

Antoni HANUSZ

**Początki finansowania zakładowej działalności socjalnej
w Polsce Ludowej**

Первые этапы финансирования социальной деятельности предприятий
и учреждений в ПНР

Early Stages of Financing Social Benefits in the Enterprises in Poland

1

System finansowania zakładowej działalności socjalnej ma za sobą długi okres przeobrażeń, charakteryzujących się pojawieniem rozwiązań nowych, oryginalnych oraz często powrotem do istniejących już poprzednio, od których odstąpiono wcześniej. Do tych ostatnich w dużej mierze nawiązują obecne zasady finansowania świadczeń socjalnych w przedsiębiorstwach, pomimo oczywistych różnic wprowadzonych zwłaszcza w r. 1982.¹ W świetle toczących się dyskusji nad nową ustawą, mającą regulować sferę konsumpcji społecznej w zakładach pracy, celowe wydawać się może przedstawienie początków systemu finansowania zakładowej działalności socjalnej, którą wówczas określano mianem „akcji socjalnej”.

2

Powstanie i rozwój zakładowych świadczeń socjalnych należy łączyć ze zmianami społeczno-gospodarczymi, jakie dokonywały się w Polsce

¹ Zob. ustawę z 26 II 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych — tekst jednolity ogłoszony w Dz.U. 1984, nr 16. Szerzej na ten temat zob. A. Hanusz: *Zakładowy fundusz socjalny w świetle reformy gospodarczej*, „Finanse” 1983, nr 6.

w pierwszych latach powojennych. Działania zmierzające do zaspokojenia potrzeb socjalnych pracowników oparto wówczas na zasadach planowości, jednolitości i powszechności.

Wśród różnego rodzaju świadczeń i usług całkowicie lub częściowo nieodpłatnych można wyodrębnić w zakładach pracy trzy podstawowe grupy. Są one ujęte w różne ramy organizacyjne i finansowe.

Do pierwszej należą świadczenia służące zapewnieniu bezpieczeństwa i higieny pracy osób zatrudnionych. Wydatki na te cele wliczano bezpośrednio w ciężar kosztów działalności eksploatacyjnej zakładów pracy.

Grupę drugą stanowią te rodzaje świadczeń, które wynikają z obowiązujących umów zbiorowych o pracę. Zakres ich jest różny w zależności od potrzeb i warunków pracy istniejących w poszczególnych przedsiębiorstwach. Do świadczeń tych zaliczano: deputaty węglowe i branżowe, zasiłki dla nowo zatrudnionych, umundurowanie straży przemysłowej i przeciwpożarowej, profilaktyczne dożywianie itp. Wydatki na tę grupę świadczeń wkalkulowywano również w ciężar kosztów działalności podstawowej przedsiębiorstwa, w ramach tzw. planu świadczeń socjalnych.

Trzecia grupa obejmuje te świadczenia i usługi o charakterze socjalnym, które jednolicie i powszechnie przysługują wszystkim zatrudnionym. W przeciwieństwie do poprzednich nie stanowią one świadczeń o charakterze indywidualnym, wynikającym ze stosunku pracy, lecz są świadczeniami o charakterze ogólnym i przy tym nie wiążą się w sposób bezpośredni z procesami produkcyjnymi. Właśnie tę grupę świadczeń nazwano umownie „akcją socjalną”.

3

„Akcja socjalna” tworzyła się i rozwijała w oparciu o ocalałe urządzenia socjalne w pierwszym rządzie w zakładach pracy podległych Ministerstwu Przemysłu i Handlu.² Jej zakres podmiotowy w skali kraju nie był zatem zbyt szeroki, zważywszy, iż poza przedsiębiorstwami przemysłowymi czy handlowymi funkcjonowały też jednostki administracji państwowej, samorządowej, spółdzielczości, uspołecznionego sektora rolnictwa itp., które „akcją socjalną” nie były początkowo objęte.

W odniesieniu do przedsiębiorstw przemysłowych obowiązek prowadzenia „akcji socjalnej” określony został po raz pierwszy zarządzeniem ministra przemysłu z 12 XII 1946 r. Stwierdza ono, iż z dniem 1 I 1947 r.

² Zob. *Osiągnięcia socjalne Polski Ludowej*, Praca zbiorowa pod red. E. Pragierowej i J. Lisieckiego, Warszawa 1951, s. 181 i n.

wobec jednostek podległych temu resortowi nadaje się „akcji socjalnej” charakter powszechny i planowy.³ Osobami uprawnionymi do korzystania z „akcji socjalnej” są zarówno pracownicy, jak i ich rodziny, a zwłaszcza dzieci osób zatrudnionych.

Zasady organizacyjne oraz finansowe, tworzące się w przedsiębiorstwach przemysłowych, służyły jako materiał wzorcowy innym zakładom pracy, stopniowo organizującym „akcję socjalną” u siebie.⁴ „Akcję socjalną” upowszechniła uchwała Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 28 IX 1948 r.⁵, zalecając prowadzenie jej we wszystkich resortach gospodarki narodowej, począwszy od 1 I 1949 r.

Z a k r e s p r z e d m i o t o w y „akcji socjalnej” kształtował się głównie pod wpływem rodzących się potrzeb załóg pracowniczych. Wydawane w tym czasie akty prawne, regulujące ten rodzaj działalności przedsiębiorstw, miały charakter ramowy. Ustalały one jedynie ogólne formy organizacyjne i finansowe „akcji socjalnej”. Po raz pierwszy w sposób wyraźny kierunki zakładowej działalności socjalnej ustaliło wspomniane wyżej zarządzenie ministra przemysłu, określające poszczególne formy i typy tej działalności. Stworzyło ono formalną podstawę do ujednoczenia zakresu przedmiotowego „akcji socjalnej” we wszystkich zakładach pracy.

