

Antoni Hanusz

FUNDUSZE SPOŻYCIA ZBIOROWEGO W PRZEDSIĘBIORSTWACH PAŃSTWOWYCH

1. Problematyka finansowania spożycia zbiorowego w okresach nasilających się trudności gospodarczych, stanowi przedmiot szczególnego zainteresowania ze strony państwa, organizacji społecznych i politycznych oraz załóg pracowniczych, a także nauki. Wiąże się to zwykle z koniecznością poszukiwania dróg i sposobów zapewnienia ochrony socjalnej grupom ludności o stosunkowo niskich dochodach indywidualnych.

Tworzone w przedsiębiorstwach fundusze spożycia zbiorowego (społecznego) obejmują swą treścią dwie grupy zagadnień. Pierwsza, nazywana zakładową działalnością socjalną, finansowana jest ze środków zakładowych funduszy socjalnych. Druga dotyczy zapewnienia warunków mieszkaniowych pracownikom i ich rodzinom. Służyć temu celowi mają środki gromadzone w zakładowych funduszach mieszkaniowych. Oba rodzaje funduszy o których mowa, tworzone są obligatoryjnie we wszystkich uspołecznionych zakładach pracy.

2. Zmiany w sferze finansowania spożycia zbiorowego w przedsiębiorstwach przyniosła ustawa z dnia 24 X 1986 r. o zakładowych funduszach socjalnym i mieszkaniowym w jednostkach gospodarki uspołecznionej¹. W odniesieniu do zakładowej działalności socjalnej zmiany te dotyczą sposobu tworzenia funduszy socjalnych, zasad ich wydatkowania oraz finansowania inwestycji i remontów środków trwałych służących prowadzeniu działalności socjalnej.

¹ Dz. U. nr 39, poz. 192. Ustawa ta weszła w życie 1 I 1987 r. Poza regulacją prawną tej ustawy pozostaje część działalności socjalnej przedsiębiorstw związana bezpośrednio z procesami produkcyjnymi. Nazywana jest ona zakładową działalnością bytową. Wynik zakładowej działalności bytowej, stanowiący różnicę między przychodami a kosztami pokrywany jest bezpośrednio z kosztów działalności podstawowej przedsiębiorstw. Zagadnienia związane z finansowaniem tej sfery działalności socjalnej nie są objęte treścią wystąpienia.

Źródłem, z którego finansuje się koszty zakładowej działalności socjalnej są zakładowe fundusze socjalne. W świetle aktualnie obowiązujących przepisów fundusze te powstają z:

- corocznych odpisów podstawowych i dodatkowych obciążających koszty działalności przedsiębiorstw,
- części środków funduszu załogi,
- tzw. dochodów własnych funduszków.

Podstawowym źródłem tworzenia funduszków socjalnych jest odpis podstawowy stanowiący określony procentowo narzut na koszty własne przedsiębiorstwa. Tworzenie funduszków na cele socjalne z kosztów własnych stabilizuje dopływ środków finansowych na z góry określonym poziomie. Umożliwia to prowadzenie działalności socjalnej w sposób planowy w dłuższej perspektywie czasowej. Istotnym w takim przypadku zagadnieniem jest znalezienie właściwej podstawy dokonywania odpisów na fundusze socjalne. W grę wchodzić mogą różne wielkości i tytuły, jak np. wysokość funduszu płac w poszczególnych przedsiębiorstwach czy branży, wysokość płac mierzona w skali całej gospodarki, rozmiary wydatków dokonywanych na cele socjalne itp.

Jeżeli za podstawę dokonywania odpisów na fundusze socjalne przyjmie się wysokość funduszu wynagrodzeń w danym przedsiębiorstwie należy liczyć się z tym, iż wielkość odpisów będzie zróżnicowana w poszczególnych przedsiębiorstwach. Różnice występujące w poziomie wynagrodzeń będą przenoszone w sferę finansowania świadczeń socjalnych. Taki mechanizm tworzenia środków na cele socjalne stosowany był w praktyce w pierwszych latach powojennych oraz w latach 1974—1981².

Zakładając, iż fundusze przeznaczone na cele socjalne powinny być tworzone w równych wielkościach we wszystkich przedsiębiorstwach, za podstawę obliczania odpisu należałoby wziąć poziom wynagrodzeń w skali całej gospodarki narodowej. Bez znaczenia dla tej zasady jest przy tym to, czy podstawą ma być np. wielkość płacy najniższej, przeciętnej czy też maksymalnej. Przy jednakowym dla wszystkich wskaźniku odpisów, wielkość tworzonych tą drogą funduszków będzie w poszczególnych zakładach pracy relatywnie taka sama.

Przyjęcie za podstawę obliczania odpisów najniższego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ma jednak poważną wadę. W warunkach gospodarczych, w których płaca minimalna określona jest przez

² Szerzej na temat zasad tworzenia środków na finansowanie działalności socjalnej przedsiębiorstw w: A. Hanusz, *Początki finansowania działalności socjalnej przedsiębiorstw*, „Annales UMCS”, sectio G (w druku) oraz *System finansowania zakładowej działalności socjalnej w przedsiębiorstwach państwowych w latach 1974—1983*, „Annales UMCS” 1984, sectio G, s. 231—250.

centrum w sposób sztywny, mechanizm tworzenia funduszków socjalnych nie zabezpiecza środków funduszowych przed zmniejszaniem ich siły nabywczej w związku z szybkim wzrostem kosztów i cen usług socjalnych.

W taki sposób obliczany był dotychczas odpis podstawowy na zakładowy fundusz socjalny. Wynosił on na jednego zatrudnionego 50% najniższego wynagrodzenia, jakie obowiązywało w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym tworzenie funduszu³. Przy czym wysokość najniższej płacy krajowej w okresie obowiązywania tej zasady pozostawała na niezmiennym poziomie pomimo poważnego wzrostu cen i kosztów usług⁴.

