

EMILIA DENEK, JANUSZ WIERZBICKI

## DYSKUSYJNE PROBLEMY FINANSOWANIA ZAKŁADOWEJ DZIAŁALNOŚCI SOCJALNEJ

### 1. TYPOWE FORMY FINANSOWANIA ZAKŁADOWEJ DZIAŁALNOŚCI SOCJALNEJ

Wprowadzone w 1974 r. nowe zasady finansowania zakładowej działalności socjalnej<sup>1</sup> ożywiły znacznie dyskusję nad tą dziedziną gospodarki finansowej państwa. Nie wyjaśniając tu bliżej pojęcia zakładowej działalności socjalnej ani zastrzeżeń, jakie wywołuje znaczny rozwój tej działalności w państwach socjalistycznych<sup>2</sup>, zajmiemy się tu znaczeniem, jakie mają nowo wprowadzone zasady finansowania zakładowej działalności socjalnej dla realizowanych przez nią funkcji, a przede wszystkim dla zaspokojenia określonych potrzeb socjalnych pracowników oraz ich rodzin.

Nowy system finansowania zakładowej działalności socjalnej był już wielokrotnie omawiany, podobnie zresztą jak i powojenny rozwój tego systemu w Polsce<sup>3</sup>, nie ma więc potrzeby rozpoczynania prowadzonych tu rozważań od jego prezentacji. Warto jednak wskazać cechy istotne odróżniające ten system od poprzednich form jego występowania.

<sup>1</sup> Ustawa z 23 VI 1973 o zasadach tworzenia i podziału zakładowego funduszu nagród oraz zakładowych funduszy — socjalnego i mieszkaniowego, Dz. U. nr 27 poz. 150, zm. 1974 nr 49 poz. 306; Rozporządzenie Rady Min. z 2 XI 1973 w sprawie zakładowego funduszu socjalnego i zakładowej działalności socjalnej, Dz. U. nr 43 poz. 260, zm. 1976 nr 34 poz. 203 i 1977 nr 19 poz. 79 oraz nr 34 poz. 148 § 2; Wytyczne nr 74 Min. PPiSS z 31 XII 1973 w sprawie kierunków i zasad prowadzenia zakładowej działalności socjalnej, Dz. Urz. Min. PPiSS 1974 nr 1 poz. 2; Uchwała nr 140 Rady Min. z 31 V 1974 w sprawie zasad planowania, finansowania i realizacji inwestycji socjalnych, M.P. nr 22 poz. 129.

<sup>2</sup> Jest to m. in. przedmiotem artykułu E. Denek, *Niektóre współzależności między działalnością socjalno-kulturalną zakładów pracy i organów terenowych*, *Finanse* 1977, nr 10.

<sup>3</sup> J. Rybacki, *Fundusz socjalny w przedsiębiorstwach państwowych*, *Finanse* 1971 nr 2, oraz *System finansowy zakładowej działalności socjalnej*, *Finanse* 1974 nr 9; Cz. Żółkiewski, *Finansowanie inwestycji socjalnych*, *Finanse* 1974 nr 8; L. Mackiewicz-Golnik, *Spoleczny fundusz spożycia w przedsiębiorstwie przemysłowym*, *Zeszyty Naukowe UŁ* seria III 1974 nr 2; P. Tendera, *Koszty i dochody zakładowej działalności socjalnej i usług bytowych*, Warszawa 1976, s. 5 - 15 i 31 - 48.

Na podstawie dotychczasowej ewolucji źródeł i metod finansowania zakładowej działalności socjalnej można pokusić się o rozróżnienie kilku typowych form finansowania tej działalności z funduszy systemu finansowego, wokół których oscylują stosowane w praktyce rozwiązania:

1) finansowanie działalności socjalnej z zysku lub wprost z własnych środków obrotowych i inwestycyjnych przedsiębiorstw, co uzależnia rozmiary tej działalności od rentowności poszczególnych przedsiębiorstw oraz od ich wyposażenia w środki własne na cele działalności podstawowej;

2) finansowanie działalności socjalnej przedsiębiorstw uzupełniająco ze środków budżetowych, co częściowo uniezależnia rozmiary tej działalności od własnych możliwości finansowych poszczególnych przedsiębiorstw, uzależniając ją za to w większej lub mniejszej mierze od dotacji budżetowych;

3) finansowanie działalności socjalnej przedsiębiorstw oraz zakładów pracy nie będących przedsiębiorstwami, czyli ogółu zakładów pracy, wyłącznie ze środków budżetowych, co uzależnia rozmiary tej działalności od uzyskiwanych w tym celu dotacja;

4) finansowanie działalności socjalnej ogółu zakładów pracy z wyodrębnionych w tym celu funduszy, które mogą być tworzone w ciężar kosztów działalności podstawowej poszczególnych zakładów pracy lub ze środków budżetowych, przy czym zasady tworzenia tych funduszy nie pozwalają na uzależnienie rozmiarów działalności socjalnej poszczególnych zakładów pracy ani od sytuacji finansowej tych zakładów (nawet gdy są one przedsiębiorstwami), ani od możliwości budżetowych (nawet gdy są one jednostkami budżetowymi).

Do przedsiębiorstw uspołecznionych mogą się odnosić wszystkie wyszczególnione wyżej typy finansowania zakładowej działalności socjalnej, które można rozróżniać terminologicznie jako finansowanie własne, finansowanie mieszane (ze środków własnych i budżetowych), finansowanie budżetowe, finansowanie funduszowe (i w tym przypadku może czasem występować wariant mieszany, łączący finansowanie funduszowe ze środkami własnymi).

