundusową typu budżetowego charakteryzuje uzależnienie rozmiaru wydatków od wysokości dochodów celowych i znacznie większa elastyczność gospodarki funduszowej w porównaniu z dosyć sztywnym trybem finansowania budżetowego. Powiązanie wydatków z dochodami funduszy celowych pozwala przy tym na zainteresowanie dysponentów tych funduszy maksymalizowaniem dochodów, pozwalające na rozszerzenie finansowania tego rodzaju działalności. Rozwijanie funduszy celowych jest jednak uzasadnione tylko wtedy, gdy zadania finansowane z funduszy celowych są inne od zadań finansowanych z budżetu państwa, a dochody tych funduszy nie mają takiego samego charakteru co dochody budżetowe¹⁵. W przypadku finansowania tych samych celów z budżetu i funduszy celowych pojawia się często trudna — ze względu na rozdrobnienie środków mających służyć określonym zadaniom — konieczność koordynacji zamierzeń podejmowanych w ramach budżetu i w ramach pozabudżetowych funduszy celowych. Korzystanie przez budżet i fundusze celowe ze wspólnych źródeł dochodów utrudnia prowadzenie jednolitej polityki finansowej (głównie podatkowej) i podwyższa koszt poboru dochodów.

W pewnym zakresie wskazane może być zastosowanie finansowania działalności nieprodukcyjnej ze środków własnych nabywców efektów tej działalności. W stosunku do tej właśnie części działalności nieprodukcyjnej pojawia się niełatwy do rozwiązania problem określenia granicy odpłatności, czyli wskazania, do których rodzajów działalności powinna odnosić się odpłatność za usługi. Granica ta zależy przy tym w pewnym stopniu od tego, czy nabywcą usług są przedsiębiorstwa czy ludność, co ma szczególne znaczenie w przypadku usług socjalno-kulturalnych nabywanych bezpośrednio przez ludność.

J. Wierzbicki za granicę tę uważa potrzeby, które w danych warunkach rozwoju społeczno-gospodarczego muszą być jednolicie zaspokojone w skali całego społeczeństwa¹⁶. W tym ujęciu wspomniana granica nie jest sztywna i zależy od tego, jakie potrzeby zalicza się w danej chwili do owej grupy (np. opieka nad matką i dzieckiem, zwalczanie chorób zakaźnych i społecznych). H. Sochacka-Krysiakowa dopuszcza pełną od-

¹⁵ J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, Poznań 1967, s. 95 i 319.

¹⁶ Wypowiedź dyskusyjna na Sesji ..., op. cit., s. 269.

płatność za usługi socjalno-kulturalne tylko wtedy, gdy celem odpłatności jest świadome ograniczenie popytu¹⁷.

Wydaje się, że zagadnienie odpłatności za usługi socjalno-kulturalne trzeba rozpatrywać w stosunku do konkretnych rodzajów usług, jak i w stosunku do nabywców tych usług, mając na względzie możliwość wykorzystania opłat jako narzędzia polityki społecznej. Opłaty charakteryzują się bowiem tym, że można różnicować ich wysokość, zarówno w zależności od tego, jaką przypisuje się wagę odnośnym usługom, jak i od tego, kto jest ich nabywcą.

III. FINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI NIEPRODUKCYJNEJ ZE ŚRODKÓW PRZEDSIĘBIORSTW

Prowadzenie działalności nieprodukcyjnej przez przedsiębiorstwa państwowe (w ramach tzw. działalności pozaoperacyjnej) budzi niekiedy poważne wątpliwości. Wskazuje się zwłaszcza na to, że udział przedsiębiorstw w działalności nieprodukcyjnej uniemożliwia prowadzenie pełnej ewidencji tej działalności, przez co utrudnia określenie stopnia zaspokojenia potrzeb w skali całego kraju i poszczególnych regionów oraz komplikuje objęcie działalności nieprodukcyjnej centralną kontrolą, a także nie pozwala na bezpośrednie kształtowanie nakładów ponoszonych w ramach działalności socjalno-kulturalnej¹⁸.