Pod koniec lat czterdziestych w ramach „akcji socjalnej” ukształtowały się jednolite w zasadzie rodzaje świadczeń socjalnych przedsiębiorstw. Ujęto je w sześciu następujących działach⁶: opieka nad matką i dzieckiem, wczasy pracownicze, socjalna ochrona zdrowia, socjalne zaopatrzenie materialne, akcja kulturalno-oświatowa, szkolenie pracowników „akcji socjalnej”.

Konkretne formy „akcji socjalnej” prowadzonej w przedsiębiorstwach nie były jednak wszędzie jednakowe. Przedsiębiorstwa nie zawsze bowiem posiadały techniczne możliwości utrzymania własnych urzędzeń socjalnych lub też ich prowadzenie kłóciłoby się w ogóle z zasadami racjonalnego gospodarowania (np. niewielka liczba załogi, znaczna odległość urzędzeń od miejsca pracy). Dlatego też przewidziana była możliwość realizowania „akcji socjalnej” w różnym trybie, a mianowicie jako: akcji własnej, zastępczej i odstąpionej.

³ Zarządzenie ministra przemysłu z 12 XII 1946 r. znak: DES19/1358/21191, nie publikowane.

⁴ Zob. S. Papużyński: *Rozwój akcji socjalnej w Polsce*, „Praca i Opieka Społeczna” 1950, nr 3, s. 59.

⁵ Uchwała Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 28 IX 1948 r. w sprawie akcji socjalnej w budżecie na rok 1949, nie publikowana.

⁶ Zob. zarządzenie Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z 15 X 1940 r., znak: SO-1/VB/01/9 w sprawie przygotowania preliminarzy budżetowych Akcji Socjalnej na rok 1950, nie publikowane.

W początkowym okresie środki finansowe przeznaczane na „akcję socjalną” w przedsiębiorstwach nie były w żaden sposób wyodrębnione.⁷ Źródło pokrywania kosztów działalności socjalnej stanowiły środki funduszy obrotowych poszczególnych przedsiębiorstw. Gospodarka socjalna była w owym czasie ściśle związana z działalnością eksploatacyjną przedsiębiorstwa, a rozmiary wydatków na „akcję socjalną” uzależnione od sytuacji ekonomiczno-finansowej danej jednostki gospodarczej. Świadczy o tym choćby fakt, iż preliminarz wydatków na cele socjalno-kulturalne stanowił element ogólnego planu finansowego działalności eksploatacyjnej przedsiębiorstwa. W tym czasie dał się również zaobserwować brak jakichkolwiek wiążących przepisów, które wyznaczałyby rozmiary środków finansowych przeznaczonych na prowadzenie „akcji socjalnej”.⁸

Taki stan rzeczy stwarzał przesłanki dla dorywczych raczej działań w zakresie zaspokajania potrzeb socjalnych pracowników, nie zaś działań planowych. Powodowało to nierównomierność w kształtowaniu się wielkości środków kierowanych na cele socjalne. Konieczne przy tym stało się ujednoczenie zasad gospodarki socjalnej.

W tym właśnie kierunku zmierzało powoływane już wcześniej zarządzenie ministra przemysłu z 12 XII 1946 r. W zarządzeniu tym określona została po raz pierwszy górna granica ogółu wydatków bieżących, bez wydatków na inwestycje, jakie mogły być przeznaczane na „akcję socjalną”. Nie mogła ona przekraczać 7⁰/o ogólnego funduszu płac danego Centralnego Zarządu Przemysłu. Na ogólny fundusz płac składała się suma funduszy płac wszystkich jednostek organizacyjnych wchodzących w skład Centralnego Zarządu.⁹ Źródłem, z którego pokrywano koszty „akcji socjalnej” były nadal fundusze własne przedsiębiorstw zaangażowane w obrocie, z których bezpośrednio finansowano tego rodzaju wydatki.

Zasady gospodarki socjalnej ustalone zostały z chwilą wydania przez Departament Ekonomiczno-Socjalny Ministerstwa Przemysłu i Handlu zarządzenia z 17 IV 1947 r.¹⁰ Określiło ono maksymalne normy wydatków,

⁷ Mowa o latach 1945 i 1946.

⁸ Zob. uzasadnienie do projektowanego zarządzenia ministra przemysłu z 24 IV 1946 r., nie publikowane.

⁹ Po raz pierwszy ustalone zostały również jednolite w stosunku do wszystkich przedsiębiorstw podległych resortowi przemysłu maksymalne stawki dzienne, miesięczne lub procentowe jednostkowych wydatków na utrzymanie poszczególnych rodzajów urzędzeń socjalnych.