Do jednostek gospodarki budżetowej mogą się odnosić tylko dwa typy finansowania zakładowej działalności socjalnej: finansowanie budżetowe (pomijając tu dla uproszczenia możliwości wykorzystywania na cele socjalne swoistego rodzaju środków własnych jednostek budżetowych w formie środków socjalnych i gospodarstw pomocniczych) oraz finansowanie funduszowe (uzupełniane zresztą czasem finansowaniem budżetowym).

W praktyce nie mamy nigdy do czynienia z jednym tylko źródłem środków wykorzystywanych na finansowanie zakładowej działalności socjalnej, tym bardziej że wyszczególnione wyżej źródła tego finansowania są dosyć powszechnie uzupełniane środkami organizacji społecznych (zawodowych, młodzieżowych, sportowych itp.) oraz środkami ludności

(w przypadku usług świadczonych odpłatnie). Pomijając tu udział środków organizacji społecznych i ludności w finansowaniu zakładowej działalności socjalnej (działalność organizacji społecznych w tym zakresie oraz indywidualna odpłatność za usługi powinny doczekać się oddzielnych opracowań), można przyjąć, że wyodrębnienie poszczególnych typów finansowania tej działalności opiera się na dominującym w każdym z tych typów znaczeniu środków pochodzących z jednego źródła, tzn. bądź ze środków własnych przedsiębiorstw, bądź ze środków budżetowych, bądź wreszcie z funduszy celowych. Potrzeba wyodrębnienia finansowania „mieszanego” jako oddzielnego typu finansowania zakładowej działalności socjalnej występuje tylko w przypadku, gdy pojawia się równorzędne znaczenie dwóch rozmaitych źródeł finansowania tej działalności, zwłaszcza gdy źródłem finansowania działalności socjalnej przedsiębiorstw są zarówno środki własne, jak i środki budżetowe.

Zastosowanie w odniesieniu do przedsiębiorstw uspołecznionych finansowania własnego lub mieszanego działalności socjalnej oznacza, że w każdym z tych przypadków występuje uzależnienie, w rozmaitym zresztą stopniu, korzyści czerpanych z tego tytułu przez pracowników od efektów produkcyjnych przedsiębiorstw, które stanowią o wysokości wygosparowanego przez nie zysku, a pośrednio także o wyposażeniu ich w fundusze własne. Umożliwia to niejednokrotnie nawet znaczną poprawę zaspokojenia potrzeb socjalnych pracowników niektórych, zwłaszcza dużych, przedsiębiorstw, które mogą kierować na cele swej działalności socjalnej większe środki z zysków oraz wykorzystywać w tym samym celu środki obrotowe i inwestycyjne bez uszczerbku dla swej działalności podstawowej.

Stopień zróżnicowania poziomu zaspokojenia potrzeb socjalnych pracowników poszczególnych przedsiębiorstw zależy od sposobu powiązania wydatków na działalność socjalną z zyskiem. Największe zróżnicowanie występuje w przypadku, gdy wysokość tych wydatków jest relacjonowana do zysku, natomiast najmniejsze ich zróżnicowanie przynosi oparcie ich wysokości na innej aniżeli zysk podstawie, przy tym najczęściej przyjmuje się w tym charakterze wysokość wynagrodzeń za pracę.

Jeśli nie ma nawet uzależnienia wysokości wydatków na cele socjalne od wysokości osiągniętego zysku, wydatki te uzależniają się bowiem od innej podstawy, a źródłem pokrycia tych wydatków jest zysk, górna granica wypłat z zysku na cele socjalne określona zostaje przez „rozporządzalną” jego wysokość (z uwzględnieniem odpisów z zysku na inne cele). Nawet tak ograniczona rola zysku — wyłącznie jako źródła pokrycia wydatków na cele socjalne — może więc stać się przyczyną zróżnicowania poziomu tych wydatków w rozmaitych przedsiębiorstwach.

Zróżnicowanie poziomu zaspokojenia potrzeb socjalnych pracowników rozmaitych przedsiębiorstw — w przypadku własnego lub także miesza-

nego finansowania działalności socjalnej przedsiębiorstw — jest często traktowane jako swoisty bodziec materialnego zainteresowania pracowników efektami działalności produkcyjnej, budzi to jednak również zastrzeżenia. Stają się one tym większe, im bardziej widoczne są dysproporcje między poziomem usług świadczonych przez rozmaite przedsiębiorstwa na rzecz swoich pracowników, zwłaszcza gdy urządzenia socjalne lepiej wyposażonych przedsiębiorstw nie są w pełni wykorzystywane (a nie są one udostępniane osobom nie będącym pracownikami tych przedsiębiorstw ani członkami ich rodzin). Względy natury ekonomicznej krzyżują się tu z założeniami polityki społecznej.

Występuje przy tym nie mniej na ogół znaczne zróżnicowanie rozmiarów działalności socjalnej prowadzonej przez przedsiębiorstwa oraz zakłady będące jednostkami gospodarki budżetowej, które opierają swą działalność socjalną wyłącznie na finansowaniu budżetowym. Ze względów natury społeczno-ekonomicznej może być niejednokrotnie wskazane pewne zróżnicowanie rozmiarów działalności socjalnej rozmaitych zakładów pracy, nie ma to jednak nic wspólnego z prowadzeniem tych zakładów jako przedsiębiorstw na rozrachunku gospodarczym lub jako jednostek gospodarki budżetowej. Występujących w praktyce rozbieżności między rozmiarami zakładowej działalności socjalnej przedsiębiorstw oraz jednostek gospodarki budżetowej nie da się najczęściej uzasadnić ani założeniami polityki ekonomicznej, ani założeniami polityki społecznej.