Bezpośrednie kształtowanie nakładów ponoszonych w ramach działalności pozaoperacyjnej pozwala określić pożądaną jakość poszczególnych usług nieprodukcyjnych, a tym samym umożliwia pełne uwzględnienie preferencji społecznych w stosunku do działalności nieprodukcyjnej. Jakość usług nieprodukcyjnych i ich zakres zależy jednak od zasobności przedsiębiorstw, co często bardzo różnicuje stopień zaspokojenia potrzeb pracowników w zależności od ich miejsca pracy, a to nie jest na ogół uważane za właściwe¹⁹. Okazuje się przy tym, że koszty prowadzenia działalności nieprodukcyjnej przez przedsiębiorstwa są wyższe od kosztów prowadzenia tej samej działalności z budżetu, a to zarówno ze względu na mniejsze rozmiary działalności, jak i na mniejszy stopień wykorzystania urządzeń socjalno-kulturalnych²⁰. Nie bez wpływu jest tu również chęć przedsiębiorstw do lepszego zaspokojenia potrzeb swoich pracowników.

W rezultacie tego wszystkiego prowadzona przez przedsiębiorstwa działalność pozaoperacyjna wpływa w niejednakowy sposób w rozma-

¹⁷ Wypowiedź dyskusyjna na Sesji ..., op. cit., s. 263.

¹⁸ H. Sochacka-Krysiakowa, *ibidem*, s. 261.

¹⁹ S. Sarnowski, Wypowiedź dyskusyjna na Sesji..., op. cit., s. 280.

²⁰ J. Kaleta, Wypowiedź dyskusyjna na Sesji..., op. cit., s. 283 - 285.

tych przedsiębiorstwach na ich wyniki finansowe, osłabiając tym samym znaczenie wyniku jako miernika działalności gospodarczej przedsiębiorstw²¹. Wskazuje się wreszcie na to, że we współczesnych państwach konieczny jest konsekwentny i racjonalny podział kompetencji między różnymi organami państwowymi, a prowadzenie działalności nieprodukcyjnej przez przedsiębiorstwa stoi w sprzeczności z tym podziałem²².

Prowadzenie przez przedsiębiorstwa działalności nieprodukcyjnej ma także i pozytywne strony. Najistotniejsze wydaje się tu bodźcowe oddziaływanie działalności pozaoperacyjnej przedsiębiorstw na załogę²³ oraz wspomniana już możliwość zwiększenia — poprzez zbiorowe finansowanie usług socjalno-kulturalnych z funduszy przedsiębiorstw — ogólnej wielkości działalności socjalno-kulturalnej. Trzeba tu podkreślić, że nawet niektórzy przeciwnicy prowadzenia przez przedsiębiorstwa działalności nieprodukcyjnej wypowiadają się za udziałem przedsiębiorstw w tej działalności, jeśli tylko wiąże się to z wyraźnymi elementami bodźcowymi²⁴. I wreszcie inni, nie widząc po prostu możliwości pełnego wycofania się przedsiębiorstw z prowadzenia przez nie działalności nieprodukcyjnej, proponują jedynie ustalenie ścisłego i możliwie wąskiego zakresu rzeczowego tej działalności w przedsiębiorstwach²⁵. Obecnie zakres ten jest często bardzo szeroki, obejmując zresztą, obok świadczeń ściśle socjalnych (np. kluby, stołówki, żłobki), również świadczenia służące bezpośrednio potrzebom produkcyjnym danego przedsiębiorstwa (np. szkoły przyzakładowe, hotele robotnicze itp.)²⁶.

