

JANUSZ PIASNY

ŚWIADCZENIA SOCJALNO-BYTOWE ZAKŁADÓW PRACY NA RZECZ PRACOWNIKÓW I ICH RODZIN

I. UWAGI WSTĘPNE

Zakładem pracy nazywać będziemy każdą jednostkę organizacyjną albo też organizację, której szczególną cechą jest to, że składa się z zespołu pracowników pełniących różne funkcje w realizacji naczelnego celu, jakim jest wytwarzanie dóbr lub świadczenie usług przez znajdujące się na jej wyposażeniu środki materialne. Tego rodzaju pojęciem zakładu pracy posługują się przede wszystkim: socjologia przemysłu i prawo pracy¹ Istotne jest w nim głównie, że na czoło wszystkich zadań zakładu pracy wysuwa się obowiązek zatrudnienia, a także wytwarzania społecznie użytecznej produkcji. Z tymi celami łączy się obowiązek ponoszenia przez zakłady pracy określonych świadczeń pieniężnych i materialnych, zapewniających pracownikom i ich rodzinom odpowiednie warunki egzystencji i rozwoju.

Powstały, dla celów produkcyjnych, sprzężony układ ekonomiczno-społeczny, jakim jest zakład pracy wypełnia także inne, pozaprodukcyjne funkcje. Niektóre z tych funkcji spełnia spontanicznie, bez ich wcześniejszego zaplanowania, inne zaś przy użyciu zaprogramowanych i odpowiednio uzasadnionych działań, będących logiczną konsekwencją działań produkcyjnych. Zadania produkcyjne są ukierunkowane na zaspokajanie materialnych potrzeb społeczeństwa i zabezpieczenie stałych źródeł utrzymania członków załogi oraz ich rodzin.

Pozaprodukcyjne natomiast funkcje zakładu pracy obejmują swym zasięgiem szeroki zakres potrzeb pracowników i ich rodzin, a niejednokrotnie także najbliższe pozapracownicze środowisko zlokalizowane w bezpośrednim sąsiedztwie przedsiębiorstwa. Wśród tych pozaprodukcyjnych funkcji zakładu pracy (przedsiębiorstwa) wymienić m. in. należy:

¹ Por. J. Jończyk, *Zakład pracy*, w: *Materiały IV Zimowej Szkoły Prawa Pracy*, Wrocław 1977, s. 6-7.

- zaspokajanie materialnych potrzeb pracowników i ich rodzin poprzez dodatkową (pozarobkową) pomoc materialną,
- zaspokajanie potrzeb rekreacyjnych członków załogi i ich rodzin,
- współkształtowanie odpowiednich warunków zdrowotności, właściwej higieny fizycznej i psychicznej pracy,
- zaspokajanie i inspirowanie potrzeb kulturalno-intelektualnych pracowników i ich rodzin,
- współzabezpieczanie odpowiednich warunków mieszkaniowych pracownikom,
- zapewnienie opieki nad matką i dzieckiem kobiet pracujących,
- stwarzanie właściwego systemu żywnia członków załogi, oraz
- szereg innych funkcji i zadań w zakresie współkształtowania najbliższego środowiska materialno-przestrzennego i społecznego oraz współkształtowania stosunków międzyludzkich w zakładzie pracy².

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wyłącznie pozaprodukcyjnych świadczeń materialnych zakładów pracy na rzecz pracowników i ich rodzin nie związanych z wynagrodzeniem za pracę. Chodzić nam będzie jedynie o te świadczenia, które wchodzi w skład społecznego funduszu spożycia i określane są mianem świadczeń społecznych na rzecz ludności³ w tej części, w jakiej ponoszą je zakłady pracy. Będą to zatem świadczenia, które zgodnie z ustawą z 23 VI 1973 r. o zasadach tworzenia i podziału zakładowego funduszu nagród oraz zakładowych funduszy socjalnych i mieszkaniowych, przeznacza się na pokrycie kosztów działalności socjalno-bytowej.

W rozumieniu prawa pracy działalność socjalna zakładu pracy łączy się przede wszystkim z finansowaniem usług w zakresie wczasów pracowniczych, wypoczynku świątecznego i turystyki, wypoczynku dzieci i młodzieży, utrzymania placówek kulturalno-oświatowych oraz rozwoju kultury fizycznej i sportu. Jest to zatem, ogólnie biorąc, działalność zmierzająca do zapewnienia pracownikom i ich rodzinom odpowiednich warunków reprodukcji siły roboczej w czasie wolnym od pracy. Działalność bytowa natomiast obejmuje finansowanie zakładowych domów mieszkalnych, hoteli robotniczych i kwater prywatnych, żywienia zbiorowego, przyzakładowych szkół zawodowych oraz lecznictwa przyzakładowego. Jest to więc z kolei działalność związana bezpośrednio z kształtowaniem warunków pracy osób zatrudnionych w danym zakładzie.

² Szczegółowe omówienie tych i jeszcze innych funkcji pozaprodukcyjnych omawia Z. Tyska w opracowaniu *Pozaprodukcyjne funkcje socjalistycznego zakładu pracy w stosunku do pracowników i ich rodzin*, w *Zasady realizacji polityki społecznej w zakładzie pracy w warunkach reformy gospodarczej*, Poznań 1981, s. 6 i n.