Bardziej odpowiednim rozwiązaniem w tym zakresie jest przyjęcie za podstawę tworzenia funduszków socjalnych wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej⁵. Zmiany jakie zachodzą w poziomie płac przeciętnych skorelowane są w jakimś stopniu ze zmianami cen i kosztów wytwarzanych dóbr i usług. Te zaś stanowią o realnej sile nabywczej funduszków socjalnych. Kwestia wzajemnych relacji pomiędzy faktycznym wzrostem przeciętnych wynagrodzeń a wzrostem cen i kosztów usług o charakterze socjalnym powinna stanowić przedmiot badań empirycznych. Ewentualnego korygowania siły nabywczej funduszków socjalnych można by dokonywać poprzez odpowiednią zmianę wskaźnika odpisu. W przypadkach, kiedy wzrost kosztów usług socjalnych byłby znacznie wyższy aniżeli wzrost przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej, wskaźnik ten można by odpowiednio zwiększać. Wskaźnik odpisu na fundusze socjalne powinien być zatem wskaźnikiem elastycznym, ustalonym w sposób centralny.

W świetle nowych zasad tworzenia zakładowych funduszków socjalnych odpis podstawowy tworzony jest w relacji do przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego obowiązującego w gospodarce społecznej w roku poprzednim. Wskaźnik tego odpisu określony został na poziomie 25%. Może być on podwyższony przez Radę Ministrów w odniesieniu do tych branż gospodarki narodowej lub zakładów pracy,

³ Zob. ustawa z dnia 26 II 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. nr 7, poz. 54.

⁴ Na wady takiego mechanizmu tworzenia funduszków socjalnych wskazywano stosunkowo wcześniej, zob. H. Zarychta, *Działalność socjalna przedsiębiorstw państwowych w warunkach reformy gospodarczej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1983, nr 5–6, s. 8.

⁵ Teoretycznie podstawą do obliczania odpisów na fundusze socjalne mogłby być poziom wynagrodzeń najwyższych. Z wielu jednak powodów rozwiązanie to nie jest możliwe do przyjęcia.

których pracownicy zatrudnieni są w szczególnie uciążliwych warunkach pracy.

Przyjęte aktualnie rozwiązanie w zakresie tworzenia odpisów podstawowych, zapewnić powinno przedsiębiorstwom stałą kompensatę wzrostu cen i kosztów usług socjalnych, tak aby siła nabywcza funduszy socjalnych nie ulegała deprecjacji. Takiego waloru — należy przypomnieć — nie posiadała stawka odpisu nawiązująca do najniższego wynagrodzenia w skali kraju.

Poza odpisem podstawowym przedsiębiorstwa mogą zwiększać fundusze socjalne odpisami dodatkowymi, obciążającymi także koszty działalności podstawowej. Celowość dokonywania odpisów dodatkowych podyktowana została występowaniem nietypowych dla wszystkich przedsiębiorstw wydatków socjalnych. Najogólniej, wynikają one z naturalnych różnic w zakresie podmiotowym, a także przedmiotowym zakładowej działalności socjalnej prowadzonej przez poszczególne przedsiębiorstwa. Chodzi tu przede wszystkim o sytuacje, w których z zakładowych świadczeń socjalnych korzystają w znacznym stopniu osoby nieczynne zawodowo. Jak wiadomo odpis podstawowy tego rodzaju potrzeb nie obejmuje.

Innym przykładem zwiększonych, a przy tym nietypowych wydatków na cele socjalne jest świadczenie usług socjalnych na rzecz osób niepełnosprawnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach. Jest rzeczą oczywistą, iż wymagają one zwiększonej pomocy socjalnej w stosunku do innych osób, dla których odpis podstawowy mógłby być wystarczający.

Dość zróżnicowany jest także zakres przedmiotowy zakładowej działalności socjalnej. Wynika to m. in. z prowadzenia nietypowych dla wszystkich przedsiębiorstw urządzeń i obiektów socjalnych. Utrzymanie ich wymaga niejednokrotnie znacznych środków finansowych. Natomiast tworzone w jednolitej wysokości fundusze socjalne, środków tych zapewnić nie mogą. Jeśli zatem zakłady pracy w dalszym ciągu mają eksploatować urządzenia i obiekty, o których mowa, należy im zapewnić dodatkowe środki pieniężne.

Przedstawione wyżej problemy można rozwiązać poprzez uruchomienie odpisów dodatkowych na fundusze socjalne. Jednym z takich odpisów dodatkowych jest odpis dokonywany na rzecz emerytów i rencistów, byłych pracowników zakładu pracy oraz ich rodzin. Dokonywany może być on na każdego emeryta i rencistę w nie większej wysokości aniżeli 15% odpisu podstawowego⁶. Odpis ten ma szczególne

⁶ Dokonywanie odpisów dodatkowych stało się możliwe począwszy od 1981 r. Przeznaczane one były na dofinansowanie świadczeń socjalnych na rzecz emerytów i rencistów, byłych pracowników zakładu pracy. Nie mogły one przekraczać 0,1%

znaczenie dla tych przedsiębiorstw, w których rozmiary usług świadczonych dla byłych pracowników są tradycyjnie dość wysokie (kopalnie, huty itp.). Możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę znacznie poszerza skalę tego problemu.

Drugi z odpisów dodatkowych, jakiego w świetle obowiązujących przepisów, mogą dokonywać przedsiębiorstwa, związany jest z pomocą socjalną dla osób niepełnosprawnych. Odpisu tego dokonują te spośród przedsiębiorstw, które zatrudniają osoby zaliczone do I lub II grupy inwalidów. Przypada on na każdą z tych osób w wysokości nieprzekraczającej 25% odpisu podstawowego⁷.