Kontrowersyjne jest właściwie samo prowadzenie przez przedsiębiorstwa we własnym zakresie działalności nieprodukcyjnej, udział środków przedsiębiorstw w finansowaniu usług socjalno-kulturalnych nie budzi bowiem w zasadzie sprzeciwów. Postulowane jest nawet szersze niż dotychczas przerzucanie kosztów działalności nieprodukcyjnej na przedsiębiorstwa — np. w formie narzutów na określone cele socjalno-kulturalne, obciążających koszty własne produkcji²⁷. Z narzutów tych mogą być tworzone fundusze celowe typu budżetowego (parabudżety), służące finansowaniu określonych zadań. Dotyczy to głównie świadczeń stanowiących bieżący koszt utrzymania siły roboczej (np. leczenie, zasiłki chorobowe itp.). Odpowiednio zróżnicowane narzuty mogłyby w tym przypadku oddziaływać bodźcowo w kierunku zmniejszenia absencji cho-

²¹ W. Jeleń, Wypowiedź dyskusyjna na Sesji..., op. cit., s. 275 i nast.

²² J. Kaleta, *Terenowe planowanie budżetowe w Polsce Ludowej*, Warszawa 1968, s. 86.

²³ J. Dusza, Wypowiedź dyskusyjna na Sesji ..., op. cit., s. 277.

²⁴ H. Sochacka-Krysiakowa, Wypowiedź dyskusyjna na Sesji ..., op. cit., s. 264.

²⁵ W. Jeleń, Wypowiedź dyskusyjna na Sesji ..., op. cit., s. 277.

²⁶ J. Rybacki, *O finansowaniu wydatków na spożycie zbiorowe w przedsiębiorstwach państwowych*, *Finanse* 1965, nr 9, s. 57.

²⁷ Z. Pirożyński, *Budżet a finansowanie ...*, op. cit., s. 129, 133 i 140.

robowej, wypadków przy pracy itp. Praktyczna realizacja tej propozycji musi być jednak tak przeprowadzona, aby zastosowane bodźce nie wywoływały negatywnych skutków, które mogłyby się przykładowo wyrażać w masowym zwalnianiu z pracy osób chorowitych, słabych i starszych²⁸.

IV. FORMY ORGANIZACYJNE, RACHUNEK KOSZTÓW I PLANOWANIE USŁUG NIEPRODUKCYJNYCH

Zagadnienie finansowania działalności nieprodukcyjnej wiąże się z wyborem form organizacyjnych instytucji świadczących usługi w tym zakresie. W sferze nieprodukcyjnej występują przedsiębiorstwa na rozrachunku gospodarczym, przyzakładowe urzędnictwa socjalno-kulturalne prowadzone w ramach działalności pozaoperacyjnej przedsiębiorstw, instytucje finansowe (banki i zakłady ubezpieczeń), jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, środki specjalne i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, pozabudżetowe fundusze celowe oraz organizacje społeczne.

Występowanie wielu rozmaitych pod względem zasad gospodarki finansowej podmiotów działalności nieprodukcyjnej utrudnia planowe kierowanie tą działalnością. Niejednolite zasady ewidencji uniemożliwiają przy tym właściwe określenie rozmiarów tej działalności. W tej sytuacji mało realne okazuje się centralne planowanie całej działalności nieprodukcyjnej, jak również problematyczne stają się wszelkie analizy tej działalności w skali całego kraju, czy też poszczególnych regionów.

Bez względu na źródło finansowania usług nieprodukcyjnych istnieje zawsze problem ustalenia miary wartości usług. W przypadku odpłatnego świadczenia usług miarą ich wartości jest opłata (cena), jaką ponoszą nabywcy usług, jeśli natomiast świadczenie usług odbywa się na zasadach bezpłatności lub częściowej odpłatności — za miarę wartości usług przyjęty być może ich koszt²⁹. Wymaga to prowadzenia prawidłowego i pełnego rachunku kosztów w instytucjach sfery nieprodukcyjnej.