Przeciwdziała się temu zarówno przez rozszerzenie budżetowego finansowania działalności socjalnej przedsiębiorstw, jak i przez zastosowanie funduszowego finansowania działalności socjalnej ogółu zakładów pracy. O ile jednak w pierwszym przypadku budżetowego finansowania zakładowej działalności socjalnej występuje możliwość uznaniowego różnicowania rozmiarów tej działalności w poszczególnych przedsiębiorstwach oraz zakładach pracy nie będących przedsiębiorstwami, to w drugim przypadku funduszowego finansowania zakładowej działalności socjalnej występuje mechanizm samoczynnie zapewniający ujednoclenie rozmiarów działalności prowadzonej w tym zakresie przez wszystkie zakłady pracy (odnosi się to jednak wyłącznie do działalności bieżącej, a nie inwestycyjnej).

Blіszszego wyjaśnienia wymaga przede wszystkim samo pojęcie funduszowego finansowania zakładowej działalności socjalnej. W rozpatrywanym tu przypadku nie chodzi o funduszowe finansowanie tej działalności ze środków własnych przedsiębiorstw (a zwłaszcza z ich funduszy celowych), lecz o jej finansowanie z funduszy specjalnie w tym celu tworzonych we wszystkich zakładach pracy, bez Względu na to, czy są one przedsiębiorstwami, czy jednostkami gospodarki budżetowej. Gospodarka tymi funduszami, nazywanymi zakładowymi funduszami socjalnymi, opiera się w obu tych przypadkach na identycznych zasadach. Są to swoistego rodzaju fundusze celowe, które mają charakter zbliżony

do funduszy parabudżetowych, administrowanych przez uspołecznione zakłady pracy zgodnie z założeniami polityki społecznej państwa.

Funduszowe finansowanie działalności socjalnej opiera się na wpłatach dokonywanych w ujednoczonej we wszystkich zakładach pracy wysokości na rzecz zakładowych funduszy socjalnych. Zapewnia się to przez oparcie tych wpłat na określonej podstawie. Może nią być znowu wysokość wypłacanych wynagrodzeń za pracę, a więc, podobnie jak w przypadku finansowania tej działalności ze środków własnych przedsiębiorstw (bez uzależniania tych wpłat od zysku przedsiębiorstw).

Wpłaty na fundusze socjalne obciążają koszty działalności podstawowej zakładów pracy. Jeśli zakładami tymi są przedsiębiorstwa, wpłaty te znajdują pokrycie w przychodach ze sprzedaży lub także w dotacjach uzupełniających przychody ze sprzedaży (w przedsiębiorstwach deficytowych). Pokryciem wpłat na zakładowe fundusze socjalne są w jednostkach i zakładach budżetowych wyłącznie środki budżetowe. Odmienność źródła wpłat na zakładowe fundusze nie ma — w obu rozpatrywanych tu przypadkach funduszowego finansowania zakładowej działalności socjalnej — wpływu ani na rozmiary usług świadczonych na rzecz pracowników, ani na kompetencje zakładów pracy w zakresie struktury tych usług, ich rozdziału itp.

W systemie funduszowego finansowania zakładowej działalności socjalnej występuje rozgraniczenie funduszy finansowania działalności usługowej (bieżącej) oraz rozwojowej (inwestycyjnej). Zakładowe fundusze socjalne wykorzystywane są zasadniczo na cele działalności bieżącej w tym zakresie, natomiast podstawowym źródłem finansowania rozwoju urządzeń socjalnych zakładów pracy są centralne fundusze finansowania inwestycji socjalnych (jedynie w przypadku, gdy budowa nowych obiektów występuje łącznie z budową lub rozbudową zakładów pracy, jest ona finansowana jako inwestycja towarzysząca, z tych samych funduszy co inwestycja podstawowa).

Wykorzystywanie tych funduszy na budowę lub rozbudowę obiektów socjalnych w zakładach pracy zależy od decyzji organów centralnych, które biorą przy tym pod uwagę istniejący już stan urządzeń socjalnych w poszczególnych regionach kraju<sup>4</sup>. Przez same zakłady mogą być podejmowane jedynie drobne inwestycje (zwłaszcza w formie zakupu sprzętu), finansowane z zakładowych funduszy socjalnych (fundusze te mogą być w tym przypadku dofinansowywane z centralnych funduszy inwestycji socjalnych).

<sup>4</sup> Głównym dysponentem centralnych funduszy inwestycji socjalnych jest Minister Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, jednakże w podejmowaniu decyzji o inwestycjach finansowanych z tego źródła uczestniczą wojewódzkie organy terenowe (organy te odgrywają również pewną rolę przy podejmowaniu inwestycji socjalnych jako inwestycji towarzyszących budowie lub rozbudowie zakładów pracy, które są finansowane z tych samych funduszy, co inwestycje podstawowe).

Dyskusja nad metodą funduszowego finansowania zakładowej działalności socjalnej ma głównie na celu wyeliminowanie dających się w praktyce odczuwać słabych stron tej metody, nie napotyka się natomiast głosów postulujących odstępianie od wspomnianej metody (chyba że są to głosy za likwidacją zakładowej działalności socjalnej). Dużo częściej można się przy tym spotkać z krytyczną oceną zasad tworzenia i wykorzystywania zakładowych funduszy socjalnych aniżeli z propozycjami konkretnych zmian w tym zakresie (krytyka ta nie odnosi się w większym stopniu do centralnego finansowania inwestycji socjalnych).