³ Por. K. Michnowska, *Seminarium dyskusyjne na temat społecznego funduszu spożycia i konsumpcji społecznej*, Wiadomości Statystyczne 1969, nr 3, s. 9.

II. EWOLUCJA SYSTEMU ZAKŁADOWYCH ŚWIADCZEŃ SOCJALNO-BYTOWYCH

W Polsce Ludowej wyróżnić można cztery zasadnicze etapy formowania podstaw prawnych i ekonomicznych zakładowej działalności socjalno-bytowej.

W pierwszym, obejmującym lata 1944-1950, w działalności tej wyodrębniano dwie grupy zadań⁴. Były to najpierw zadania z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ogólnych warunków zatrudnienia, na które składały się między innymi takie świadczenia jak: deputaty, odzież ochronna i robocza, dożywianie pracowników itp. Wydatki na te cele wliczane były do ogólnych kosztów działalności podstawowej każdego zakładu pracy. Druga grupa zadań obejmowała świadczenia natury socjalnej, związane przede wszystkim z opieką nad matką i dzieckiem, wczasami i wypoczynkiem, działalnością kulturalno-oświatową oraz sportem. Na pokrycie tych z kolei wydatków zakłady pracy mogły przeznaczać do 7% funduszu płac⁵.

W drugim etapie, przypadającym na lata 1951-1963, dokonano zasadniczych zmian głównie w finansowaniu działalności socjalnej. W części łączącej się zwłaszcza z finansowaniem wczasów pracowniczych i działalności kulturalno-oświatowej zakłady otrzymywały odpowiednie środki z budżetu państwa. Przedszkola, świetlice oraz wczasy dla dzieci i młodzieży finansowane były z budżetów terenowych. Uzupełnieniem tych środków mógł być fundusz zakładowy i dotacje związków zawodowych⁶.

Trzeci etap zapoczątkowała uchwała Rady Ministrów z 1963 r. w sprawie działalności pozaoperacyjnej o charakterze socjalno-bytowym przedsiębiorstw państwowych⁷. Przedsiębiorstwa zostały upoważnione do pokrywania części kosztów tej działalności ze środków własnych, według zasad na jakich budżet państwa i budżety terenowe uczestniczyły w analogicznych świadczeniach powszechnej sieci usług socjalnych i bytowych. Wydatki te obciążały akumulację przedsiębiorstw i były uzależnione przede wszystkim od wartości zakładowych urządzeń socjalno-bytowych. Budowa tych urządzeń finansowana była jednak nie ze środków mwe-

⁴ B. Tomaszewski, *Finansowanie urządzeń socjalnych i kulturalnych* [w:] *Finanse Polski Ludowej w latach 1944 - 1960*, Warszawa 1964, s. 212.

⁵ Por. M. Frank, *Planowanie społeczne w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1978, s. 54.

⁶ Patrz: E. Marek, *Zakładowa działalność socjalna, Planowanie-finansowanie*, Warszawa 1980, s. 21.

⁷ Uchwała Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 1963 r. w sprawie działalności pozaoperacyjnej o charakterze socjalno-bytowym przedsiębiorstw państwowych (M. P. z 1963 r. nr 93, poz. 444).

stycyjnych, lecz głównie z funduszu zakładowego oraz z dotacji związków zawodowych. Ponieważ na cele te znaczne środki uzyskiwały z reguły jednostki spełniające ważniejszą rolę w gospodarce narodowej, zakres rodzajowy oraz wielkość wydatków zakładowych uległy znacznemu zróżnicowaniu. W praktyce rozwój działalności socjalno-bytowej następował głównie w przemyśle kluczowym, korzystającym z różnych priorytetów w polityce społeczno-gospodarczej państwa.

Czwarty etap zapoczątkowała uchwała Rady Ministrów z 9 XI 1970 r. w sprawie funduszu socjalnego w przedsiębiorstwach państwowych⁸. Dokonano w niej podziału zakładowej działalności socjalno-bytowej na dwie części. Usługi z zakresu zakwaterowania, żywienia zbiorowego, dokształcania i opieki zdrowotnej, a więc związane z potrzebami produkcji, włączono do działalności operacyjnej. Przyjęto zasadę, że wydatki związane z nimi obciążać będą ogólne koszty produkcji. Pozostałe usługi zakwalifikowano do zakładowej działalności socjalnej i postanowiono finansować dotacjami z budżetu państwa w formie funduszu socjalnego. Fundusz ten nie zdołał jednak rozwiązać podstawowego problemu okresu ubiegłego, a mianowicie narastania dysproporcji w poziomie nagromadzonych środków w poszczególnych branżach i zakładach pracy. Nie zdołano tego osiągnąć, mimo że prawo do tworzenia zakładowego funduszu socjalnego otrzymały także jednostki nie posiadające własnej bazy urządzeń socjalnych. Z tego głównie powodu dokonano dalszej regulacji prawnej tego funduszu w roku 1973. Ustawą z 22 VI 1973 r. i towarzyszącymi jej przepisami wykonawczymi⁹ postanowiono odstąpić od finansowania zakładowej działalności socjalnej ze środków budżetowych na rzecz środków własnych poszczególnych zakładów pracy. Podstawowym źródłem gromadzenia tych środków uczyniono odpisy od funduszu płac, określając jednakową stopę dla wszystkich zakładów w docelowej (do r. 1978) wysokości 2%. Ich uzupełnieniem miały być jedynie opłaty osób i jednostek organizacyjnych, korzystających z usług zakładowej działalności socjalnej. Przyjęto przy tym, że wydatki tworzonego stąd funduszu socjalnego wliczane będą, podobnie jak wydatki działalności bytowej, do kosztów produkcji.