¹⁰ Zarządzenie Departamentu Ekonomiczno-Socjalnego Ministerstwa Przemysłu z 17 IV 1947 r., znak DES/IIIA/01/1, nie publikowane.

jakie mogą być przeznaczone na poszczególne rodzaje „akcji socjalnej”. Uwzględniały one całość nakładów bieżących, pokrywanych zarówno ze środków funduszy obrotowych zakładów pracy, jak i wszelkich innych wpływów uzyskiwanych na przykład w formie opłat, dotacji i przydziałów (w gotówce i w naturze). Należy podkreślić, iż nadal obowiązywała zasada, iż wydatki związane z prowadzeniem „akcji socjalnej” ze środków własnych nie mogą przekraczać 7⁰/o funduszu płac.¹¹ Określony został również charakter tych wydatków w ramach 7⁰/o normatywu. Mogły być one w zasadzie kierowane tylko na działalność bieżącą. Dopuszczano jednak możliwość ich dokonywania także na uruchomienie i wyposażenie obiektów socjalnych oraz na drobne remonty.¹² Nie zmieniało to wszakże zasadniczego przeznaczenia tych ośrodków.

Lata 1945—1947 nie przyniosły jednak zamierzonych efektów, zwłaszcza w zakresie pełniejszego i bardziej harmonijnego rozwoju „akcji socjalnej” we wszystkich zakładach pracy. Główną tego przyczyną było prowadzenie gospodarki socjalnej w ramach funduszy obrotowych przedsiębiorstw oraz utrzymywana stale zasada określająca jedynie górną granicę wydatków na „akcję socjalną”. Nie zabezpieczano w ten sposób jednak minimalnego poziomu świadczonych usług. Trzeba przyznać, iż takie rozwiązanie dawało znaczną swobodę w kształtowaniu rozmiarów prowadzonej „akcji socjalnej”, ale utrudniało planowanie jej rozwoju oraz kontrolę jej realizacji. Zależnie bowiem od możliwości przeznaczenia mniejszej lub większej części środków finansowych na działalność socjalną zmieniały się w danym przedsiębiorstwie uprzednio zaplanowane zadania.

Finansowanie „akcji socjalnej” w ramach ogólnych funduszy obrotowych przedsiębiorstw stwarzało również niebezpieczeństwo występowania konkurencyjności w przeznaczaniu środków; z jednej strony na bieżące potrzeby produkcyjne, z drugiej — na potrzeby socjalno-kulturalne załogi. Ponadto niezadowolający stan finansowy danego przedsiębiorstwa ujemnie odbijał się także na poziomie świadczeń socjalnych. Nierzadko na tym tle występowały poważne rozbieżności pomiędzy istniejącymi potrzebami socjalnymi pracowników a finansowymi możliwościami ich zaspokojenia. Obserwowano występowanie dysproporcji w poziomie

¹¹ Należy zauważyć, że istniała możliwość zwiększenia owego 7⁰/o normatywu. Mogło to nastąpić jedynie za zgodą Departamentu Ekonomiczno-Socjalnego Ministerstwa Przemysłu i Handlu w sytuacjach, kiedy w związku ze zniesieniem zaopatrzenia reglamentowanego prowadzenie funkcjonujących dotychczas urzędzeń socjalnych stawało się wskutek wzrostu kosztów ich utrzymania niemożliwe.

¹² Do remontów takich zaliczano wydatki majątkowe nie przekraczające 20⁰/o, a później 30⁰/o wartości obiektu.

i jakości świadczonych usług socjalnych w poszczególnych przedsiębiorstwach czy gałęziach gospodarki narodowej.¹³

Funkcjonujące w owym czasie rozwiązania prawnofinansowe nie były w stanie zapobiec powyższemu zjawiskowi. Należało zatem zmodyfikować dotychczasowe rozwiązania tak, aby środki przeznaczone na „akcję socjalną” w jakiś sposób zabezpieczyć i wyodrębnić. Środki te należało kierować wyłącznie na zaspokajanie potrzeb o charakterze powszechnym, tzn. występujących we wszystkich zakładach pracy.

Aktem normatywnym, wprowadzającym zmodyfikowane zasady gospodarki socjalnej, była instrukcja ministra przemysłu i handlu z 30 X 1947 r.¹⁴ Wprowadzała ona obowiązek tworzenia specjalnego funduszu zwanego Funduszem Akcji Socjalnej (w skrócie FAS) w poszczególnych Centralnych Zarządach Przemysłu. Gospodarka tymi funduszami miała być regulowana każdego roku osobną instrukcją budżetową. FAS powstawał drogą tzw. narzutu na „akcję socjalną”. Narzut ten stanowiła kwota określona procentowo w stosunku do funduszu płac i w kalkulowywana w koszty własne przedsiębiorstwa.¹⁵ Wielkość narzutu na „akcję socjalną” ustalona została początkowo na poziomie 7% funduszu płac, a następnie, wobec niewykorzystania w pełni środków zgromadzonych w FAS na r. 1948, normatyw ten zmniejszono do 5%.¹⁶

Zasady gospodarowania FAS wprowadziły centralizację środków przeznaczanych na „akcję socjalną”. Przedsiębiorstwom nie wolno było rozporządzać kwotami przeznaczonymi na FAS. Obowiązane były one do ich przelewania w całości do właściwego Centralnego Zarządu Przemysłu na „Rachunek Funduszu Akcji Socjalnej”, obciążając jednocześnie rachunek kosztów własnych odpowiednią wielkością narzutu.

Podstawą do wydatkowania środków z FAS przez zakłady pracy był „budżet”, czyli plan finansowy określający wpływy i wydatki „akcji socjalnej”.¹⁷ Budżet ten musiał być przesłany do akceptacji jednostce

¹³ Zob. S. Akoliński: *Zasady finansowania akcji socjalnej*, „Praca i Opieka Społeczna” 1950, nr 1—2, s. 55.