Odpisy dodatkowe naliczać mogą także przedsiębiorstwa, które na swym utrzymaniu mają placówki upowszechniania kultury⁸. Podobny odpis tworzą również zakłady pracy użytkujące obiekty sportowe⁹. Oba odpisy dodatkowe przekazywane są w wysokości odpowiedniej do faktycznie ponoszonych kosztów eksploatacji zakładowych domów kultury, stadionów, krytych pływalni itp. Rozwiązanie, o którym mowa, daje możliwość dodatkowego zastrzyku finansowego stosunkowo nielicznym przedsiębiorstwom, ale za to dysponującym olbrzymim potencjałem w zakresie krzewienia i upowszechniania kultury.

Można jednak spotkać się z opiniami, iż żadne powszechnie obowiązujące zasady finansowania i organizacji działalności socjalnej nie są w stanie uwzględnić wszystkich specyficznych potrzeb, jakie w tym zakresie występują w poszczególnych przedsiębiorstwach. Stąd też, te lub inne rozwiązania systemowe nie mogą z góry dostosować wielkości środków finansowych do zmiennych i zróżnicowanych potrzeb socjalnych¹⁰. Z pewnością w stwierdzeniu tym jest wiele racji, lecz przyjmując, iż wymienione wyżej potrzeby powinny być finansowane przez przedsiębiorstwa z funduszy socjalnych, trzeba przyznać, że odpisy dodatkowe przyczynią się do rozwiązania wielu trudnych problemów. Warto w tym miejscu podkreślić, że przedsiębiorstwa mogą przekazywać do finansowania ze środków budżetowych urządzenia funduszu płac, który wówczas stanowił podstawę obliczania odpisu podstawowego. Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 IV 1981 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zakładowego funduszu socjalnego i zakładowej działalności socjalnej, Dz. U. nr 13, poz. 63. Odpis ten podwyższono w roku 1982 do 5% odpisu podstawowego tworzonego od tego czasu w stosunku do najniższej płacy krajowej. Zob. cytowana ustawa z dnia 26 II 1982 r.

⁷ Odpisu tego dokonywać mogą przedsiębiorstwa od 1 I 1987 r. na mocy cytowanej już ustawy z dn. 24 X 1986 r.

⁸ Zob. ustawa z dn. 26 IV 1984 r. o upowszechnianiu kultury oraz o prawach i obowiązkach pracowników upowszechniania kultury, Dz. U. nr 26, poz. 129.

⁹ Zob. ustawa z dn. 3 VII 1984 r. o kulturze fizycznej, Dz. U. nr 34, poz. 181.

¹⁰ Zob. J. Kaleta, *Finanse przedsiębiorstw w warunkach reformy gospodarczej*, Warszawa 1985, s. 204 i n.

o których mowa, nie zmniejszając przez to swego odpisu podstawowego na zakładowy fundusz socjalny. Dotychczasowa praktyka uczy jednak, iż urządzenia zakładowe spełniają znacznie lepiej swe zadania w stosunku do tych, które są finansowane ze środków budżetowych.

Źródłem tworzenia funduszy przeznaczonych na cele socjalne mogą być nie tylko koszty własne, lecz także zysk przedsiębiorstwa lub część akumulacji finansowej przypadającej budżetowi państwa. Powiązanie tego rodzaju funduszy z wynikiem finansowym przedsiębiorstw może budzić pewne zastrzeżenia co najmniej z dwóch powodów.

Po pierwsze, świadczenia finansowane z funduszy socjalnych stają się elementem motywacyjnym. Gdy tymczasem instrumentami motywacyjnymi powinny być wynagrodzenia za pracę (płace, premie, nagrody). Świadczenia socjalne mają niwelować dysproporcje, jakie powstać mogą na tle zróżnicowanych dochodów indywidualnych w konsumpcji ważnych społecznie usług i świadczeń (wypoczynek po pracy, wczasy dla dzieci).

Po drugie, uzależnienie wielkości funduszy na cele socjalne od zmiennych wyników finansowych przedsiębiorstw, bez względu na podstawę dokonywania odpisów, prowadzić może w konsekwencji do:

- destabilizacji dopływu środków finansowych przeznaczonych na działalność socjalną, gdy rezultaty ekonomiczne przedsiębiorstwa okażą się niezadawalające,

- poważnego zróżnicowania standardu usług socjalnych oraz różnej odpłatności ulgowej za podobne usługi występującej w poszczególnych przedsiębiorstwach. Można zatem powiedzieć, iż finansowana w taki sposób działalność socjalna zamiast likwidować różnego rodzaju nierówności i przywileje, przyczyniać się może do ich powstania i dalszego pogłębiania.

W dotychczasowej praktyce gospodarczej zys nigdy nie stanowił wyłącznego źródła finansowania spożycia zbiorowego w przedsiębiorstwach. W pewnej części zawsze finansowano je bezpośrednio ze środków obrotowych¹¹. Obecnie również przyjęto taki model finansowania zakładowej działalności socjalnej. Z tego też powodu istotnego znaczenia nabierają proporcje w zakresie źródeł tworzenia funduszy socjalnych. Przesądzać one będą w praktyce o egalitaryzującej lub motywacyjnej funkcji zakładowych świadczeń socjalnych.

Jak już wspomniano, w myśl obowiązujących zasad zakładowe fundusze socjalne mogą być w sposób uznaniowy zasilane odpisem uzupełniającym z funduszu załogi. Aby jednak nie dopuścić do powsta-

¹¹ Por. N. Gajl, *Zasady systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1976, s. 129.

wania znacznych dysproporcji w poziomie środków socjalnych, wprowadzono opodatkowanie odpisów uzupełniających, jeżeli przekraczają określoną z góry wielkość. Przedsiębiorstwa muszą uiszczać podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń, jeśli odpisy z funduszu załogi przeznaczone na zakładowy fundusz socjalny przekroczą 120% odpisu podstawowego¹². Stosowana w takich przypadkach progresja podatkowa zamykać się może w granicach od 100% do 400%¹³. Dolegliwość podatkowa zwiększona została również tym, iż wielkość sumy przeznaczonej w formie odpisów uzupełniających kumuluje się z wypłatami nagród i premii wypłacanych również z funduszu załogi. Obecnie zatem silnemu opodatkowaniu podlegają nie tylko środki przeznaczane z zysku na konsumpcję indywidualną lecz w pewnym zakresie także na konsumpcję zbiorową.