Dokonana w roku 1973 reforma ukształtowała ostatecznie obowiązku-

⁸ Uchwała Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1970 r. w sprawie funduszu socjalnego w przedsiębiorstwach państwowych (M. P. 1970, nr 40, poz. 297).

⁹ Są to w szczególności: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 XI 1973 r. w sprawie zakładowego funduszu socjalnego i zakładowej działalności socjalnej (Dz. U. nr 43, poz. 260), zarządzenie ministra pracy, płac i spraw socjalnych z dnia 27 XII 1973 r. w sprawie zakładowego funduszu socjalnego i zakładowej działalności socjalnej w organizacjach spółdzielczych (M. P. z 1974, nr 5, poz. 33) i zarządzenie tegoż ministra również z dnia 27 XII 1973 r. w sprawie zakładowego funduszu socjalnego i zakładowej działalności socjalnej w organizacjach społecznych (M. P. z 1974, nr 5, poz. 35).

jacy, z pewnymi uzupełnieniami¹⁰, do chwili obecnej system prawny regulujący w sposób jednolity działalność socjalną i bytową wszystkich zakładów pracy. Najważniejsze w niej sprowadza się do przeniesienia ciężaru finansowania tej działalności na zakłady pracy, z czym łączy się bezpośrednio zdecentralizowanie dyspozycji tworzonymi na ich koncie funduszami. Oznacza to również przeniesienie na zakłady pracy obowiązku przejawiania troski o zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych. Warto zaznaczyć, że przepisy precyzują trzy podmioty decyzji odnośnie do wykorzystania funduszu socjalnego. Są nimi: konferencja samorządu robotniczego, rada zakładowa związku zawodowego oraz kierownik zakładu pracy. Zagwarantowana została w ten sposób samorządność zakładów w zakresie zaspokajania potrzeb socjalnych swych pracowników".

III. KIERUNKI ZMIAN W TWORZENIU I ROZDYSPONOWYWANIU ZAKŁADOWYCH FUNDUSZY SOCJALNO-BYTOWYCH PO 1970 R.

Zasadnicze efekty dokonanej w latach 1970 i 1973 reformy systemu świadczeń socjalno-bytowych zakładów pracy na rzecz pracowników i ich rodzin dadzą się sprowadzić do kilku punktów. Najbardziej dostrzegalnym jest znaczne zwiększenie roli świadczeń socjalnych w stosunku do świadczeń bytowych. Zauważyć trzeba, że zwłaszcza w latach sześćdziesiątych dominującą rolę spełniała zakładowa działalność bytowa. Jeszcze w okresie lat 1971-1973 pochłaniała ona 75% ogółu wydatków kierowanych przez zakłady pracy na zaspokojenie potrzeb spożycia społecznego. W końcu lat siedemdziesiątych natomiast udział ten zmniejszył się do około 60%. Wydatki bowiem na cele socjalne na przestrzeni lat 1973-1979 wzrosły blisko 3-krotnie (z 5,4 mld zł do blisko 16 mld zł) podczas gdy na działalność bytową wzrosły jedynie o 1,8 razy (z 13 mld zł do 24 mld zł)¹².

W odniesieniu do funduszu socjalnego, który nie jest powiązany z bezpośrednią działalnością produkcyjną, wystąpiły dosyć znaczne zmiany w źródłach jego tworzenia. Fundusz ten w około 55% powstaje

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 1981 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zakładowego funduszu socjalnego i zakładowej działalności socjalnej (Dz. U. nr 13, poz. 63) postanawia dodatkowo, że kwota odpisu na jednego zatrudnionego nie może być niższa niż 1 200 złotych rocznie.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 1981 r. ustala, że o zmianach i kierunkach wykorzystania środków zakładowego funduszu socjalnego decyduje organ samorządu załogi, a w zakładach, w których nie działa tego rodzaju organ uprawnienia przysługują statutowym organom zakładowych organizacji związkowych i kierownikowi zakładu pracy.

¹² Por. *Rocznik Statystyczny GUS 1974*, s. 605 oraz *1980*, s. 472.

obecnie z odpisów od funduszu płac. Jest to mniej więcej tyleż samo, ile w początkach lat siedemdziesiątych zapewniały zakładom pracy dotacje budżetu państwa. Zwiększyły się natomiast dosyć znacznie przychody z tytułu odpłatności zakładów pracy za korzystanie z urządzeń socjalnych, gdyż ich udział wzrósł z około 5 do 15%, nieznacznie zaś zmniejszyły się przychody z tytułu odpłatności ludności (z około 20 do 15%).