## II. CHARAKTERYSTYCZNE CECHY FUNDUSZOWEGO FINANSOWANIA ZAKŁADOWEJ DZIAŁALNOŚCI SOCJALNEJ

Funduszowy system finansowania zakładowej działalności socjalnej wszedł w życie w 1974 r. po dłuższym okresie zastosowania systemu mieszanego (w odniesieniu do działalności socjalnej przedsiębiorstw państwowych), pozwalającego na łączne wykorzystywanie na cele socjalne środków własnych przedsiębiorstw oraz środków budżetowych. Zapewniało to utrzymanie korzyści związanych z prowadzeniem własnej działalności socjalnej w powiązaniu z zyskiem przedsiębiorstw, umożliwiając dofinansowanie za pomocą środków budżetowych mniejszych i mniej zasobnych przedsiębiorstw w zakresie pozwalającym im na prowadzenie działalności socjalnej przynajmniej na poziomie odpowiadającym poziomowi usług świadczonych poza zakładami pracy na rzecz wszystkich mieszkańców kraju przez instytucje działające w ramach administracji państwowej.

Nie niwelowało to całkowicie rozpiętości w poziomie zaspokojenia potrzeb socjalnych pracowników rozmaitych przedsiębiorstw, sprzyjało jednak rozbudowie i podnoszeniu standardu urządzeń socjalnych przez bardziej zasobne przedsiębiorstwa, co odgrywało ważną rolę ze względu na silnie dającą się w praktyce odczuwać niewystarczalność tych urządzeń w skali całego kraju. Jeśli mimo to zdecydowano się na odstępianie w 1974 r. od własnej działalności socjalnej przedsiębiorstw, wynikało to w dużej mierze z narastającego w społeczeństwie poczucia niesprawiedliwości związanego z niejednorodnym poziomem zaspokojenia potrzeb socjalnych pracowników rozmaitych zakładów pracy, tym bardziej zresztą że z urządzeń socjalnych przedsiębiorstw nie korzystają w najszerszej mierze — jak pokazało doświadczenie — pracownicy gorzej materialnie usytuowani, ani nawet równomiernie pracownicy lepiej i gorzej materialnie usytuowani, lecz w stosunkowo najszerszej mierze właśnie pracownicy należący do grup lepiej materialnie usytuowanych<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Potwierdzają to badania przeprowadzone w zakładach pracy. Patrz: A. Bogus, *Dochody różnych grup pracowników z zakładowych świadczeń socjalnych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1975 nr 10/11.

Co więcej, w działalności socjalnej przedsiębiorstw występowało *znaczne* marnotrawstwo środków wykorzystywanych na cele socjalne. Pojawiły się w związku z tym postulaty całkowitego zastąpienia zakładowej działalności socjalnej przez działalność wyspecjalizowanych instytucji, powoływanych w ramach administracji państwowej, a zwłaszcza administracji terenowej, dla świadczenia określonych usług na rzecz mieszkańców poszczególnych województw lub miast i gmin<sup>6</sup>.

Opieranie funduszowego finansowania zakładowej działalności socjalnej na zasadach zbliżonych do gospodarki parabudżetowej nie wyeliminowało całkowicie słabych stron zakładowej działalności socjalnej. W każdym jednak razie — jeśli nawet nie zapewnia się przez to w pełni ujednoliconego poziomu zaspokojenia potrzeb socjalnych pracowników rozmaitych zakładów pracy, przeciwdziała się zarówno wyraźnemu poprzednio uprzywilejowaniu pracowników przedsiębiorstw finansujących we własnym zakresie działalność socjalną, jak i nie uzasadnionemu względami ekonomicznymi i społecznymi różnicowaniu usług świadczonych w tym zakresie na rzecz pracowników zatrudnionych w rozmaitych dziedzinach gospodarki narodowej.

Do najważniejszych założeń funduszowego finansowania zakładowej działalności socjalnej zalicza się w związku z tym ujednoczenie we wszystkich zakładach pracy zasad tworzenia i wykorzystywania funduszy socjalnych. Przejście do funduszowego finansowania zakładowej działalności socjalnej nie powinno jednak doprowadzać do pogorszenia poziomu zaspokojenia potrzeb socjalnych pracowników tych przedsiębiorstw, których sytuacja była bardziej pod tym względem korzystna przy finansowaniu tej działalności ze środków własnych przedsiębiorstw. Pojawiła się w związku z tym potrzeba stosownego, w dłuższym lub krótszym okresie przejściowym, zróżnicowania wysokości wpłat na fundusze socjalne poszczególnych przedsiębiorstw, aż do czasu gdy wzrost funduszu płac, będącego podstawą obliczeniową tych wpłat, pozwoli na ich ujednoczenie we wszystkich przedsiębiorstwach (nie wiadomo zresztą, kiedy to będzie mogło nastąpić)<sup>7</sup>.

Do zalet funduszowego finansowania zakładowej działalności socjalnej, w porównaniu z finansowaniem tej działalności ze środków własnych przedsiębiorstw lub ze środków budżetowych, zalicza się następnie stabilizację wpłat na zakładowe fundusze socjalne, połączoną z elastycznością

<sup>6</sup> Pogląd taki wyraża zwłaszcza J. Kaleta, *Rola budżetów terenowych w systemie zarządzania gospodarką terenową*, w: *Przebudowa systemu budżetowego*, Warszawa 1974, s. 148 - 150.

<sup>7</sup> Warto dodać, że sytuacja pracowników dużych przedsiębiorstw, rozporządzających rozbudowaną bazą urządzeń socjalnych, pozostaje i tak de facto korzystniejsza od sytuacji pracowników przedsiębiorstw nie rozporządzających rozbudowaną bazą tych urządzeń (przynajmniej tak długo, dopóki dominującą formą zakładowej działalności socjalnej będzie wykorzystywanie zakładowych urządzeń socjalnych).

tych wpłat — na podstawie przyjętej podstawy ich obliczania — co pozwala na samoczynne dostosowywanie tej działalności do bieżących potrzeb pracowników poszczególnych zakładów pracy. Przyjęcie jako tej podstawy funduszu płac ma szczególne znaczenie, fundusz ten podlega bowiem zmianom w dostosowaniu do rozmiarów działalności podstawowej, zwłaszcza w przedsiębiorstwach objętych nowym systemem ekonomiczno-finansowym, w których występuje powiązanie funduszu płac z wynikami działalności produkcyjnej. Wątpliwości może jednak budzić, czy i o ile można uznać zmiany funduszu płac, stanowiącego podstawę obliczeniową wpłat na fundusze socjalne, za prawidłowy wskaźnik zapotrzebowania pracowników na świadczenia socjalne.