Obok odpisów podstawowych, dodatkowych i uzupełniających, zakładowe fundusze socjalne zasilane mogą być wpływami z tzw. dochodów własnych. Stanowią je przede wszystkim opłaty osób i jednostek organizacyjnych korzystających z zakładowych usług socjalnych, odsetki od środków funduszy socjalnych ulokowanych na rachunkach bankowych, a także dotacje celowe organizacji społecznych i związkowych oraz dotacje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i inne środki. Dochody własne pochodzące z opłat stanowią liczące się źródło wpływów w przedsiębiorstwach dysponujących rozwiniętą bazą socjalną. Nierzadko udostępniana jest ona innym zakładom pracy na zasadzie pełnej odpłatności. Ostatnio obserwuje się znacznie większą aktywizację tych źródeł dochodów, aniżeli w latach poprzednich. Oznacza to przywiązywanie większej wagi do efektywności wykorzystywania posiadanych urządzeń socjalnych¹⁴.

3. Przeznaczeniem zakładowych funduszy socjalnych jest finansowanie tych wszystkich świadczeń i usług, które w sposób umowny zostały zaliczone do zakresu zakładowej działalności socjalnej. Wiele spośród zakładowych świadczeń socjalnych powstało w okresie tworzenia się przedsiębiorstw socjalistycznych. Przedsiębiorstwa w celu pozyskania pracowników starały się zapewnić możliwości korzystania z szeregu świadczeń socjalnych, których państwo nie było w stanie zaoferować w ramach ogólnie dostępnej działalności socjalnej. W rozwijaniu bezpłatnych lub częściowo odpłatnych świadczeń dyrekcje

¹² Zob. art. 15 ust. 4 cytowanej z dn. 24 X 1986 r.

¹³ Zob. art. 32 ustawy z dnia 26 II 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej, tekst jednolity Dz. U. 1986, nr 8 w związku z art. 15 powołanej ustawy z dn. 24 X 1986 r.

¹⁴ Obowiązujące obecnie zasady finansowania zakładowej działalności socjalnej nie przewidują dotacji budżetowych jako źródła pokrywania jej kosztów.

przedsiębiorstw widziały możliwości uruchomienia pozapłacowych bodźców materialnego zainteresowania, a także integrowania kolektywów pracowniczych. Tym też należy tłumaczyć stosunkowo szeroki i nie zawsze typowy zakres działalności socjalnej prowadzonej przez przedsiębiorstwa. O problemach z tym związanych była już mowa poprzednio.

W świetle obowiązujących przepisów zakładowa działalność socjalna obejmuje: wczasy pracownicze, turystykę i wypoczynek w dni wolne od pracy, wypoczynek dzieci i młodzieży, działalność kulturalno-oświatową, kulturę fizyczną, a także pomoc rzeczową i finansową dla osób znajdujących się w trudnych warunkach materialnych, jak również wydatki związane z prowadzeniem pracowniczych ogródków działkowych oraz inne zadania, które określić może dodatkowo Rada Ministrów.

Tak szeroki zakres prowadzonej przez przedsiębiorstwa działalności socjalnej poddawany jest coraz częstszej krytyce. Kwestionuje się też w ogóle celowość prowadzenia zakładowej działalności socjalnej. Argumentów uzasadniających takie stanowisko jest wiele, przytoczyć można kilka, jak się wydaje, najważniejszych. Otóż podkreśla się, iż współczesną gospodarkę cechuje daleko idąca specjalizacja, zatem prowadzenie działalności socjalnej powinno się przekazywać jednostkom wyłącznie do tego celu powołanym. Eksploatacja obiektów socjalnych, ich remontowanie i konserwacja, jak również podejmowanie działalności inwestycyjnej przez zainteresowane przedsiębiorstwa rzutuje ujemnie na efekty ich działalności podstawowej. Prowadzenie działalności socjalnej przez każde przedsiębiorstwo z osobna czyni tę działalność bardzo kosztowną i nieefektywną społecznie¹⁵.

Wydaje się, iż argumentacja ta, skądinąd w pełni uzasadniona, oparta jest na pewnym nieporozumieniu. Działalność socjalna utożsamiana jest tu bowiem z eksploatacją urządzeń i obiektów socjalnych, czyli z działalnością o charakterze gospodarczym. Natomiast działalność socjalna polega na zgoła czymś innym, jest nią — najogólniej rzecz ujmując — nabywanie usług socjalnych i rozdzielanie ich za odpłatnością ulgową tj. niższą od kosztów ich wytworzenia (nabycia) lub bez pobierania w ogóle opłaty. Jest nią również świadczenie pomocy finansowej lub materialnej bezpośrednio z funduszu socjalnego, jeśli tego wymagają szczególne okoliczności życiowe. Nie można zatem zgodzić się, iż prowadzenie przez przedsiębiorstwo zakładowego domu wczasowego jest prowadzeniem działalności socjalnej. Jest to taka sama działalność o charakterze gospodarczym, jaką prowadzą jednostki wyspecjalizowane np. przedsiębiorstwo turystyczne czy FWP.

¹⁵ Zob. Kaleta, *op. cit.*

Przyjmując taki punkt widzenia stwierdzić należy, iż przedsiębiorstwa nie powinny być ograniczane w prowadzeniu działalności socjalnej, lecz powinny zrezygnować z prowadzenia ubocznej działalności gospodarczej związanej z wytworzeniem usług finansowanych z funduszu socjalnego, podejmowaniem inwestycji czy przeprowadzaniem remontów bazy socjalnej. W tym celu należy powołać przedsiębiorstwa wyspecjalizowane (terenowe lub resortowe) lub przekazać zakładową bazę socjalną jednostkom już funkcjonującym na rynku turystycznym. Z przypadkami takimi coraz częściej można się już spotkać w praktyce¹⁶.