¹⁴ Instrukcja ESF-8 z 30 X 1947 r. o utworzeniu w przedsiębiorstwach podległych Ministerstwu Przemysłu i Handlu Funduszu Akcji Socjalnej oraz o wykonaniu budżetów tej akcji na r. 1948, Dz. Urz. Ministerstwa Przemysłu i Handlu nr 17, poz. 257.

¹⁵ Przez fundusz płac należało rozumieć sumę wynagrodzeń za pracę pracowników fizycznych i umysłowych, stanowiącą fundusz płac faktycznie realizowany.

¹⁶ Zmianę tę wprowadziła instrukcja F-24 Departamentu Finansowego Ministerstwa Przemysłu i Handlu z 1 XII 1948 r. w sprawie schematu kont osobowych, Biuletyn Finansowy Ministerstwa Przemysłu i Handlu nr 6, poz. 2.

¹⁷ Określenia „budżet akcji socjalnej” używano powszechnie w wydawanych w tym czasie aktach prawnych regulujących zasady i formy zakładowej działalności socjalnej.

nadrzędnej (Centralnemu Zarządowi), gdzie sporządzano tzw. „budżet socjalny”, czyli plan zbiorczy wpływów i wydatków „akcji socjalnej”.¹⁸ Akceptacja planu dochodów i wydatków następowała po zatwierdzeniu tzw. „budżetu scalonego” przez Departament Ekonomiczno-Socjalny Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Wielkość sum, jakimi mogły dysponować przedsiębiorstwa na działalność socjalną, ustalana była przez Centralne Zarządy, które rozdzielały globalną kwotę FAS pomiędzy podległe im zakłady pracy. Scentralizowane środki na „akcję socjalną” mogły zatem trafić z powrotem do przedsiębiorstw w wielkościach różnych od tych, jakie odprowadzono na rachunek FAS.

Gromadzenia i wydatkowania środków FAS dokonywano w sposób brutto. Oznaczało to, iż wszystkie dochody pochodzące zarówno z funduszków własnych zaangażowanych w obrocie, jak i z tytułu odpłatności osób korzystających, subwencji czy wpływów z gospodarki pomocniczej itp. odprowadzane były w całości na rachunek FAS. Z funduszu tego pokrywano następnie w całości określone wydatki „akcji socjalnej”.

Utworzenie FAS oznaczało zmianę w metodach finansowania działalności socjalno-kulturalnej przedsiębiorstw. Zarzucona została bowiem metoda bezpośredniego finansowania „akcji socjalnej” z kosztów eksploatacyjnych na rzecz finansowania pośredniego, funduszwego. Finansowanie „akcji socjalnej” z innego źródła aniżeli FAS (np. jak dotychczas z funduszków obrotowych) było niedopuszczalne. Fundusz Akcji Socjalnej obejmował w owym czasie całość świadczeń przemysłu na zaspokajanie potrzeb socjalnych załóg pracowniczych oraz ich rodzin.¹⁹

W r. 1950 uchwała Rady Ministrów z 29 I 1950 r.²⁰ wprowadziła nieco odmienne zasady socjalnej gospodarki finansowej. Środki przeznaczone na „akcję socjalną” wyodrębnione zostały w planach finansowych wszystkich jednostek gospodarki uspołecznionej pod nazwą **F u n d u s z u S o c j a l n e g o**. Fundusz ten tworzony był z odpisu obciążającego działalność podstawową zakładów pracy, określonego w procencie w stosunku

¹⁸ Scalony budżet „akcji socjalnej” obejmował budżety „akcji socjalnej” przedsiębiorstw podległych Centralnemu Zarządowi, budżet „akcji socjalnej” Centralnego Zarządu oraz budżet „akcji socjalnej” prowadzonej centralnie dla podległych przedsiębiorstw. Sporządzony był on w dwóch przekrojach: rzeczowym i organizacyjnym. Zapewniać to miało odpowiednie proporcje pomiędzy poszczególnymi rodzajami świadczeń socjalnych (przekrój rzeczowy) oraz właściwe proporcje środków finansowych dla poszczególnych podmiotów organizujących działalność socjalną (przekrój organizacyjny).

¹⁹ Zob. pismo okólne ministra przemysłu i handlu z 31 X 1947 r. w sprawie utworzenia w centralnych zarządach przemysłu — Funduszu Akcji Socjalnej. Dz. Urz. Ministerstwa Przemysłu i Handlu nr 17, poz. 256.

²⁰ Uchwała Rady Ministrów z 20 I 1950 r. w sprawie wyodrębnienia środków finansowych na Fundusz Socjalny, M.P. nr A-17, poz. 178.

do rocznego funduszu płac.²¹ Stopę procentową tego odpisu ustalać miał na każdy rok z góry Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów. Procentowa wielkość odpisu na Fundusz Socjalny mogła być różna dla poszczególnych jednostek działających na podstawie rozrachunku gospodarczego.²²

Fundusz Socjalny, podobnie jak FAS, jako fundusz scentralizowany, zgromadzony na dany rok, był następnie dzielony pomiędzy poszczególnych uczestników systemu finansowego.²³ Podziału dokonywał naczelny uczestnik, stosownie do potrzeb, wydzielając równocześnie własny fundusz socjalny. Następnie główny uczestnik dokonywał dalszego podziału środków funduszowych pomiędzy bezpośrednich uczestników, tzn. na poszczególne przedsiębiorstwa, wydzielając również środki na fundusz własny.