Przyjęcie funduszu płac jako podstawy obliczeniowej wpłat na fundusze socjalne poszczególnych zakładów pracy stanowi zdaniem wielu ekonomistów słabą stroną mechanizmu funduszowego finansowania zakładowej działalności socjalnej, stwarza to bowiem uprzywilejowane warunki dla pracowników tych zakładów, w których taryfikatory wynagrodzeń za pracę zapewniają wysoki poziom płac, ograniczając na odwrót zaspokojenie potrzeb socjalnych w tych zakładach pracy, w których taryfikatory wynagrodzeń za pracę utrzymują się na niższym poziomie. Dprowadza to do nierównomierności w zakresie świadczeń przypadających na rzecz pracowników zakładów należących do rozmaitych działów gospodarki narodowej, które nie są uzasadnione względami ekonomicznymi ani społecznymi<sup>8</sup>. Waga tego zarzutu zależy od rodzaju potrzeb zaspokajanych w ramach zakładowej działalności socjalnej.

Fundusz płac nie jest odpowiednią podstawą dla wpłat dokonywanych na fundusze socjalne w odniesieniu do takich potrzeb, jak kształcenie zawodowe, lecznictwo przemysłowe itp., które powinny być zaspokajane na jednakowym poziomie w odniesieniu do wszystkich członków społeczeństwa. Nie są to jednak usługi typowe dla zakładowej działalności socjalnej, a jeśli są one nawet tą działalnością w pewnym zakresie obejmowane, ich realizacja następuje najczęściej w formie wspólnej działalności zakładów pracy i organów terenowych (nie są one zresztą na ogół finansowane z zakładowych funduszy socjalnych, lecz bezpośrednio w ciężar kosztów działalności podstawowej).

Nie powinno się natomiast tego zarzutu odnosić do potrzeb związanych ze spędzaniem wolnego czasu, nasilenie tych potrzeb jest bowiem zróżnicowane i zmienne w dostosowaniu do rozwijających się wymagań i gustów pracowników. Wysokość płac staje się w tym przypadku jednym z czynników, który kształtuje te potrzeby. Odnoszenie i do tych potrzeb zasady egalitaryzmu może być zrozumiałe w warunkach niedostatecz-

<sup>8</sup> Por. Z. Pirożyński, *Niektóre zagadnienia planowania i finansowania działalności socjalnej przedsiębiorstw*, Studia i Materiały Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych 1975 z. 4, s. 128.



nego poziomu ich zaspokojenia w całym społeczeństwie, traci to natomiast stopniowo znaczenie w warunkach systematycznie postępującego rozwoju usług rekreacyjnych, świadczonych zarówno w ramach urządzeń zakładowych, jak i instytucji podległych organom administracji państwowej.

Jako zaletę funduszowego finansowania zakładowej działalności socjalnej można wreszcie rozpatrywać korzystne warunki, jakie ten system stwarza dla programowania w dłuższych okresach planowych poziomu zaspokojenia potrzeb socjalnych pracowników. Poszczególne zakłady pracy mogą ze stosunkowo znaczną dokładnością przewidywać wysokość swoich funduszy socjalnych w przyszłości. Charakterystyczną cechą funduszowego finansowania działalności socjalnej staje się w związku z tym wyposażenie zakładów pracy w większy stopień samodzielności, aniżeli pozwalałyby na to inne metody finansowania ich działalności w tym zakresie. Zakłady pracy stają się w tych warunkach podmiotami autonomicznie gospodarującymi funduszami działalności socjalnej.

Usamodzielnienie zakładów pracy w zakresie ich działalności socjalnej nie może się odnosić do rozbudowy zakładowych urządzeń socjalnych, tym bardziej że ze względu na ciągle jeszcze bardzo nierównomierne rozmieszczenie urządzeń socjalnych w skali całego kraju mogłoby to sprzyjać pogłębianiu istniejących w tym zakresie dysproporcji między bardziej i mniej uprzemysłowionymi regionami kraju, między aglomeracjami miejskimi oraz małymi miastami, gminami itp. Wymaga to wprowadzenia odrębnego systemu finansowania inwestycji socjalnych.

Jako słabą stroną funduszowego finansowania zakładowej działalności socjalnej traktuje się natomiast czasem ograniczenie możliwości włączenia świadczonych w tym zakresie usług do systemu bodźców materialnego zainteresowania pracowników wynikami ekonomicznymi przedsiębiorstw. Pewne pod tym względem znaczenie może mieć uzależnienie wysokości wpłat na zakładowe fundusze socjalne od wysokości funduszu płac, która zostaje w nowym systemie ekonomiczno-finansowym uzależniona od efektów działalności produkcyjnej przedsiębiorstw, trudno byłoby to jednak uznać za wystarczające.

Nie można jednak twierdzić, że w funduszowym systemie finansowania zakładowej działalności socjalnej całkowicie zrezygnowano z bodźcowego charakteru świadczeń socjalnych na rzecz pracowników. Funduszowy system finansowania zakładowej działalności socjalnej pozwala na indywidualizowanie stopnia zaspokojenia potrzeb socjalnych poszczególnych pracowników przez dostosowanie świadczonych w tym zakresie usług zarówno do ich sytuacji rodzinnej lub innych osobistych okoliczności, jak i do ich osiągnięć produkcyjnych itp. System ten pozwala więc m. in. na uprzywilejowanie w podziale usług przodowników pracy, z zastosowaniem w razie potrzeby nawet odchyleń od znajdujących powszechnie zastosowanie ograniczeń w podziale usług.