Nie we wszystkich podmiotach działalności nieprodukcyjnej rachunek ten jest pełny. W zależności od formy organizacyjnej działalności nieprodukcyjnej rachunek kosztów obejmuje różne składniki. Dotyczy to głównie dwu elementów, a mianowicie: odpisów amortyzacyjnych i nakładów o charakterze podatkowym (jak podatek od nieruchomości czy także i narzuty na fundusze celowe itp.).

Nieuwzględnianie zużycia środków trwałych w kosztach jednostek budżetowych nie tylko wypacza rachunek kosztów tych jednostek, ale i utrudnia reprodukcję środków trwałych przyczyniając się do dekaptalizacji majątku trwałego — brak jest bowiem bieżącej informacji o

²⁸ J. Starczewski, Wypowiedź dyskusyjna na Sesji..., op. cit.

²⁹ Z. Pirożyński, *Koszty i źródła finansowania...*, op. cit., s. 19.

stopniu zużycia środków trwałych w tych jednostkach. Konieczność uwzględniania amortyzacji w kosztach jednostek budżetowych nie budzi właściwie sprzeciwów i była głoszona wielokrotnie w różnych dyskusjach o systemie budżetowym. Dyskutowanym problemem jest natomiast czy — a jeśli tak to na jakim szczeblu i na jakich zasadach — tworzyć z odpisów amortyzacyjnych fundusz inwestycyjno-remontowy.

W tym zakresie możliwe są trzy rozwiązania³⁰. Można odpisy amortyzacyjne odprowadzać jako dochody budżetowe zwiększając stosownie dochody i wydatki budżetowe bez potrzeby zmiany istniejących aktualnie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek budżetowych. Amortyzowanie środków trwałych miałoby w tym przypadku jedynie znaczenie ewidencyjne. Drugie rozwiązanie polega na tworzeniu terytorialnych lub resortowych funduszy amortyzacyjnych; z budżetu za pośrednictwem tych funduszy byłyby finansowane inwestycje i kapitalne remonty instytucji nieprodukcyjnych. Można by wreszcie traktować amortyzację jako element rachunku kosztów, a pominąć ją w ewidencji wydatków podmiotów nieprodukcyjnych.

Każde z tych rozwiązań ma zwolenników. Jedni wypowiadają się za tworzeniem z odpisów amortyzacyjnych funduszu remontowego, widząc w tym żywotną i palącą kwestię gospodarki rad narodowych³¹, inni postulują tylko ewidencyjne ujmowanie amortyzacji, uważając tworzenie funduszu inwestycyjno-remontowego w ramach budżetu za fikcyjne i biurokratyczne³².

Większość instytucji nieprodukcyjnych (jednostki budżetowe i organizacje społeczne) zwolniona jest od opodatkowania, inne zaś (przedsiębiorstwa) opłacają podatki, co uniemożliwia porównywanie kosztów prowadzonej przez nie działalności. W piśmiennictwie finansowym proponuje się rozszerzenie opodatkowania na wszystkie jednostki sfery nieprodukcyjnej, a jeśli uzna się to za niecelowe — chociażby z uwagi na transferowy charakter podatków w przypadku ich pobierania od jednostek finansowych z budżetu — przynajmniej ewidencyjne ich ujmowanie w rachunku kosztów każdej instytucji prowadzącej działalność społeczno-kulturalną³³.

Z problematyką oparcia działalności nieprodukcyjnej na rachunku kosztów łączy się zagadnienie zasad i metod planowania tej działalności. Aktualnie zarówno planowanie rzeczowe jak i finansowe usług nieprodukcyjnych skupione jest w Ministerstwie Finansów. Ze względu na decydującą rolę, jaką odgrywa budżet państwa w finansowaniu usług społeczno-kulturalnych, jest on podstawowym planem finansowania tych usług.

³⁰ Z. Pirożyński, *Budżet a finansowanie...*, op. cit., s. 111-112.