Jeśli chodzi o kierunki wydatkowania tego funduszu, to w zasadzie w całym okresie lat siedemdziesiątych podstawowa jego część (od 55 do 60%) kierowana była niezmiennie na finansowanie wczasów pracowniczych. W praktyce ponad 80% osób korzystających z różnych form wczasów do 1981 r. otrzymywało skierowania po cenie ulgowej. W wyniku tego następowało coraz szersze upowszechnianie się takiej formy wypoczynku. Warto w tym miejscu podkreślić, że o ile w roku 1970 liczba uczestników wczasów wynosiła jedynie około 2,1 mln osób, to w roku 1980 osiągnęła ponad 4,3 mln osób¹³. Nie oznacza to oczywiście, że potrzeby w tym zakresie były zaspokajane w zadowalającym stopniu. Wątpić o tym należy chociażby na podstawie porównania liczby osób korzystających z wczasów oraz liczby zatrudnionych w gospodarce społecznej i liczby członków ich rodzin.

Ważną pozycją w wydatkach zakładów na cele socjalne są z kolei świadczenia na rzecz wypoczynku dzieci i młodzieży. Aktualnie bowiem obejmują one więcej niż 1/5 globalnego funduszu socjalnego (około 23%). Udział ten uległ dosyć znacznemu zwiększeniu po reformie w roku 1973, gdyż w roku 1972 wynosił jedynie około 18%. Dzięki temu liczba dzieci i młodzieży korzystających z różnych form wczasów i wypoczynku wzrosła z 3,6 mln w roku 1972 do 6,9 mln w 1979 r., z tego na koloniach i obozach z 1,5 mln do 2,6 mln¹⁴. Ocenia się, że w latach 1979 i 1980 w podstawowej liczbie zakładów potrzeby zgłaszane w zakresie kolonii i obozów letnich były już zaspokajane prawie w 100%. Nie zaspokajane były w pełni jedynie potrzeby w odniesieniu do zimowisk ze względu na niedostateczną liczbę obiektów, które do tych celów mogły być wykorzystywane.

W założeniach ustawodawcy środki funduszu socjalnego winny ponadto odgrywać poważną rolę w prowadzeniu zakładowej działalności kulturalno-oświatowej, winny służyć przede wszystkim organizacji: wystaw, koncertów, imprez widowiskowych, festynów, odczytów, kursów zawodowo-oświatowych, społeczno-politycznych itp. W tym względzie przedmiotowy zakres świadczeń zakładów pracy, zwłaszcza o większych rozmiarach był dosyć szeroki. Wyczerpywał on w zasadzie do 1980 r. wszystkie ważniejsze kierunki działalności kulturalno-oświatowej, głównie zabezpieczał funkcjonowanie domów kultury, klubów, świetlic i bi-

¹³ *Rocznik Statystyczny GUS 1980*, s. 452 oraz *1983*, s. 463.

¹⁴ *Rocznik Statystyczny GUS 1980*, s. 417.

bliotek, a także amatorskich zespołów muzycznych, tanecznych, folklorystycznych i teatralnych. Mimo to rozwój działalności kulturalno-oświatowej na przestrzeni lat 1971-1980 ocenić należy jako niedostateczny. Wydatki bowiem na te cele spośród innych rosły najwolniej, a ich udział w ogólnych świadczeniach socjalnych zmniejszył się z 14% w roku 1971 do 5% w roku 1979.

Jeśli chodzi z kolei o działalność bytową, to dostrzega się przede wszystkim, iż po dokonanej reformie w roku 1970 wydatki zakładów pracy rosły blisko 2-krotnie wolniej od wydatków na cele socjalne (w latach 1971 - 1979 wzrosły one blisko 2,5 razy, podczas gdy wydatki na cele socjalne wzrosły ponad 5-krotnie). Mimo to obejmowały one jednak nadal około 60% ogólnych kosztów działalności socjalno-bytowej (w r. 1971 około 75%). Stopień zaspokojenia potrzeb bytowych oceniany był w tym okresie jako zadowalający. W tym względzie istotną rolę odegrał wydaje się ten fakt, że usługi bytowe, związane bezpośrednio z warunkami pracy i działalnością podstawową zakładów finansowane były ze środków obrotowych i ujmowane były w planach techniczno-ekonomicznych¹⁵. Z tego też względu między innymi nie zmieniały się również w sposób bardziej widoczny proporcje wydatków na poszczególne cele. W całym dziesięcioleciu (1971 - 1980) około 50% wydatków pochłaniała gospodarka mieszkaniowa oraz zakwaterowanie zbiorowe pracowników. Utrzymanie stołówek, bufetów i kiosków zaspokajających potrzeby żywienia zbiorowego pochłaniały około 20% wydatków bytowych, a na utrzymanie szkół i internatów przyzakładowych wydatkowano około 13% tych funduszy. Wydatki na cele leczenia przyzakładowego wreszcie pochłaniały około 5 do 7% środków. Ta ostatnia pozycja wskazuje, że udział zakładowych wydatków bytowych na ten ważny cel był wyjątkowo niski, zwłaszcza na tle rosnących kłopotów leczenia otwartego oraz nasilania się różnego rodzaju chorób zawodowych, związanych z warunkami pracy.

IV. MODYFIKACJE W ZAKRESIE TWORZENIA ŚRODKÓW PRZEZNACZANYCH NA ZAKŁADOWĄ DZIAŁALNOŚĆ SOCJALNĄ I MIESZKANIOWĄ W WARUNKACH REFORMY GOSPODARCZEJ

W drugiej połowie lat siedemdziesiątych oraz w latach 1981-82 miały miejsce istotne wzrosty kosztów usług socjalnych, zwłaszcza za kolonie, wczasy, wycieczki turystyczne oraz remonty urządzeń socjalnych. W tej sytuacji niezbędne okazały się działania zmierzające do modyfikacji zasad tworzenia i wydatkowania środków na cele socjalne.