Bodźcowe oddziaływanie wynika w tym systemie nie tyle z rozmiaru

świadczeń finansowanych z zakładowych funduszków socjalnych, ile ze sposobu podziału tych świadczeń między poszczególnych pracowników, podział ten nie może być więc obwarowany nazbyt sztywnymi regułami. Nie należy oczywiście odnosić tego indywidualizowania do usług, które ze względu na swój charakter powinny być świadczone jednolicie na rzecz wszystkich pracowników, tego typu usługi zostają jednak na ogół wyłączone z zasięgu zakładowej działalności socjalnej.

Słabą stroną tego rodzaju oddziaływania (przez świadczenia socjalne) na pracowników jest uznaniowy charakter tego oddziaływania, jego zaletą natomiast to, że nie ogranicza się w tym przypadku bodźcowego znaczenia świadczeń socjalnych wyłącznie do przedsiębiorstw. Bodźcowe oddziaływanie może się w tym przypadku odnosić do działalności socjalnej ogółu zakładów pracy, bez względu na to, czy są one przedsiębiorstwami na rozrachunku gospodarczym, czy jednostkami gospodarki budżetowej. Doświadczenie wyjaśni, w jakim zakresie udaje się w praktyce wykorzystywać rozdzielność świadczeń socjalnych dla bodźcowego oddziaływania na pracowników (na podstawie badania przeprowadzonego w rozmaitego rodzaju zakładach pracy w tym zakresie).

### III. ZAGADNIENIE RACJONALNEGO OGRANICZENIA ZASIĘGU ZAKŁADOWEJ DZIAŁALNOŚCI SOCJALNEJ

Spotykany czasem postulat całkowitego odstąpienia od działalności socjalnej zakładów pracy nie wydaje się uzasadniony, niezbędne jest natomiast racjonalne określenie jej zasięgu. Potrzeby socjalne ludności są zaspokajane w głównej mierze przez wyspecjalizowane instytucje działalności socjalnej, funkcjonujące w ramach administracji państwowej, a w zasadzie tylko uzupełniająco przez zakłady pracy (przy czym odnosi się to nie tylko do pracowników, lecz także do członków ich rodzin).

Przy rozpatrywaniu zasięgu zakładowej działalności socjalnej bierze się najczęściej pod uwagę potrzebę racjonalnego rozgraniczenia działalności usługowej, prowadzonej przez poszczególne zakłady pracy, od działalności prowadzonej przez wyspecjalizowane instytucje usługowe, podporządkowane organizacyjnie administracji terenowej. Jest to niewątpliwie właściwa płaszczyzna rozważań dla dużej części usług świadczonych na rzecz pracowników, chociaż w niektórych przypadkach należałoby raczej dążyć do połączenia działalności usługowej zakładów pracy i organów terenowych dla najlepszego zaspokojenia potrzeb pracowników.

Występują również takie potrzeby, które są zaspokajane przez instytucje działające w ramach administracji centralnej, a gdy z pewnych względów uznaje się za wskazane ograniczenie działalności tych instytucji, występuje stosowne rozszerzenie nie tylko terenowej, lecz także zakładowej działalności socjalnej. Oznacza to, że przy rozpatrywaniu zasięgu zakładowej działalności socjalnej trzeba brać pod uwagę potrzebę

racjonalnego jej rozgraniczenia zarówno od działalności instytucji terenowych, jak i od działalności instytucji centralnych.

W obu tych przypadkach chodzi o wyodrębnienie w całości potrzeb socjalnych ludności, takich potrzeb, które są na tyle ściśle związane z zatrudnieniem w poszczególnych zakładach pracy, że najlepsze efekty w zakresie zaspokojenia tych potrzeb można osiągnąć w ramach zakładowej działalności usługowej. Sprowadzenie zakładowej działalności socjalnej do tych granic nie jest łatwe.

Zasięg potrzeb zaspokajanych w ramach zakładowej działalności socjalnej zależy: od przedmiotu działalności podstawowej poszczególnych zakładów pracy, z czym wiąże się rozmaita uciążliwość pracy oraz różnicowanie wymaganego poziomu kwalifikacji zawodowych itp.; od wielkości zakładów pracy, większe zakłady pracy mogą bowiem w praktyce łatwiej rozbudowywać swoje urządzenia socjalne; wreszcie także od wielkości miast, w których są te zakłady pracy położone, a zwłaszcza od stanu wyposażenia tych miast w urządzenia socjalne. Pomijając nawet wzgląd na trudność określenia w sposób jednolity potrzeb, które powinny być zaspokajane w ramach zakładowej działalności socjalnej w rozmaitych gałęziach gospodarki narodowej lub także w rozmaitych zakładach pracy, pozostaje potrzeba elastycznego kształtowania zasięgu zakładowej działalności socjalnej w zależności od wyposażenia miejscowości, w których są zakłady pracy położone, w terenowe i centralne urządzenia socjalne.