Ustawa o zakładowych funduszach socjalnym i mieszkaniowym w sposób wyraźny określa formę świadczeń finansowanych z funduszy socjalnych. Jest nią w zasadzie forma świadczeń naturalnych. Takie rozwiązanie jest w pełni zgodne z celami oraz istotą spożycia zbiorowego. Przewidziane są jednak dwa wyjątki od tej generalnej zasady systemowej.

Pierwszy zezwala na udzielenie zapomogi pieniężnej pracownikom lub byłym pracownikom, którzy znaleźli się w ciężkiej sytuacji życiowej. Drugi ma znacznie szerszy charakter i podyktowany jest ogólną sytuacją w zakresie popytu i podaży usług wypoczynkowych. Z uwagi na znacznie większy popyt wyrażony środkami zgromadzonymi w funduszach socjalnych w stosunku do oferowanych usług wypoczynkowych o charakterze zorganizowanym, dopuszcza się możliwość przyznawania dopłat gotówkowych do wczasów organizowanych indywidualnie. Udzielanie takich dopłat, które objąć mogą zarówno wczasy dla dorosłych, jak i dla dzieci i młodzieży, obwarowane jest szeregiem formalnych warunków mających zapewnić właściwe wykorzystywanie dopłat.

Wydaje się jednak, iż znacznie poważniejszą barierą nadmiernego wykorzystywania możliwości wypłat gotówkowych z funduszy socjalnych, będzie wspomniany już mechanizm opodatkowania odpisów uzupełniających. Dotychczasowa praktyka dowiodła, iż w wielu przedsiębiorstwach przelewy z funduszu załogi — wolne dotychczas od opodatkowania — przekazywane na fundusze socjalne służyły wypłatom gotówkowym. Wpłaty te przeradzały się w swoistą formę dodatków do wynagrodzeń i nie miały nic wspólnego z działalnością socjalną przedsiębiorstw¹⁷.

¹⁶ Zob. S. Zakrzewski, *Doświadczenia i propozycje współpracy przedsiębiorstwa „Pomerania” z zakładowymi ośrodkami wczasowymi*, [w:] *Wypoczynek urlopowy ludzi pracy i członków ich rodzin*, Warszawa 1984, s. 114 i n.

¹⁷ Zwracali na to uwagę posłowie w dyskusji nad projektem ustawy o zakładowych funduszach socjalnym i mieszkaniowym, zob. *Sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej, Zdrowia i Kultury Fizycznej, Komisji Planu Gospodarczego, Budżetu i Fi-*

Szczególną formą przeznaczania środków zakładowych funduszy socjalnych, jest możliwość przelewania ich niewykorzystanej części na zakładowe fundusze mieszkaniowe¹⁸. Obecnie możliwe jest także udzielanie z funduszy socjalnych pożyczek innym zakładom pracy z przeznaczeniem na inwestycje socjalne.

4. W świetle aktualnych rozwiązań prawnych zakładowe inwestycje socjalne finansowane są ze środków własnych oraz ze środków obcych.

Do środków własnych należą:

- część zakładowego funduszu socjalnego,
- odpisy amortyzacyjne od zakładowych urządzeń i obiektów socjalnych,
- kwoty przelewane z funduszu załogi,
- wpływy pochodzące ze sprzedaży i likwidacji środków trwałych, służących zakładowej działalności socjalnej.

Środkami obcymi przeznaczonymi na zakładowe inwestycje socjalne mogą być:

- kredyty bankowe,
- pożyczki uzyskane od innych jednostek gospodarki uspołecznionej,
- dotacje organizacji społecznych i związkowych,
- inne środki¹⁹.

Ustawa o zakładowych funduszach socjalnych i mieszkaniowym w sposób istotny modyfikuje dotychczasowe zasady finansowania inwestycji socjalnych. Przywraca bowiem amortyzację środków trwałych służących zakładowej działalności socjalnej, a także umożliwia przedsiębiorstwom przekazywanie środków na inwestycje socjalne bezpośrednio z funduszu załogi. Te ostatnie bez względu na wysokość dokonywanych przelewów nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń.

Objęcie amortyzacją majątku trwałego służącego zakładowej działalności socjalnej jest rozwiązaniem właściwym. Wątpliwości może jednak budzić wliczanie odpisów amortyzacyjnych w koszty działalności eksploatacyjnej przedsiębiorstw²⁰, a nie w koszty usług wytworzonych w zakładowej bazie socjalnej. W ten sposób bowiem fundusze socjalne nie będą pokrywały pełnego kosztu usług socjalnych świad-

nansów oraz Komisji Prac Ustawodawczych o rządowym projekcie ustawy o zakładowych funduszach socjalnym i mieszkaniowym w jednostkach gospodarki uspołecznionej, Diariusz Sejmowy Nr 9/86, s. 31 i n.

¹⁸ Możliwość taką przewidywała także powoływana ustawa z dn. 26 II 1982 r.

¹⁹ Zob. art. 10 powoływanej ustawy z dn. 24 X 1986 r.

²⁰ Zob. art. 11 powoływanej ustawy z dn. 24 X 1986 r.

czonych przez same przedsiębiorstwa. Zupełnie inaczej wygląda sytuacja, kiedy przedsiębiorstwa nabywają analogiczne usługi w bazie ogólnodostępnej, gdzie w cenie zakupywanych usług tkwią koszty amortyzacji.