¹⁵ Patrz: P. Tenderà, *Koszty i dochody zakładowej działalności socjalnej i usług bytowych*, Warszawa 1976, s. 108.

Ponadto zasada samodzielności przedsiębiorstw w warunkach reformy gospodarczej zrodziła daleko idące konsekwencje we wszystkich dziedzinach, w tym również w zakresie funkcjonowania zakładowych świadczeń socjalnych na rzecz pracowników i ich rodzin. W wyniku licznych dyskusji zrodziła się potrzeba zmiany tworzenia i rozdysponowywania zakładowych funduszy: socjalnego i mieszkaniowego¹⁶. Wyłączne uzależnianie wysokości funduszu socjalnego od efektów pracy w przedsiębiorstwie prowadziłyby do zwiększenia narosłych od lat dysproporcji w poziomie i jakości świadczeń socjalnych w różnych przedsiębiorstwach w przekroju gałęziowym i branżowym. Taka sytuacja prowadziłyby do pogłębienia istniejącego podziału zakładów pracy na tzw. „bogate” i „biedne” w zakresie świadczeń socjalnych.

Pozostawianie do decyzji przedsiębiorstw podziału dochodu na cele socjalne mogłoby nie tylko teoretycznie, ale i praktycznie pozbawić załogi wystarczających środków finansowych na ważne, ze społecznego punktu widzenia, potrzeby socjalne. Niebezpieczeństwo takie należało brać pod uwagę, zwłaszcza w warunkach występującej wielkiej niestabilności gospodarczej w latach 1981-1982. Poza tym, w omawianym okresie występowały dążenia do maksymalizacji płac i innych dochodów pracowniczych. Obie sytuacje mogły się odbić negatywnie na wielkości funduszy przeznaczonych na cele socjalne. W wyniku szerokiej dyskusji nad różnymi wariantami rozwiązania tej kwestii postanowiono zmienić przepisy dotyczące tworzenia tych funduszy. Nowe zasady tworzenia i podziału określone zostały w ustawie z dnia 26 II 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych¹⁷ oraz w przepisach art. 16 i 94 Kodeksu pracy.

W obu tych dokumentach stwierdza się, że zakładowa działalność socjalna i bytowa jest wyrazem urzeczywistniania przez uspołecznione zakłady określonych zadań socjalnych państwa i że działalność ta ma charakter obowiązkowy. Dla realizacji tej działalności uspołecznione zakłady pracy zostały wyposażone w środki finansowe poprzez dokonywanie, na mocy odrębnych przepisów, corocznego obligatoryjnego odpisu, który obciąża koszty ich działalności. Wysokość odpisu ustalono w wysokości 50% w relacji do najniższego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce uspołecznionej obowiązującego w dniu 1 stycznia danego roku (w przedsiębiorstwach państwowych i spółdzielczych) lub w relacji 2-procentowej do rocznego funduszu płac (nauczycieli, szkolnictwa wyższego, jednostek i zakładów budżetowych oraz spółdzielni pracy). Poza

¹⁶ Patrz: *Podstawowe założenia reformy gospodarczej w zakresie polityki społecznej (z prac komisji sejmowej)*. Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1981, nr 10 - 11, s. 58 - 61 oraz Z. Frąckiewicz, *Funkcje socjalne zakładu pracy a reforma gospodarcza*, w: *Materiały i Studia Opolskie* 1983 Zeszyt 48, s. 121 - 135.

¹⁷ Uchwała Rady Ministrów z dnia 26 lutego 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych. (Dz. U. 1982, nr 7, poz. 54).

tym, przedsiębiorstwa i instytucje mogą zwiększać coroczny odpis podstawowy na zakładowy fundusz socjalny o kwotę wydatków dokonywanych z tego funduszu na rzecz emerytów i rencistów — byłych pracowników i ich rodzin, nie więcej jednak niż 5% kwoty odpisu podstawowego.

Podobnie zabezpieczono realizację zakładowego funduszu mieszkaniowego¹⁸. Fundusz ten tworzy się poprzez odpisy w wysokości 25% najniższego wynagrodzenia w gospodarce uspołecznionej, obowiązującego w dniu 1 stycznia danego roku. Przedsiębiorstwa państwowe mogą także samodzielnie zwiększać te fundusze środkami funduszu załogi, a spółdzielnie — środkami z tzw. czystej nadwyżki. Decyzje w tej sprawie należą w przedsiębiorstwach do kompetencji rad lub samorządów pracowniczych, a w spółdzielniach — do rady nadzorczej.

Ponadto środki zakładowego funduszu socjalnego mogą zwiększane być z tytułu:

- opłat pracowników i jednostek organizacyjnych wnoszonych za korzystanie z usług socjalnych, za wynajem lub dzierżawę obiektów itp.,
- dotacji Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, jeśli zakład organizuje np. usługi sanatoryjne,
- dotacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jeśli zakład organizuje wczasy leczniczo-sanatoryjne,
- dotacji organizacji związkowych i społecznych,
- kar pieniężnych wynikających z art. 108 kodeksu pracy.