Urządzenia socjalne prowadzone w ramach administracji państwowej nie są rozmieszczone równomiernie w zasięgu całego kraju. Występują pod tym względem poważne różnice zarówno między bardziej i mniej uprzemysłowionymi (i zarazem zurbanizowanymi) regionami, jak i między wielkimi oraz małymi miastami lub tym bardziej gminami wiejskimi. W warunkach gdy instytucje działające w ramach administracji państwowej są skoncentrowane w większości w dużych aglomeracjach miejskich, zakładowa działalność socjalna w małych miastach i gminach może obejmować m. in. usługi świadczone normalnie przez instytucje występujące w ramach administracji państwowej. Może się nawet czasem zdarzyć, że zakładowa działalność socjalna odgrywa główną, a działalność instytucji obejmowanych administracją państwową drugorzędną rolę w zaspokojeniu określonych potrzeb socjalnych pracowników<sup>9</sup>. Nie zostało to w wystarczającej mierze uwzględnione w obowiązującym systemie funduszowego finansowania zakładowej działalności socjalnej, zakładającym ujednoczenie we wszystkich zakładach pracy zasięgu usług świadczonych dla zaspokojenia potrzeb socjalnych pracowników.

Przez racjonalne określenie granic zakładowej działalności socjalnej

<sup>9</sup> J. Jaworek i A. Wiktorow, *Infrastruktura społeczna dużych zakładów pracy*, Studia i Materiały Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych 1975, nr 20.

trzeba rozumieć ograniczenie jej do zasięgu zapewniającego pokrycie tych wszystkich potrzeb socjalnych pracowników, które nie mogą być bardziej efektywnie zaspokojone w aktualnym stanie urzędzeń socjalnych przez instytucje centralne lub terenowe, a nie są to potrzeby, które powinny być ze względów natury społecznej zaspokajane na zasadzie powszechności i równości wyłącznie przez instytucje centralne lub terenowe. Zakładowa działalność socjalna, służąca zaspokojeniu tych potrzeb, powinna być przy tym sprowadzona do rozmiarów zapewniających pełne wykorzystanie urzędzeń zakładowych i to przy ograniczeniu kosztów eksploatacji tych urzędzeń do poziomu nie przekraczającego kosztów eksploatacji tego samego rodzaju urzędzeń przez instytucje centralne lub terenowe (chyba że wyższy koszt eksploatacji urzędzeń zakładowych wynika z wyższego standardu świadczonych usług). Zachodzi zatem ściśle powiązanie warunków racjonalnego zaspokojenia potrzeb socjalnych pracowników w ramach zakładowej działalności socjalnej oraz warunków zaspokojenia tych potrzeb w ramach działalności prowadzonej przez instytucje centralne i terenowe.

Wyodrębnienie potrzeb, podlegających zaspokojeniu w ramach zakładowej działalności socjalnej, może być rozpatrywane w dwóch płaszczyznach. Zagadnienie to sprowadza się najczęściej, dosyć tradycyjnie, do rozgraniczania działalności usługowej między zakłady pracy oraz centralne i terenowe instytucje wyspecjalizowane w świadczeniu usług socjalnych. Wyodrębnienie zakładowej działalności socjalnej wiąże się w tym przypadku z podziałem urzędzeń socjalnych na zakładowe oraz terenowe lub centralne, przy odrębnym wyposażeniu zakładów pracy oraz centralnych i terenowych instytucji, które tymi urządzeniami zarządzają, w fundusze niezbędne dla ich eksploatacji lub także rozbudowy.

Ujęcie to nie jest już obecnie wystarczające, zakładowa działalność socjalna obejmuje bowiem poza rozbudową i eksploatacją własnych urzędzeń socjalnych również, i to w rosnącym zakresie, zakup przez zakłady pracy usług świadczonych na rzecz pracowników przez wyspecjalizowane instytucje centralne i terenowe. Rozwój zakładowej działalności socjalnej nie wiąże się w tym ostatnim przypadku z rozszerzeniem urzędzeń zakładowych, wymaga natomiast stosownej rozbudowy urzędzeń instytucji centralnych i terenowych, świadczących odpłatnie usługi na rzecz pracowników rozmaitych zakładów pracy. Wyodrębnione fundusze zakładowej działalności socjalnej nie stanowią w tym przypadku podstawy do pokrycia kosztów rozbudowy i eksploatacji zakładowych urzędzeń socjalnych, lecz do zapłaty za usługi świadczone przez instytucje centralne i terenowe, przez co zapewnia się tym instytucjom przychody umożliwiające im pokrycie kosztów rozbudowy i eksploatacji własnych urzędzeń socjalnych. Wyposażenie centralnych i terenowych instytucji usługowych w fundusze działalności eksploatacyjnej lub także inwesty-

cyjnej zostaje w tym przypadku uzależnione od zakładowych funduszków socjalnych.

Zakup przez zakłady pracy usług świadczonych na rzecz pracowników przez instytucje centralne i terenowe oznacza swoistą komercjalizację podziału tych usług przy zastosowaniu tzw. odpłatności zbiorowej za usługi. Nie musi to być zawsze odpłatność pełna, może to być również odpłatność częściowa, uzupełniona w pozostałej części przez opłaty pobierane od pracowników będących odbiorcami usług (przy czym udział finansowy pracowników może być uzależniony od wysokości zarobków). Tego rodzaju komercjalizacja działalności socjalnej ma zupełnie inne znaczenie od komercjalizacji opartej na wyłącznie indywidualnej odpłatności za usługi, będącej podstawą rynkowej metody podziału usług. Indywidualne zakupy usług mogą być niemniej i w tym ostatnim przypadku obejmowane zakładową działalnością socjalną, mianowicie gdy zakłady pracy zwracają swym pracownikom ponoszone przez nich opłaty za usługi (przy czym może to być zwrot tylko częściowy).

W obu przedstawionych wyżej odmianach zakładowej działalności socjalnej, tzn. działalności usługowej zakładów pracy oraz działalności polegającej na zakupie przez nie usług świadczonych na rzecz pracowników przez instytucje centralne i terenowe (lub także refundacji opłat ponoszonych przez pracowników przy rynkowym zakupie usług), można mówić o zakładowej decentralizacji tej działalności, opartej na finansowaniu usług na rzecz pracowników z zakładowych funduszków socjalnych.