Takie rozwiązanie prowadzi do szeregu nieprawidłowości. Po pierwsze, dyskryminuje te zakłady pracy, które nie posiadając własnej bazy socjalnej muszą płacić za takie same usługi ceny odpowiednio wyższe. Po drugie, niemożliwe staje się określenie rzeczywistych kosztów usług świadczonych w bazie zakładowej i porównanie ich z wytwarzanymi w bazie ogólnodostępnej. Po trzecie, zniekształceniu ulegną koszty produkcji podstawowej w tych przedsiębiorstwach, które dokonywać będą odpisów amortyzacyjnych, co z kolei odbije się na cenach finalnych dóbr i usług.

Może wydawać się, że koszty amortyzacji majątku trwałego służącego zakładowej działalności socjalnej nie są aż tak wielkie, by problem ich sfinansowania wymagał odmiennego rozwiązania aniżeli obecnie. W praktyce jest jednak inaczej. Świadczy o tym choćby rozłożenie w czasie procesu pełnego amortyzowania socjalnych środków trwałych, tak by odpisami amortyzacyjnymi stopniowo obciążać koszty produkcji²¹. Koszty te wzrosną zwłaszcza w przedsiębiorstwach dysponujących rozwiniętą bazą socjalną, spośród których wiele jest nierentownych (przemysł węglowy, hutniczy, energetyczny). Zwiększyć to może dotacje budżetowe, co sprzeczne jest z kolei z aktualną polityką gospodarczą państwa.

Środki pochodzące z odpisów amortyzacyjnych pozostają w całości w przedsiębiorstwach i gromadzone są na odrębnych rachunkach bankowych. Na rachunek ten wpływają także środki przekazane na inwestycje socjalne z funduszu załogi, jak również kwoty pochodzące ze sprzedaży lub likwidacji socjalnych środków trwałych. Środkami zgromadzonymi na rachunkach, o których mowa dysponują przedsiębiorstwa według własnego uznania mogąc je przeznaczać na finansowanie zakładowych inwestycji socjalnych oraz remontów zakładowych obiektów socjalnych, a także na spłatę kredytów bankowych wykorzystanych uprzednio przy realizacji inwestycji socjalnych. Z rachunku tego można udzielać pożyczek innym przedsiębiorstwom na cele inwestycyjne.

Jak wynika z powyższego, nowe zasady finansowania zakładowej działalności socjalnej, w sposób wyraźny oddzielają źródła służące finansowaniu reprodukcji socjalnych środków trwałych oraz działal-

²¹ W latach 1987—1989 odpisy amortyzacyjne, o których mowa, koryguje się wskaźnikiem 0,4 w roku 1987, a w następnych latach ulega on zwiększeniu o 0,2. Zob. art. 16 powoływanej ustawy z dn. 24 X 1986 r.

ności związanej z wytworzeniem usług socjalnych. To ewidencyjne i rachunkowe wyodrębnienie środków finansowych ma na celu uniemożliwienie przeznaczania środków inwestycyjnych na działalność bieżącą, zwłaszcza — jak się wydaje — pochodzących z funduszu załogi.

Wracając do przedstawionych wcześniej poglądów uzasadniających celowość uwolnienia przedsiębiorstw od eksploatacji obiektów i urządzeń służących zakładowej działalności socjalnej oraz przekazania ich jednostkom wyspecjalizowanym należy stwierdzić, iż te ostatnie prowadziłyby także działalność inwestycyjną i remontową. W związku z tym zasady finansowania inwestycji były integralną częścią zasad funkcjonowania jednostek wyspecjalizowanych. Przedsiębiorstwa mogłyby przy tym dofinansowywać zadania inwestycyjne i remontowe z własnych środków, jeśli leżałoby to w ich interesie.

5. Ustawa o zakładowych funduszach socjalnym i mieszkaniowym przyniosła również pewne zmiany w zakresie finansowania potrzeb mieszkaniowych przez przedsiębiorstwa. Ta dziedzina spożycia zbiorowego finansowana jest ze środków zakładowych funduszy mieszkaniowych. Fundusze te tworzone są z:

- corocznego odpisu podstawowego,
- części środków funduszu załogi,
- tzw. dochodów własnych funduszu.

Odpis podstawowy na fundusze mieszkaniowe obliczany jest na każdego zatrudnionego w wysokości 12,5% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego obowiązującego w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym tworzenie funduszu. Odpis ten stanowi narzut na koszty przedsiębiorstwa. Podobnie jak w przypadku tworzenia zakładowych funduszy socjalnych zmianom uległa zarówno podstawa obliczania odpisu, jak i wielkość procentowego wskaźnika odpisu.

Przy tworzeniu zakładowych funduszy mieszkaniowych nie stosuje się odpisów dodatkowych. Wynika to z dość jedorodnego i typowego kręgu odbiorców świadczeń finansowanych z funduszy mieszkaniowych. Nie zachodzi zatem potrzeba uwzględnienia, w zasadach tworzenia funduszy mieszkaniowych, jakichś specyficznych rozwiązań, choćby takich jakie występują w obszarze działania zakładowego funduszu socjalnego.

Podobnie jak dotychczas, przedsiębiorstwa mogą samodzielnie uzupełniać fundusze mieszkaniowe ze środków funduszu załogi. Pochodzące z tego źródła środki finansowe nie podlegają opodatkowaniu. Zwolnienie od opodatkowania wypłat z funduszu załogi na potrzeby mieszkaniowe wydaje się być zrozumiałe, z uwagi na to, iż od przedsiębiorstw oczekuje się zwiększonej pomocy mieszkaniowej dla swych

pracowników. Zakładowe fundusze mieszkaniowe mogą być — o czym już wspomniano — zasilane także wolnymi środkami funduszy socjalnych.

Dochodami własnymi funduszy mieszkaniowych mogą być środki finansowe pochodzące ze sprzedaży i likwidacji zakładowych domów mieszkalnych, kaucje pracowników otrzymujących mieszkania zakładowe, odsetki od zdeponowanych w banku środków funduszowych oraz wpływy pochodzące z oprocentowania pożyczek udzielanych innym zakładom pracy.