„Budżety” funduszy socjalnych poszczególnych przedsiębiorstw zatwierdzał główny uczestnik systemu finansowego, pełniący rolę późniejszych zjednoczeń i zrzeszeń. Był on zarazem głównym dysponentem środków przeznaczonych na potrzeby socjalno-kulturalne w odniesieniu do podlegających mu zakładów pracy.

5

W pierwszych latach powojennych inwestycje oraz, podobnie, kapitalne remonty finansowane były z funduszy obrotowych przedsiębiorstw i średnioterminowych kredytów bankowych. W systemie finansowym przedsiębiorstw uspołeczniczonych nie istniała wówczas

²¹ Procentową stawkę narzutu na Fundusz Socjalny obliczano w stosunku do funduszu płac zatwierdzonego na r. 1950. Wysokość funduszy socjalnych nie mogła ulegać zmianom, nawet jeśli zmiany takie zachodziły w ciągu roku w wielkości funduszu płac. Zob. uchwałę Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 12 V 1950 r. w sprawie określenia w przedsiębiorstwach wysokości narzutu na Fundusz Socjalny, Biuletyn Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego nr 10, poz. 127.

²² W stosunku do przedsiębiorstw podległych różnym resortom stosowano odmiennie stawki procentowe. I tak np. dla przedsiębiorstw podległych Ministerstwu Górnictwa obowiązywała stawka w wysokości — 5,57%, Ministerstwu Przemysłu Ciężkiego — 5,64%, Ministerstwu Przemysłu Lekkiego — 6,47%, Ministerstwu Leśnictwa — 4,88%, Ministerstwu Budownictwa — 4,73%. Dla urzędów i instytucji przewidziana była jednolita stopa procentowa.

²³ Pojęcia uczestników systemu finansowego określała, powoływana już, uchwała Rady Ministrów z 20 I 1950 r. Zgodnie z tą uchwałą naczelnym uczestnikiem było przedsiębiorstwo lub zespół przedsiębiorstw podległy bezpośrednio ministrowi, głównym uczestnikiem — przedsiębiorstwo lub zespół przedsiębiorstw podległy naczelnemu uczestnikowi systemu finansowego. Natomiast bezpośrednim uczestnikiem było przedsiębiorstwo podległe głównemu uczestnikowi.

zasada rozdziału gospodarki eksploatacyjnej od działalności inwestycyjnej. W przemyśle państwowym zasadę tę wprowadzono okólnikiem ministra przemysłu z 5 I 1946 r.²⁴ Natomiast na gruncie działalności socjalnej została ona po raz pierwszy sformułowana *expressis verbis* w przytoczonym już wcześniej zarządzeniu ministra przemysłu z 12 XII 1946 r. Stwierdzało ono, że nakłady inwestycyjne powinny być ujęte w ramach Państwowego Planu Inwestycyjnego. Ponadto nie mogły być one pokrywane w żadnym wypadku z 70% normatywu, przeznaczonego na „akcję socjalną”.

Nakłady na inwestycje, a także na remonty związane z prowadzeniem działalności socjalnej nie miały jednolitego charakteru pod względem struktury źródeł ich finansowania. Z jednej bowiem strony wyodrębnić można było grupę wydatków na drobne remonty, ujętą finansowo w ramy bieżącej gospodarki socjalnej, z drugiej natomiast — grupę środków na działalność inwestycyjną i kapitalne remonty. Te ostatnie — o czym wspomniano wyżej — wyłączono z ram bieżącej gospodarki socjalnej.

W pierwszej grupie znalazły się również nakłady związane z uruchamianiem i wyposażaniem obiektów socjalnych oraz przeprowadzaniem ich konserwacji, a także bieżących i średnich remontów. Tę grupę wydatków cechowała z reguły stosunkowo niewielka wysokość, a także konieczność operatywnego dysponowania nimi, zależnie od aktualnie rodzących się potrzeb. Źródłem finansowania nakładów na bieżące i średnie remonty były od początku środki przeznaczone na bieżącą działalność socjalno-kulturalną, gromadzone w FAS, a następnie w Funduszu Socjalnym.

Aby zagwarantować jednak finansowanie ze środków funduszowych przede wszystkim bieżącej działalności socjalnej, tzn. konkretnych świadczeń i usług, wielkość wydatków o charakterze majątkowym była reglamentowana określonymi limitami. Górna granica wydatków majątkowych finansowanych ze środków przewidzianych na całość „akcji socjalnej” nie mogła przekraczać 150%. Limit ten został następnie obniżony do 120%.²⁵

²⁴ Okólnik ministra przemysłu nr 220 z 5 I 1946 r. w sprawie inwestycji i kapitalnych remontów, Dz. Urz. Ministerstwa Przemysłu nr 1, poz. 4. Okólnik ten ustalał, że inwestycje i kapitalne remonty mogą być finansowane jedynie ze średnio-terminowych kredytów bankowych. Niedopuszczalne było natomiast wydatkowanie na wspomniane cele środków funduszy obrotowych przedsiębiorstw oraz kredytów krótkoterminowych.

²⁵ Pismo okólnie ministra przemysłu i handlu z 15 X 1948 r. w sprawie przygotowania preliminarzy budżetowych Akcji Socjalnej na rok 1949, Dz. Urz. Ministerstwa Przemysłu i Handlu nr 30, poz. 367.