³¹ S. Sarnowski, Wypowiedź dyskusyjna na Sesji ..., op. cit., s. 279.

³² L. Adam, Wypowiedź dyskusyjna na Sesji ..., op. cit., s. 282.

³³ Z. Pirożyński, *Koszty i źródła finansowania...*, op. cit., s. 24.

Zgodnie z założeniami prawa budżetowego, planowanie budżetowe powinno mieć charakter ogólny na szczeblu centralnym i w organach terenowych wyższego szczebla, a charakter szczegółowy w poszczególnych radach narodowych³⁴. W praktyce na szczeblu centralnym planuje się w sposób dosyć szczegółowy, co ogranicza swobodę kształtowania swych wydatków przez rady narodowe różnych szczebli. Wydłuża to cykl prac planistycznych na szczeblu centralnym i w województwach kosztem skrócenia czasu przeznaczanego na planowanie w organach terenowych niższych szczebli³⁵.

Duża szczegółowość centralnego planowania budżetowego wynika z chęci zabezpieczenia zgodności budżetu z narodowym planem gospodarczym, utrzymania zatrudnienia i funduszu płac w określonych granicach (z uwagi na konieczność zapewnienia równowagi rynkowej) oraz z dążeń do usuwania różnic w stopniu zaspokojenia potrzeb na różnych terenach³⁶.

Względy te, jakkolwiek istotne, nie uzasadniają w dostateczny sposób aktualnego sposobu budżetowego planowania działalności nieprodukcyjnej. Za uproszczeniem i skróceniem planowania budżetowego na szczeblu centralnym przemawiają — zdaniem A. W. Zawadzkiego — przede wszystkim względy ustrojowe wymagające podniesienia rangi i roli rad narodowych. Przemawiają za tym również i przesłanki natury ekonomicznej, wyrażające się w konieczności porównywania nakładów poniesionych w ramach działalności nieprodukcyjnej z osiągniętymi efektami ekonomicznymi i pozaekonomicznymi³⁷. Na porównywanie tych nakładów z efektami na szczeblu centralnym brak obecnie czasu (z uwagi na „zagęszczenie” prac planistycznych w okresie, który powinien być przeznaczony na analizę efektów). Uczynienie centralnego planowania budżetowego bardziej ogólnym łączy A. W. Zawadzki z przejściem na szczeblu centralnym do planowania wieloletniego w zakresie zadań rzeczowych oraz środków wyrównawczych dla rad narodowych.

Autor ten wypowiada się ponadto za szerszym i bardziej niż dotąd elastycznym stosowaniem norm budżetowych co — jego zdaniem — usprawnić by miało system planowania. Postuluje on stosowanie zarówno norm ogólnych, które miałyby służyć wyrównywaniu różnic w wyposażeniu różnych rejonów w urządzenia socjalno-kulturalne, jak i norm szczegółowych dla celów bieżącego planowania i kalkulowania wydatków na cele socjalno-kulturalne. Normy budżetowe powinny — według niego

³⁴ A. W. Zawadzki, *Niektóre problemy usprawnienia planowania w budżetach terenowych*, *Finanse* 1970, nr 12, s. 57; J. Kaleta, *Niektóre problemy terenowe planowania budżetowego*, *Finanse* 1964, nr 2, s. 21 - 22.

³⁵ K. Wiewióra, *Niektóre problemy planowania budżetów terenowych*, *Finanse* 1962, nr 4, s. 40 - 42.

³⁶ A. W. Zawadzki, *Niektóre problemy usprawnienia...*, op. cit., s. 57.

³⁷ *Ibidem*, s. 59 - 60.

— być maksymalnymi normami zbiorczymi, które podlegałyby dalszemu różnicowaniu w terenie, co uzasadnione jest wielką różnorodnością urzędzeń socjalno-kulturalnych. Duże znaczenie miałyby przy tym nadanie normom budżetowym fakultatywnego charakteru — oznaczałoby to bowiem, że normy te mogą być przekraczane gdy dysponuje się odpowiednimi środkami pozwalającymi na te przekroczenia oraz gdy dzięki temu osiąga się lepsze zaspokojenie potrzeb.