Problematyka źródeł tworzenia funduszy przeznaczonych na cele socjalne, a także podstawy obliczania odpisów oraz roli zysku w finansowaniu spożycia zbiorowego w przedsiębiorstwach poruszona została na wstępie. Uwagi tam zawarte odnoszą się również do kwestii związanych z tworzeniem i wydatkowaniem zakładowych funduszy mieszkaniowych. Dlatego też nie wydaje się celowe przytaczanie ich raz jeszcze.

Środki zakładowych funduszy mieszkaniowych przeznacza się na finansowanie budownictwa mieszkaniowego dla pracowników, na pomoc finansową w uzyskaniu i użytkowaniu mieszkań oraz na inne cele z zakresu potrzeb mieszkaniowych pracowników oraz emerytów i rencistów — byłych pracowników zakładu pracy²². Pomocy finansowej o której mowa, udzielać można w formie pożyczek oprocentowanych w wysokości co najmniej 10% w stosunku rocznym.

Na realizację zakładowych inwestycji mieszkaniowych przedsiębiorstwa mogą zaciągać kredyt bankowy, bądź pożyczkę w innym zakładzie pracy. Kredyty i pożyczki mają charakter źródeł przejściowych i są spłacane ze środków zgromadzonych w zakładowych funduszach mieszkaniowych.

Finansowanie potrzeb mieszkaniowych sprowadza się do udzielania indywidualnej pomocy finansowej pracownikom oraz finansowania nakładów inwestycyjnych (budownictwo mieszkaniowe). Te ostatnie stanowią w skali ogólnej stosunkowo niewielką część wydatków zakładowych funduszy mieszkaniowych²³. Coraz częściej jednak spotkać się można z głosami nawołującymi do restytucji budownictwa mieszkaniowego realizowanego przez zakłady pracy²⁴. Nie wydaje się by w tym względzie można podzielić tę opinię bez pewnych zastrzeżeń.

Po pierwsze, przedsiębiorstwa przemysłowe nie mają warunków ku temu, by rzeczywiście budować mieszkania dla swych pracowników.

²² Art. 8 powoływanej ustawy z dn. 24 X 1986 r.

²³ Zob. *Zakładowa działalność socjalna w jednostkach uspołecznionych w 1985 r.*, Warszawa 1986, s. 68 i 69.

²⁴ Zob. *Sprawozdanie Komisji...*, s. 31 i n.

Dysponują one zbyt małymi środkami finansowymi przy jednoczesnych ograniczeniach w zakresie wykonawstwa inwestycyjnego. Po drugie, angażowanie własnych sił i środków, a także części załogi w budowanie mieszkań, odbija się ujemnie na wynikach działalności podstawowej przedsiębiorstw. Po trzecie, w chwili obecnej poważną przeszkodą na drodze rozwoju budownictwa jest bariera materiałowa. Po czwarte, realizowane mimo występujących trudności budownictwo zakładowe będzie znacznie kosztowniejsze, aniżeli realizowane przez przedsiębiorstwa do tego powołane itd.

Ponadto trzeba zwrócić uwagę, iż zakładowe domy mieszkalne spełniać zaczynają po pewnym czasie funkcję budownictwa komunalnego, bowiem zamieszkujące tam osoby przestają być z różnych względów związane z danym zakładem pracy. Sytuacja taka nie uzasadnia ponoszenia przez przedsiębiorstwa ciężarów eksploatacji i remontów zakładowych domów mieszkalnych.

Z powyższych względów, wydaje się, iż działalność w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych powinny skupić przedsiębiorstwa na socjalnych formach pomocy w uzyskaniu mieszkań przez swych pracowników. Taka działalność nosi wyraźnie charakter działalności socjalnej i może przejawiać się w udzielaniu bezzwrotnej lub częściowo zwrotnej pomocy finansowej przy uzyskiwaniu mieszkania drogą budownictwa indywidualnego lub zorganizowanego, bądź też w innych formach zależnie od występujących w tym zakresie potrzeb.

Gdyby jednak widziano konieczność realizowania budownictwa zakładowego, bez względu na wywołujące to wątpliwości i kontrowersje, należałoby odejść od dotychczasowej zasady finansowania go z zakładowych funduszy mieszkaniowych. Fundusze mieszkaniowe są bowiem — o czym już wspomniano — niewystarczające, aby podjąć ciężar finansowania budownictwa mieszkaniowego, infrastruktury technicznej itp., pomimo iż można na ten cel przeznaczać środki z funduszu załogi. Być może budownictwo zakładowe należałoby realizować opierając się na środkach scentralizowanych w układzie terytorialnym. W tym celu można by stworzyć, na zasadzie porozumień między zainteresowanymi przedsiębiorstwami, terenowe fundusze budownictwa mieszkaniowego.

Wpływy na te fundusze pochodziłyby nie tylko z tworzonych nadal w przedsiębiorstwach zakładowych funduszy mieszkaniowych, ale z zupełnie nowego źródła. Tym nowym źródłem finansującym budownictwo mieszkaniowe powinna być część akumulacji finansowej przedsiębiorstw, która w swej podstawowej części odprowadzana jest do budżetu państwa. Wydaje się, iż część akumulacji finansowej mogła by pozostawać w przedsiębiorstwach w formie ulg podatkowych,

z wyłącznym jej przeznaczeniem na zakładowe budownictwo mieszkaniowe. Oznaczało by to zmniejszenie wpływów budżetowych od przedsiębiorstw, ale z drugiej strony także wydatków państwa na inne formy budownictwa.