W ten sposób stworzono możliwości uzupełniania funduszy: socjalnego i mieszkaniowego środkami dodatkowymi pochodzącymi z zysku przedsiębiorstw bądź spółdzielni. Takie rozwiązanie spraw socjalnych i mieszkaniowych jest zupełnie nowym rozwiązaniem wśród dotychczasowych systemów finansowania zakładowej działalności socjalnej i bytowej. Kwoty wynikające z odpisów podstawowych zalicza się do kosztów przedsiębiorstwa, a część dodatkowa zwiększająca te fundusze może powstawać z zysku. Dlatego to nowy system tworzenia tych funduszy zawiera w sobie połączenie formuły kosztowej i bodźcowej. Formuła ta pozwać na realizację dwóch ważnych funkcji, a mianowicie:

1. odpis w postaci 50% kwoty najniższego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na 1 zatrudnionego stwarza gwarancję ciągłości funkcjonowania funduszu,
2. odpis z części zysku posiada walor motywacyjny, stanowiący jed-

¹⁸ Zakładowy fundusz mieszkaniowy przeznaczony jest na finansowanie lub dofinansowanie budownictwa dla pracowników i ich rodzin, na udzielanie im pomocy finansowej w uzyskiwaniu mieszkań oraz na inne cele z zakresu potrzeb mieszkaniowych. Z funduszu tego mogą także korzystać emeryci i renciści — byli pracownicy danego przedsiębiorstwa i ich rodziny. Przedsiębiorstwa mają możliwość przeroszenia części środków z zakładowego funduszu socjalnego na zakładowy fundusz mieszkaniowy.

nocześnie element ogólnego systemu motywacyjnego załogi przedsiębiorstwa¹⁹. W tym przypadku nowy system włączył do realizacji socjalnego funduszu ideę udziału pracowników w zyskach przedsiębiorstw.

V. GŁÓWNE RODZAJE ŚWIADCZEŃ SOCJALNYCH I BYTOWYCH

Z zakładowego funduszu socjalnego finansowane są różne formy działalności socjalnej zakładu na rzecz aktualnie zatrudnionych pracowników i ich rodzin, a także emerytów i rencistów (byłych pracowników danego zakładu) oraz ich rodzin.

Z funduszu tego znaczne kwoty przeznacza się na dofinansowanie lub całkowite finansowanie szczególnie następujących świadczeń:

- indywidualnych i rodzinnych wczasów pracowniczych,
- wypoczynku dla dzieci i młodzieży, głównie w formie kolonii letnich i zimowych oraz obozów i biwaków,
- wypoczynku urlopowego oraz wypoczynku w czasie wolnym od pracy w postaci: turystyki indywidualnej i grupowej (złoty, spływy kajakowe, rajdy, obozy turystyczne itp.) oraz prowadzenie dla tych celów wypożyczalni sprzętu turystycznego.

Niebagatelną pozycję w niektórych zakładach zajmują wydatki z tego funduszu na remonty i inwestycje bądź modernizację bazy służącej zakładowej działalności socjalnej.

Kolejną grupę wydatków z zakładowego funduszu socjalnego stanowią wydatki związane z rozwojem kultury fizycznej i działalności kulturalno-oświatowej. Głównie są to wydatki na:

- prowadzenie urządzeń sportowo-rekreacyjnych,
- prowadzenie wypożyczalni sprzętu sportowego,
- umożliwianie uczestnictwa w różnych formach rekreacji ruchowej,
- prowadzenie placówek służących działalności kulturalno-oświatowej, takich jak: domy kultury, kina, kluby, świetlice, biblioteki bądź czytelnie (z wyjątkiem bibliotek fachowych i naukowych),
- prowadzenie i wyposażanie amatorskich zespołów artystycznych oraz kół zainteresowań,
- organizowanie imprez artystycznych i kulturalnych bądź zakupu biletów na takie imprezy.

W ostatnich latach istotną część zakładowego funduszu socjalnego przeznaczano na dofinansowywanie urządzania pracowniczych ogródków działkowych. Były to głównie wydatki związane z zakładaniem wspólnego

¹⁹ Patrz.: H. Zarychta, *Działalność socjalna przedsiębiorstw państwowych w warunkach reformy gospodarczej*. Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1983, nr 5-6, s. 1 i n.

ogrodzenia, doprowadzenia wody i światła. Pozostałe koszty zagospodarowywania działki pracowniczej pokrywali jej użytkownicy.

Ponadto środki z zakładowego funduszu socjalnego aktualnie przeznaczane są na:

- pomoc w częściowej spłacie kredytu dla młodych małżeństw zaciągniętych przez pracowników danego zakładu,
- pomoc rzeczową lub finansową dla osób znajdujących się w szczególnie trudnych warunkach materialnych lub zdrowotnych,
- dopłaty do zakładowych: sanatoriów, domów wczasów leczniczych (profilaktycznych), żłobków i przedszkoli,
- pokrywanie kosztów imprez okolicznościowych:
 - a) dla dzieci i młodzieży, np. z okazji Międzynarodowego Dnia Dziecka i Nowego Roku,
 - b) dla kobiet z okazji Międzynarodowego Dnia Kobiet,
 - c) dla byłych pracowników (emerytów i rencistów) z okazji okresowych spotkań w zakładzie pracy,
- pokrywanie części kosztów przejazdu z wczasów lub urlopu wypoczynkowego osób uprawnionych do korzystania z zakładowych świadczeń socjalnych, a nie posiadających zniżki kolejowej lub autobusowej itp.