Sposoby planowania finansowego w jednostkach budżetowych prowadzących działalność nieprodukcyjną budzą zastrzeżenia również z tego względu, że aktualnie planuje się w tych jednostkach dochody i wydatki, a nie planuje kosztów. Spotkać się można z propozycją zastąpienia dotychczasowego planowania dochodów i wydatków planowaniem dochodów i kosztów wraz z rozliczeniem stanu środków obrotowych³⁸.

Z ciekawą propozycją, która pozwala usunąć negatywne strony obecnego stanu rzeczy, zapobiegając zwłaszcza nieprawidłowościom w metodach planowania i wykorzystaniu rachunku kosztów w działalności nieprodukcyjnej, wynikającym głównie z wielości źródeł finansowania usług nieprodukcyjnych, wystąpił Z. Pirożyński. Proponuje on objęcie budżetem całej działalności nieprodukcyjnej finansowanej z funduszy społecznych³⁹. Polegałoby to na włączeniu do budżetu zarówno nakładów na usługi nieprodukcyjne świadczone nieodpłatnie., jak i środków przeznaczonych na pokrycie finansowe tych nakładów. Nie oznaczałoby to likwidacji pozabudżetowych funduszy celowych, można by je bowiem zachować — zdaniem Z. Pirożyńskiego — w ramach zbiorczego budżetu państwa, podobnie do budżetów rad narodowych.

Z. Pirożyński proponuje aby postulowane przez niego rozwiązanie organizacyjne wprowadzać do praktyki stopniowo, w trzech kolejnych etapach. W pierwszym rzędzie należałoby objąć budżetem pozabudżetowe fundusze celowe — na zasadach podobnych do budżetów terenowych — rezygnując przy tym z formy zakładów budżetowych w stosunku do tych instytucji, które za świadczone przez siebie usługi nie pobierają powszechnej opłaty. Następnie należałoby rozważyć celowość scalenia gospodarki funduszowej z gospodarką budżetową w tych wszystkich przypadkach, gdy podobne cele są finansowane z budżetu i pozabudżetowego funduszu celowego. Ostatni etap stanowiłoby objęcie budżetem działalności nieprodukcyjnej przedsiębiorstw (działalności pozaoperacyjnej przedsiębiorstw) — na podobnych zasadach do pozabudżetowych funduszy celowych.

Realizacja tej propozycji usprawniałaby — zdaniem jej autora — centralne planowanie wielkości i struktury działalności nieprodukcyjnej

³⁸ J. Cewe, *O nowy model ekonomiczny gospodarki finansowej jednostek budżetowych*, *Finanse* 1969, nr 9.

³⁹ Z. Pirożyński, *Budżet a finansowanie...*, op. cit., s. 115 - 117.

oraz koordynację nakładów we wszystkich podmiotach działalności nie-produkcyjnej, zapewniając przy tym jednolitą dyspozycję finansową w odniesieniu do działalności finansowanej z wielu źródeł.

NEWEST TENDENCIES IN FINANCING NON-PRODUCTIVE ACTIVITIES

S u m m a r y

Many of the economic problems encountered in non-productive activities are controversial and require discussion being entirely new they are difficult to solve. The problems most frequently discussed are those concerned with methods of planning and financing non-productive activities.

The article deals with the newest tendencies revealed in the discussion which is at present taking place in Poland on the subject of financing non-productive activities.

The following questions are being raised: financial sources for non-productive activities, payments for social and cultural services, financing the services from the financial resources of the companies, organization frame for service activities, use of the bill of costs for conducting those activities and methods of planning non-productive services.

The above issues have been analyzed with particular emphasis on the views which might be of special interest and importance for practical activities in the field of social and cultural services.