Drugą grupę wydatków o charakterze majątkowym stanowiły nakłady przeznaczone na większe inwestycje socjalne i remonty kapitalne. Obejmowały one nakłady gospodarcze zmierzające do stworzenia lub powiększenia obiektów i urządzeń socjalnych bądź przywracaniu im wartości częściowo utraconej. Finansowanie tego rodzaju zadań odbywało się w latach 1945—1948 na takich samych zasadach jak finansowanie inwestycji i remontów urządzeń produkcyjnych.

Z chwilą wprowadzenia rozdziału źródeł finansowania działalności eksploatacyjnej oraz inwestycyjnej źródłem finansowania tych ostatnich stały się środki funduszu inwestycyjnego Centralnych Zarządów Przemysłu, a także kredyty bankowe. Kapitalne remonty tak urządzeń służących bezpośrednio produkcji, jak i działalności pozaprodukcyjnej, socjalnej, finansowane były przede wszystkim z kredytów bankowych. Spłaty kredytów dokonywano z funduszu amortyzacyjnego, naliczanego także od wartości obiektów socjalnych pozostających w dyspozycji przedsiębiorstw.

Po zniesieniu funduszy amortyzacyjnego i inwestycyjnego²⁶ przyjęto zasadę, iż finansowanie inwestycji oraz kapitalnych remontów dokonywać się będzie z kredytów bankowych i odpisów amortyzacyjnych. Część z tych odpisów zasilala rachunek inwestycyjny, z którego dokonywano spłat kredytów inwestycyjnych, bądź też bezpośrednio finansowano inwestycje. Pozostałą część natomiast przelewano na rachunek amortyzacji, skąd pokrywano wydatki na kapitalne remonty. Rachunek inwestycyjny danego Centralnego Zarządu Przemysłu zasilany był ponadto nadwyżkami powstającymi na rachunkach Funduszu Akcji Socjalnej z tytułu różnego systemu obliczania narzutów na ten fundusz.²⁷ Nadwyżki te zwiększały środki przeznaczone na wydatki inwestycyjne w dziedzinie „akcji socjalnej”.

Począwszy od r. 1949 nastąpiły zmiany zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów. Objęły one zarówno finansowanie inwestycji produkcyjnych, jak i nieprodukcyjnych, służących prowadzeniu „akcji socjalnej”. Nowe rozwiązania w tym zakresie oparto na generalnej zasadzie bezzwrotnego finansowania nakładów na reprodukcję środków trwałych.²⁸ Inwestycyjny kredyt bankowy zastąpiony został formą bez-

²⁶ Zob. uchwałę Rady Ministrów z 21 VIII 1947 r. w sprawie zasad systemu finansowego, M.P. nr A-120, poz. 762.

²⁷ Powstawanie takich nadwyżek wiązało się z faktem, iż „budżet akcji socjalnej” oparty był na 7⁰%, a następnie 5⁰% odpisie, zrelacjonowanym w stosunku do wysokości funduszu płac trzeciego kwartału roku poprzedniego. Natomiast faktyczne przelewy na rachunek FAS Centralnego Zarządu dokonywano w relacji do bieżącej wielkości funduszu płac w danym roku.

²⁸ Zob. K. Secomski: *Nowy system finansowania inwestycji*, „Wiadomości NBP” 1948, nr 12, s. 33.

zwrotnych dotacji budżetowych, a większość środków inwestycyjnych uległa scaleniu w budżecie państwa.

Zmieniony system finansowania reprodukcji środków trwałych wprowadził odrębności w zakresie źródeł pokrywania wydatków na inwestycje oraz kapitalne remonty. Podstawowym źródłem finansowania kapitalnych remontów stał się rachunek amortyzacyjny, natomiast inwestycji — dotacje budżetowe. Na zakładowe inwestycje socjalne przedsiębiorstwa mogły ponadto przeznaczać dodatkowo środki pochodzące z nie wykorzystanych kwot Funduszu Socjalnego.²⁹

6

Podjmując próbę scharakteryzowania w sposób ogólny pierwszych lat rozwoju systemu finansowania zakładowej działalności socjalnej, należy ten okres rozpatrywać w dwóch etapach. W pierwszym powstawały zręby systemu finansowania „akcji socjalnej” (lata 1945—1947), w drugim zmierzano w coraz większym stopniu do oparcia zakładowej gospodarki socjalnej na zasadach planowości, powszechności i jednolitości (lata 1948—1950).

Pierwszy z etapów odznaczał się doraźnością form działania. W zasadzie brak było przepisów prawnych, które regulowałyby działalność socjalną zakładów pracy tak w zakresie wielkości środków finansowych, jakie mogły być przeznaczane na tę działalność, jak i kierunków ich wydatkowania. Zasada finansowania akcji socjalnej w sposób bezpośredni z funduszy obrotowych przedsiębiorstw odbijała się ujemnie na efektywności gospodarki socjalnej i utrudniała jej skuteczne planowanie. Znamienne był również fakt, iż w owym czasie przedsiębiorstwa posiadały stosunkowo duży zakres swobody finansowej. Od uznania kierownictwa zakładu pracy oraz sytuacji ekonomicznej zależał w dużej mierze stopień zaspokajania bieżących potrzeb socjalnych pracowników, a także rozwój obiektów i urządzeń socjalnych. Taki stan rzeczy stwarzał przesłanki dla powstawania, a nawet pogłębiania się nierówności w zakresie wielkości środków przeznaczanych na działalność socjalną w poszczególnych zakładach pracy.