Oprócz tych różnorodnych świadczeń z zakładowego funduszu socjalnego zakłady zobowiązane są także do prowadzenia działalności bytowej na rzecz załogi. Zakres tej działalności wynika z charakteru pracy zawodowej i warunków pracy zatrudnionych. W odróżnieniu jednak od zakresu działalności socjalnej — zasięg osób korzystających z urządzeń i świadczeń bytowych ogranicza się tylko do określonych grup pracowniczych.

Zakładowa działalność bytowa finansowana jest przez przedsiębiorstwo i wliczana w bezpośrednie koszty działalności podstawowej. Podobnie zresztą do kosztów tych wlicza się koszty tworzenia zakładowej infrastruktury bytowej i jej bieżące utrzymanie. Kryteria natomiast przyznawania świadczeń i usług bytowych określają specjalne przepisy, które regulują jednocześnie zasady prowadzenia poszczególnych rodzajów działalności bytowej oraz przepisy normujące warunki pracy. Głównie idzie tu o posiłki regeneracyjne i profilaktyczne oraz organizację żywienia zbiorowego, bufetów i sklepów przyzakładowych.

Istotnym rodzajem działalności bytowej zakładu jest zbiorowe zakwaterowanie pracowników. Zakwaterowanie to zapewnia się w hotelach robotniczych lub kwaterach prywatnych. Wydatki na ten cel przekroczyły już w 1983 r. 20 mld zł w skali kraju²⁰.

²⁰ Źródło: *Ramowe zalecenia dla zakładów pracy w sprawie zakładowej działalności socjalnej i bytowej*. (Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 31 marca 1984 r., s. 18 — mat. powielony).

VI. WNIOSKI KOŃCOWE

Analiza systemu świadczeń socjalno-bytowych zakładów pracy na rzecz pracowników i ich rodzin dowodzi w pierwszym rzędzie, iż w całym okresie istnienia Polski Ludowej regulowane były one szczegółowymi przepisami prawa. Jest to wydaje się uzasadnione tym, że państwo, jako główny podmiot polityki społecznej, przekazuje w ten sposób część swych uprawnień na rzecz jednostek gospodarczych i budżetowych będących jego własnością. Przepisy są tu więc niezbędne dla określenia zakresu tych uprawnień. Można bowiem sądzić, że w przypadku braku takiej regulacji potrzeby socjalno-bytowe w zakładach pracy nie byłyby zaspokajane zgodnie z ogólnymi celami polityki państwa.

Pobieżny chociażby przegląd obowiązującej w Polsce w kolejnych etapach regulacji prawnej obowiązków i uprawnień zakładów pracy w odniesieniu do świadczeń socjalno-bytowych, wskazuje, iż następowały w niej dość często modyfikacje. Zmiany te jednak wynikały przede wszystkim z racji przesuwania się ogólnych priorytetów w ogólnej polityce społeczno-gospodarczej państwa. Zależało to głównie zaś od tego czy preferowano w niej wzrost zaspokajania potrzeb bieżących ludności, czy też wzrost produkcji poprzez zwiększanie akumulacji i inwestycji. W tym względzie na charakter obecnie obowiązującego systemu świadczeń socjalno-bytowych poważny wpływ wywarł fakt, iż od roku 1970 począwszy, co najmniej formalnie, naczelnym zadaniem polityki społeczno-gospodarczej państwa uczyniono przyspieszenie wzrostu zaspokojenia potrzeb życiowych ludności. Z tej racji rozporządzenie Rady Ministrów z 1973 roku w sprawie zakładowego funduszu socjalnego stwarzało warunki dla szybszego niż poprzednio wzrostu świadczeń socjalnych.

W wyniku tego procesu oraz kolejnych modyfikacji w latach 1981 i 1992 przyznać bezsprzecznie należy, iż obecnie zakłady pracy są gospodarzami znacznych środków funduszu spożycia społecznego. Dotychczasowe tempo ich wzrostu wskazuje, że w latach następnych sumy, które będą kierowane na cele socjalno-bytowe pracowników ulegną, da'szemu zwiększeniu. Już dzisiaj w bezpośredniej dyspozycji zakładów znajduje się znaczna liczba miejsc wczasowych, kolonijnych i sanatoryjnych. Wiele zakładów, zwłaszcza o większych rozmiarach, dysponuje także poważnymi zasobami mieszkaniowymi oraz zapleczem żywienia zbiorowego i zakładowej służby zdrowia.

W tym świetle różnie można ocenić realizowaną obecnie politykę społeczną w odniesieniu do roli zakładów pracy w świadczeniach socjalno-bytowych. Można dowodzić, że udostępniane na te cele zakładom środki są na obecnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczo w pełni wystarczające. bądź nawet, że są za wysokie. Równie dobrze jednak można dowodzić, że są one niewystarczające. zwłaszcza w odniesieniu do działalności socjalnej. 2% odpisu podstawowego od funduszu płac w porów-

naniu z 7% z okresu lat 40-tych oceniane może być jako nadmierne ograniczenie roli zakładów pracy. Jako uzasadnienie takiego stanowiska można podnosić, że zasadniczą funkcją funduszy kierowanych na zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych, szczególnie w ustroju socjalistycznym, winno być zmniejszanie różnic w dochodach pracowniczych, znacznie różniących się przy konsekwentnej realizacji kształtowania wynagrodzeń według ilości i jakości pracy.