Rozpatrywanie obu tych procesów jako zakładowej decentralizacji działalności socjalnej znajduje uzasadnienie w tym, że łączny zasięg występowania tych procesów w poszczególnych zakładach pracy jest określony przez wysokość funduszków socjalnych, którymi one dysponują. Stwarza to warunki umożliwiające zakładom pracy dokonywanie w tych granicach wyboru między rozwijaniem własnej działalności usługowej oraz nabywaniem przez nie usług świadczonych na rzecz pracowników przez wyspecjalizowane instytucje działalności socjalnej (o ile nie są to usługi całkowicie wyłączone z zakładowej działalności usługowej).

Rozpatrywanie racjonalnych granic zakładowej działalności socjalnej odnosi się przede wszystkim do własnej działalności usługowej zakładów pracy. Dla ustalenia zasięgu tej sfery nie wystarcza rozgraniczenie zadań realizowanych w tym zakresie przez zakłady pracy oraz instytucje centralne i terenowe, świadczące swe usługi na zasadzie nieodpłatności (lub także częściowej odpłatności, nie naruszającej zasadniczo powszechności i równości zaspokojenia potrzeb socjalnych). Instytucje centralne i terenowe mogą również świadczyć swe usługi na zasadzie odpłatności zbiorowej, przy czym zakłady pracy mają w pewnym zakresie swobodę wyboru między prowadzeniem własnej działalności usługowej oraz zakupem usług świadczonych przez instytucje centralne i terenowe.

Są to warunki niewątpliwie komplikujące, chociaż nie uniemożliwia-

jące, sprowadzenie zakładowej działalności socjalnej do racjonalnych granic. Pewnym uproszczeniem tych warunków jest natomiast to, że rozgraniczenie zakładowej działalności usługowej od działalności usługowej instytucji centralnych odnosi się w praktyce wyłącznie do działalności skomercjalizowanej, opartej na zasadzie odpłatności zbiorowej. Przedmiotem działalności instytucji centralnych, opieranej na zasadzie powszechności i równości, pozostały już obecnie tylko takie usługi, których nie można obejmować zakładową działalnością usługową. Natomiast przy rozgraniczeniu zakładowej działalności usługowej od działalności instytucji terenowych trzeba brać pod uwagę zarówno usługi rozdzielane nieodpłatnie na zasadzie powszechności i równości, jak i usługi skomercjalizowane, rozdzielane na zasadzie odpłatności zbiorowej, chociaż zakupy usług skomercjalizowanych przez zakłady pracy na rzecz swoich pracowników w instytucjach terenowych mają dużo mniejsze znaczenie w stosunku do zakupów dokonywanych przez nie w instytucjach centralnych.

Rozważania dotyczące racjonalnego ograniczenia zasięgu usług świadczonych przez zakłady pracy na rzecz swoich pracowników powinny być zatem prowadzone w trzech płaszczyznach:

wyłączenia z zakładowej działalności socjalnej usług, które powinny być świadczone wyłącznie przez instytucje centralne i terenowe na zasadzie powszechności i równości ze względu na niezbędność jednolitego zaspokojenia określonych potrzeb socjalnych wszystkich członków społeczeństwa (to samo znaczenie ma wspólne świadczenie niektórych usług przez zakłady pracy oraz instytucje terenowe),

ograniczenia w zakładowej działalności usługowej udziału usług, które mogą być świadczone na rzecz pracowników przez instytucje centralne i terenowe na zasadzie odpłatności zbiorowej,

i w końcu właściwego rozgraniczenia zakładowej działalności usługowej od działalności prowadzonej przez instytucje terenowe w tym samym zakresie.

Prowadzone aktualnie spory na temat celowości dalszego utrzymywania zakładowej działalności socjalnej oraz racjonalnego zasięgu tej działalności odnoszą się wyłącznie do ostatniego z wyszczególnionych wyżej problemów. Rozstrzygnięcie, w jakim zakresie można uznać za uzasadnione dublowanie przez zakłady pracy działalności usługowej instytucji terenowych, przy znacznej dyskusyjności kryteriów, które trzeba brać przy tym pod uwagę, na pewno nie jest łatwe. Nie powinno natomiast ulegać wątpliwości, że zadanie to będzie tym łatwiejsze do rozwiązania, w im szerszym zakresie występuje wyłączenie z działalności zakładowej usług, które powinny być świadczone na zasadzie nieodpłatności wyłącznie przez wyspecjalizowane instytucje centralne i terenowe oraz w im szerszym zakresie rozwinię się komercjalizację usług świadczonych na zasadzie odpłatności zbiorowej przez instytucje centralne i terenowe.

Do tych warunków należy dostosować mechanizmy regulacji zakładowej działalności usługowej, ze stosownym w nich uwzględnieniem instrumentów finansowych.

DISPUTABLE PROBLEMS OF THE FINANCING SOCIAL SERVICES RENDERED TO WORKMEN OF COLLECTIVISED ESTABLISHMENTS

Summary

The authors distinguish different types of the financing social services rendered by collectivised establishments to their workmen: the own financing the services rendered by enterprises; the mixed financing the services rendered by the enterprises with the financial (budget) help of the state; the budget financing the services rendered by the enterprises **and** other establishments; the financing the services rendered by the enterprises and other establishments from specially created in this purpose funds. After comprehensive description of all these types of financing **the** authors give more detailed characteristic of the last one and explains the pros and cons of this solution.

In the end the authors show the difficulties of the rational delimitation of social services rendered to workmen of the collectivised establishments taking into consideration different local circumstances and especially the services rendered by local institutions at the same time.