Etap drugi był okresem wysuwania rozwiązań o charakterze systemowym, które stworzyć miały realne warunki do prowadzenia gospodar-

²⁹ Część nie wykorzystanych środków funduszy socjalnych mogła być przeznaczana na nakłady majątkowe z zakresu urządzeń opieki nad matką i dzieckiem. Zob. pismo okólne Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z 6 X 1950 r. w sprawie gospodarowania nie wykorzystanymi sumami Funduszu Socjalnego w r. 1950, Biuletyn Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego nr 24, poz. 282.

ki socjalnej w sposób planowy i jednolity. Temu właśnie celowi służyć miało wyodrębnienie środków finansowych przedsiębiorstw przeznaczonych na „akcję socjalną” w formie specjalnych funduszy. Koncentracja środków socjalnych na szczeblu Centralnych Zarządów Przemysłu zapewniać miała koordynację działań zmierzających do jak najpełniejszego zaspokajania potrzeb socjalnych osób zatrudnionych oraz ich rodzin, a także zabezpieczenia na ten cel odpowiednich środków finansowych.³⁰ Zakładom pracy pozostawiono jednak swobodę w wyborze poszczególnych rodzajów usług i świadczeń socjalnych oraz w finansowaniu ich w ramach przekazywanych do ich dyspozycji środków.

* * *

Lata pięćdziesiąte zapoczątkowały długą i różnorodną ewolucję form i zasad finansowania zakładowej działalności socjalnej. W r. 1951 z gestii przedsiębiorstw państwowych wyłączona została cała sfera działań określanych dotychczas mianem „akcji socjalnej”.³¹ W konsekwencji zaniechano tworzenia funduszy socjalnych, a całość środków pieniężnych, przeznaczanych do tej pory na działalność socjalną przedsiębiorstw, scentralizowano w budżecie państwa.³² Dopiero z tego źródła wprost lub pośrednio finansowano określone zadania, np. z zakresu wypoczynku, opieki nad dziećmi itp. Uniezależniono w ten sposób finansowanie świadczeń socjalno-kulturalnych od finansowania działalności podstawowej przedsiębiorstw. Niektóre spośród zakładowych świadczeń socjalnych przejęły związki zawodowe.

System finansowania zakładowej działalności socjalnej, oparty wyłącznie na środkach przekazywanych z budżetu państwa, nie mógł jednak w praktyce utrzymać się zbyt długo. Środki te były bowiem niewystarczające w stosunku do istniejących potrzeb. Rosnące naciski załóg pracowniczych spowodowały, iż zaczęły pojawiać się nowe, dodatkowe źródła finansowania działalności socjalnej. Zjawisko to (sprzeczne z obowiązującymi przepisami) w sposób szczególnie wyraźny nasiliło się

³⁰ Zob. J. Łukowski: *Gospodarka finansowa urzędzeń przyzakładowych*, Łódź 1952, s. 2.

³¹ Uchwała Rady Ministrów z 17 IV 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu państwa na rok 1951, M.P. nr A-55, poz. 631. W uchwale tej zaznaczył się nadrzędny charakter budżetu w stosunku do przedsiębiorstw. Stał się on podstawowym źródłem finansowania całej sfery konsumpcji społecznej, w tym również zakładowych świadczeń socjalnych.

³² Poza budżetem państwa pozostawały środki socjalne jednostek spółdzielczości, które uprawnione były nadal do tworzenia funduszy socjalnych na zasadzie odpisów od funduszu płac w wysokości 5%, zob. M.P. Spółdzielczy nr A-5, poz. 38.

pod koniec lat pięćdziesiątych i w początkach lat sześćdziesiątych, głównie w dużych przedsiębiorstwach państwowych.

Poza źródłami budżetowymi finansowania zakładowej działalności socjalnej stały się przede wszystkim dopłaty przedsiębiorstw z funduszy własnych zaangażowanych w obrocie (tzw. nieodpłatne świadczenia). Ponadto do źródeł tych zaliczyć należałoby: kwoty przelewane z funduszy zakładowych, środki uzyskiwane z tytułu prowadzenia działalności ubocznej, obowiązkowej i ponadobowiązkowej odpłatności pracowników, a także nadwyżki uzyskiwane ze sprzedaży usług osobom obcym i organizacjom gospodarczym. Działalność socjalną dofinansowywano również subwencjami organizacji społecznych, związków zawodowych oraz z innych źródeł.

Skala różnego rodzaju dopłat przedsiębiorstw, przelewów z funduszy zakładowych itp. była bardzo zróżnicowana w poszczególnych przedsiębiorstwach, branżach i gałęziach gospodarki narodowej. Część wydatków przedsiębiorstw dokonywanych na cele zakładowej działalności socjalnej nie była w ogóle ujawniana w sprawozdawczości finansowej przedsiębiorstw.

Pogłębiający się stale wielokanałowy sposób finansowania zakładowej działalności socjalnej niósł ze sobą szereg negatywnych konsekwencji — tak o charakterze ekonomicznym, jak i społecznym. Uniemożliwił on w pierwszym rzędzie uzyskanie pełnego obrazu rzeczywistych wydatków ponoszonych na zaspokajanie potrzeb socjalnych pracowników w ramach spożycia społecznego. Na określone trudności natrafić musiała analiza kosztów zakładowych usług socjalnych, co miało ujemny wpływ na ekonomikę ich wytwarzania. Zróżnicowana wielkość środków przeznaczonych na działalność socjalną w poszczególnych przedsiębiorstwach wywoływała przy tym społeczne niezadowolenie.