Źródłem finansowania zakładowych inwestycji mieszkaniowych powinny być także odpisy amortyzacyjne obliczane od wartości majątku trwałego służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Dotychczas od zakładowych budynków mieszkaniowych, podobnie jak od budynków komunalnych, nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych²⁵. Wywołuje to w praktyce wiele poważnych problemów, zwłaszcza na odinku gospodarki remontowej oraz inwestycyjnej. Odpisy amortyzacyjne, o których mowa, powinny być wliczane w koszty usług mieszkaniowych i zasilać fundusze mieszkaniowe przedsiębiorstw lub bezpośrednio fundusze terenowe.

6. W zakończeniu zwrócić należy uwagę na wiele nie rozstrzygniętych jeszcze problemów w zakresie tworzenia i wydatkowania zakładowych funduszy socjalnych i mieszkaniowych oraz organizacji działalności socjalnej w przedsiębiorstwach. Przychylić się chyba można do poglądów negujących celowość prowadzenia przez poszczególne przedsiębiorstwa działalności gospodarczej, usługowej, nie mającej większego związku z ich działalnością podstawową. Wytwarzanie usług objętych zakresem przedmiotowym zakładowej działalności socjalnej, jak również budowanie i eksploatacja zakładowych domów mieszkalnych nie mieszczą się we współczesnym modelu przedsiębiorstwa. Należy zatem szukać innych rozwiązań w tym zakresie, przekazując wymienione wyżej formy działalności, jednostkom do tego celu powołanym. Przejęły by one zarówno eksploatację infrastruktury socjalnej zakładów pracy, jak również działalność inwestycyjną i remontową.

Tworzenie przez przedsiębiorstwa funduszy spożycia zbiorowego daje im finansową podstawę dla prowadzenia działalności socjalnej, w ramach posiadanych środków. Rozmiary tych środków stwarzać mają popyt na określone usługi, nabywane przez zakłady pracy w jednostkach wyspecjalizowanych po z góry określonej cenie. Usługi te przyznawane za odpłatnością niższą od ceny nabycia (kosztów wytworzenia) stanowią o istocie spożycia zbiorowego.

W dalszym ciągu problemem mającym istotne znaczenie jest właściwy dobór źródeł tworzenia funduszy spożycia zbiorowego w przedsiębiorstwach. Jeżeli fundusze te spełniać mają funkcję egalitaryzującą, to powinny być uniezależnione od wyniku finansowego przedsiębiorstw. W przeciwnym wypadku powstawać mogą dysproporcje

²⁵ Art. 11 ust. 5 powoływanej ustawy z dn. 24 X 1986 r.

między poszczególnymi zakładami pracy w poziomie świadczeń społecznych, ich ilości itp. Wykorzystywanie natomiast świadczeń społecznych jako czynnika motywacyjnego nie należy uważać za trafne rozwiązanie.

Te i wiele innych problemów wymaga jasnego rozstrzygnięcia nie tylko w sferze systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw, ale także lub przede wszystkim w obszarze polityki społecznej państwa.

Zakład Prawa Finansowego
Uniwersytetu im. M. Curie-Skłodowskiej
Lublin

Antoni Hanusz

FUNDS OF COLLECTIVE CONSUMPTION IN STATE-OWNED ENTERPRISES

The funds of collective (social) consumption, created in nationalised enterprises, cover two groups of problems. The first of them, known as the workplace social activity, is financed from the social funds of the enterprise. The other one refers to provision of accommodation for workers and their families. This goal is served by means collected in the workplace housing funds.

The basic source for formation of workplace social funds is the basic deduction which is a fixed percentage surcharge on the costs of the enterprise. Formation of social funds from own costs stabilizes the flow of financial means, which enables a long-term planning of social activity. The basic deduction is formed in relation to the average monthly salary in nationalised economy in the last year. The rate of this deduction is fixed at 25 per cent. It may be raised by the government for those branches of national economy or enterprises where employees work in particularly difficult conditions.

Apart from basic deductions, enterprises may raise the social funds by supplementary deductions, also charging the costs of basic activity. The purposefulness of supplementary deductions is dictated by non-typical social expenses.

According to binding regulations, the workplace social funds may be arbitrarily supplied with a complimentary deduction from a staff fund, formed from the profit.

Beside the basic, supplementary and complimentary deductions the workplace social funds can be supplied with returns from the so-called own income.

Those are mostly fees for workplace social services paid by individuals and organisational units, the bank interest from the means of social funds deposited on bank accounts, and also special subsidies from social and union organisations, as well as subsidies from the Social Insurance Institution.

The workplace social funds finance workers' holidays, open-air recreation on week-ends, vacation of children and youth from less well-off families, expenses on workers' garden plots, and others.

The workplace social investments are financed from own means and from external means.

The own means include a part of the enterprise social fund, amortization deductions from own social facilities, the sums from the staff fund, the returns from the sale of fixed assets used or social activity. The external means are bank credits, borrowing from other enterprises, subventions from social and union organisations, and others.

The workplace housing funds are formed from the yearly basic deduction, calculated per employee as 12.5 per cent of average monthly salary. It is also a surcharge on the costs of enterprise. Apart from that, enterprises can themselves supplement the housing funds from the means of the staff fund, and from so-called own returns.

The means of workplace housing funds are destined for financing the building of houses for the workers, for financial assistance to rent accommodation, and for other purposes.

It should be noticed, however, that there are still many unsolved problems, as regards formation and spending of workplace social and housing funds, and organisation of social activity in enterprises.

The purposefulness of economic and service activity, not directly connected with the basic activity of the enterprise, can be in general objected. Providing services under the workplace social activity, as well as building and administration of own houses, do not fit the modern model of a state-owned enterprise. The funds of collective consumption, formed by enterprises, should give a financial basis to undertake social activity. The size of those means has to control the demand for certain services, subsequently bought by the enterprise from specialised units.

An essentially important problem is the correct choice of sources to form the funds of collective consumption in enterprises. If the funds should have an equalizing character, they should be independent from the profit of enterprises. Otherwise, disproportions between particular enterprises would appear in quantity and quality of social services. The use of social services as an incentive factor cannot be accepted to be a correct solution.