Problemy związane z rolą zakładów pracy w zaspokajaniu potrzeb spożycia zbiorowego powinny bezsprzecznie stać się przedmiotem szerszych — od prowadzonych dotąd — i bardziej szczegółowych badań. Sygnalizując je tylko wypada jednak zauważyć, że w ostatnich latach nastąpiło sporo zmian pozytywnych doprowadzających do poprawy efektywności gospodarowania funduszami przeznaczonymi na potrzeby socjalno-bytowe. Przyjęcie zasady finansowania części tych potrzeb ze środków własnych zakładów pracy doprowadziło do racjonalniejszego ich wykorzystania. Konkretnie potrzeby załóg nie mogą być bowiem dokładnie znane i tym samym właściwie zaspokajane przy centralnej dyspozycji, ujawniającej się zawsze silnie przy finansowaniu ze środków budżetowych. Równocześnie zmniejszyły się znacznie dysproporcje w ilości nagromadzonych środków przez poszczególne zakłady, jakie w poprzednim okresie kształtowały się z racji preferencji w polityce gospodarczej rozwoju takich lub innych działów i gałęzi gospodarki narodowej.

Jednakże w działalności socjalno-bytowej zakładów pracy dostrzec można szereg niekorzystnych zjawisk. W pierwszym rzędzie nie wszystkie zakłady mogą pozwolić sobie na utrzymanie odpowiednio kwalifikowanych służb socjalno-bytowych, a także urządzeń wymaganych do właściwego zaspokajania określonych potrzeb swych pracowników. Skłaniać to musi do wniosku o potrzebie szerszego niż dotąd rozwijania, zwłaszcza dla drobnych i średnich zakładów, działalności za pośrednictwem wyspecjalizowanych przedsiębiorstw usługowych²¹. Stwarza to także potrzebę szerszego rozwijania współpracy i wymiany międzyzakładowej, a także międzybranżowej i terenowej. W tym względzie notuje się pewien postęp znajdujący wyraz we wzroście przychodów z tytułu odpłatności obcych zakładów korzystających z usług obcej bazy socjalno-bytowej.

Godne uwagi jest również to, że przyjęte jednolite kryterium procentowego naliczania podstawowego funduszu socjalnego nie zapewnia nadal równości poszczególnych zakładów. Powoduje ono bowiem nagromadzenie większych środków w przeliczeniu na jednego zatrudnionego w tych zakładach, w których płace są wyższe. W świetle egalitarnych funkcji funduszy spożycia zbiorowego bardziej celowe wydawałoby się

²¹ Patrz: A. Hanasz, *Niektóre zagadnienia finansowania zakładowej działalności socjalnej*, Praca i Zabezpieczenie Socjalne 1983, nr 5-6.

naliczanie funduszu socjalnego proporcjonalnie do przeciętnego poziomu płacy w całej gospodarce narodowej. Jest to, wydaje się, uzasadnione zwłaszcza współcześnie przy szybko rosnących dysproporcjach wynagrodzeń w poszczególnych działach, gałęziach i przedsiębiorstwach. Celowe wydaje się w tym świetle skierowanie części środków centralnych na rzecz tych zakładów, które w obecnych warunkach nie z własnej winy, nie mogą same wypracować dodatkowych środków (poza gwarantowanym) na fundusz socjalny czy mieszkaniowy.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że nowy, zmodyfikowany w ostatnich latach system świadczeń socjalno-bytowych wyeliminował wiele poprzednich niedoskonałości. Nadal jednak nie doprowadził on do wyrównania rozbieżności w poszczególnych zakładach pracy. Dalsza obserwacja rozwoju oraz pogłębiona analiza doświadczeń winny stworzyć merytoryczne podstawy do kolejnych jego udoskonalień. Szczególnej obserwacji wymaga sposób rozdysponowywania środków na cele socjalne i bytowe, problem efektywności wykorzystywania zakładowej bazy socjalnej, sprawa szerszego rozwijania wyspecjalizowanych przedsiębiorstw świadczących usługi socjalno-bytowe, a także problem prowadzenia i finansowania inwestycji socjalnych.

SOCIAL BENEFITS OF EMPLOYERS FOR EMPLOYEES AND THEIR FAMILIES

Summary

The evolution and assesment of functioning of a system of employers' social benefits for workers and their families is a subject of the discussion in the article. The following social benefits are mily vacations, holiday's rest and tourism, rest of children and youth, maintaining cultural and educational units, and a development of a phisical culture and sports. Those forms of services are aiming at securing proper conditions for workers and their families to reproduce working force in the leisure time.

The second group of services is the benefits related directly to forming work conditions of persons employed in a given enterprise. Those benefits include subsidizing enterprise housing, workers' lodging houses, private rooms, collective catering, schooling and medical services attached to an institution.

The article presents not only changes in the scope of formation and distribution of benefits but also indicates at the previous failures of their functioning and at the ways and possibilities of their overcoming in the future.