Podejmowane próby jakiegos unormowania dopływu środków finansowych na cele socjalne do zakładów pracy nie przynosiły widocznych rezultatów. Spowodowane to było przede wszystkim brakiem konsekwencji w podejmowanych działaniach i regulacjach prawnych. Wprowadzone w r. 1964³³ zmiany miały na celu objęcie podstawowej części środków socjalnych tzw. limitowanymi dopłatami z funduszy obrotowych przedsiębiorstw. Poza tymi limitowanymi dopłatami znalazło się jednak zbyt wiele środków finansujących zakładową działalność socjalną. Ponadto, określone wytycznymi Narodowego Planu Gospodarczego, limity nie były w praktyce przestrzegane. Przywrócenie funduszy so-

³³ Uchwała nr 402 z 10 XII 1963 r. w sprawie działalności pozaoperacyjnej o charakterze socjalno-bytowym przedsiębiorstw państwowych, M.P. nr 95, poz. 444; uchwała ta weszła w życie z dniem 1 I 1964 r.

cyjnych w r. 1971³⁴ stanowić miało dalszy krok w kierunku całościowego ujęcia i wyodrębnienia środków przeznaczanych na zakładową działalność socjalną. Fundusze te pozbawione były jednak własnych, stabilnych źródeł zasilania. Gruntowną reformę obowiązującego dotychczas systemu dokonano dopiero w r. 1974.³⁵ Powraca ona do podstawowych założeń systemowych, ukształtowanych pod koniec lat 1945—1950. Zakładowy fundusz socjalny stał się jedynym i wyłącznym źródłem finansowania usług socjalnych nie związanych bezpośrednio z procesem produkcyjnym, a podstawowym źródłem jego tworzenia — ponownie odpis podstawowy obciążający koszty własne przedsiębiorstwa.³⁶

РЕЗЮМЕ

Принципы финансирования социальной деятельности предприятий и учреждений в ПНР прошли долгий путь преобразований. Они характеризуются возникновением новых, оригинальных решений и возвращением к ранее функционировавшим. Действующие в настоящее время принципы, несмотря на некоторые различия, восходят к первым послевоенным годам (1945—1950), когда началось развитие этой формы общественного потребления в ПНР.

Сначала социальная деятельность, не связанная с производственным процессом, финансировалась непосредственно из оборотного фонда предприятия, что, однако, отрицательно сказывалось на эффективности социального хозяйства и затрудняло его планирование. Ввиду сравнительно большой свободы предприятий в области размеров средств, предназначенных на социально-культурную деятельность, начали возникать диспропорции в уровне удовлетворения социальных потребностей отдельных групп работников. Для предупреждения этого явления был создан Фонд социальной деятельности (1947), а затем Социальный фонд (1950). Эти фонды были единственным источником финансирования социальной деятельности предприятий и учреждений, называемой в то время „социальной акцией”. Социальный фонд создавался путем отчислений, определяемых в соотношении к фонду заработной платы, которыми обременены были предприятия и учреждения. В 1951 г. социальный фонд перестал существовать. Все финансирование социальной деятельности предприятий и учреждений принял на себя бюджет государства. К концепции социальных фондов вернулись лишь в 70-е годы. В настоящее время эти фонды создают все обобщественные предприятия и учреждения.

³⁴ Uchwała nr 180 Rady Ministrów z 9 XI 1970 r. w sprawie funduszu socjalnego w przedsiębiorstwach państwowych, M.P. nr 40, poz. 297; uchwała ta weszła w życie z dniem 1 I 1971 r.

³⁵ Ustawa z 23 VI 1973 r. o zasadach tworzenia i podziału zakładowego funduszu nagród oraz zakładowych funduszy socjalnego i mieszkaniowego, Dz. U. nr 27, poz. 150; ustawa ta obowiązywała od 1 I 1974 r.

³⁶ Na temat aktualnych zasad finansowania działalności socjalnej przedsiębiorstw zob. Hanusz: *op. cit.*, *passim*, a także *id.*: *System finansowania zakładowej działalności socjalnej w przedsiębiorstwach państwowych w latach 1974—1983*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G 1984, vol. XXXI.

S U M M A R Y

The principles of financing intra-enterprise social benefits in the Polish People's Republic have been repeatedly transformed over the years. The changes were characterized by new, original solutions and by reversions to the previous ones. The current regulations in force, despite some obvious differences, turn back to the early post-war years (1945—1950) when this form of social consumption began in Poland.

Social benefits not related to production were first financed directly from the turnover fund of the enterprises, which, however, negatively affected the effectiveness of social economy and made its planning difficult. As enterprises had comparatively large freedom in appropriating the amount of funds for social-cultural activities, disproportions arose in satisfying social needs of particular trade groups. Attempts were made to prevent this by establishing Social Action Funds (Fundusz Akcji Socjalnej, 1947) and then Social Benefits Funds (Fundusz Socjalny 1951). They were the sole source of financing intra-enterprise social-benefits activities, generally referred to as "social action" (akcja socjalna). Social benefits funds were formed mainly by deductions in relation to the wage fund and encumbering the prime costs of enterprises. In 1951 social benefits funds were abandoned. The financing of social-benefits activities in the enterprises was taken over by the State budget. The 1970's saw the return of the conception of social benefits funds. At present these funds are formed in all units of socialized economy.

