

Andrzej Bury*

FUNDUSZE SOCJALNE PRZEDSIĘBIORSTW
JAKO CZYNNIK RÓŻNICOWANIA POZIOMU ZASPOKOJENIA POTRZEB
ZAŁÓG PRACOWNICZYCH

System tworzenia funduszy socjalnych w zakładach pracy stwarza sugestię realizacji wieloletnich postulatów załóg pracowniczych wyrównania poziomu świadczeń socjalnych¹. Reforma z 1982 r. wprowadziła po raz pierwszy w historii Polski Ludowej zasadę tworzenia funduszu socjalnego i funduszu mieszkaniowego opartego na kwotowej stawce na zatrudnionego². Przyjęcie kwotowej stawki na zatrudnionego było wynikiem ostrej krytyki obowiązujących wcześniej zasad tworzenia funduszy socjalnych, które wywoływały i utrzymywały różnice w poziomie świadczeń socjalnych między załogami różnych zakładów pracy. Zróżnicowanie to następowało w ślad za zróżnicowanymi branżowo

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów, Zakład Finansów Przedsiębiorstw Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Postulat ten w literaturze ekonomicznej jest często zgłaszany. Patrz np. J. K a l e t a, Finansowanie działalności socjalno-kulturalnej ze środków organizacji gospodarczych, [w:] Problemy finansowania działalności niematerialnej, red. J. Chechliński, K. Szymańska-Piotrowska, Warszawa 1979, s. 148; J. R y b a c k i, System finansowy zakładowej działalności socjalnej, "Finanse" 1984, nr 9, s. 9-16; K. S z y m a Ń s k a-P i o t r o w s k a, Kierunki rozwoju systemu świadczeń socjalno-bytowych przedsiębiorstw, [w:] Problemy finansowania..., s. 152.

² Kwotowa stawka na zatrudnionego stanowiła w latach 1982-1986 1/2 minimalnej płacy w gospodarce narodowej, a począwszy od 1987 r. 1/4 średniej płacy w gospodarce narodowej; patrz: Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, "Dziennik Ustaw 1982, nr 7, poz. 54; Ustawa z dnia 24 października 1986 r. o zakładowych funduszach socjalnym i mieszkaniowym w jednostkach gospodarki społecznej, "Dziennik Ustaw" 1986, nr 39, poz. 192.

płacami wg reguły: im wyższe płace tym wyższe świadczenia socjalne. Odpis na fundusz socjalny, obliczony wg omawianej stawki kwotowej, obciąża koszty i tworzy tzw. gwarantowany fundusz socjalny.

Odstępstwem od tej równościowej reguły tworzenia funduszu socjalnego jest dopuszczenie zysku jako dodatkowego źródła zasilania omawianego funduszu. Przedsiębiorstwom pozostawiono w tym względzie pełną swobodę decyzji, co do wielkości środków przeznaczanych z zysku na ten fundusz. Zysk jako dodatkowe źródło zasilania funduszu socjalnego dopuszczono w imię motywacji załóg pracowniczych do wzrostu zysku, co ma pociągnąć za sobą wzrost ilości i jakości pracy załóg. Co więcej, wykorzystany w ten sposób zysk nie podlegał progresywnemu obciążeniu na PFAZ.

Doprowadziło to w latach 1982-1986 do głębokich różnic w wielkości dysponowanych funduszy socjalnych, a w ślad za tym do ogromnych różnic w poziomie świadczeń socjalnych między zakładami pracy. Zjawisko to wystąpiło ze szczególną siłą z powodu specyficznej, jednokierunkowej polityki przedsiębiorstw, polegającej na ucieczce od obciążeń zysku na rzecz PFAZ, prowadzonej w imię maksymalizacji korzyści na zatrudnionego³. Potwierdzają to zjawisko odcinkowe badania, których wyniki zaprezentowano w niniejszym opracowaniu (por. tab. 1).

W analizowanej grupie przedsiębiorstw odpis z zysku na fundusz socjalny w 1983 r. wzrósł 3,5-krotnie w stosunku do odpisu z 1982 r. O ile w 1982 r. stanowił mniej niż połowę normatywnego odpisu na fundusz socjalny w ciężar kosztów (42,7%), to 1983 r. był już od niego o 30% wyższy, przy czym wielkość odpisu w ciężar kosztów również wzrosła w tym okresie o ponad 30%. Czynnikiem różnicującym poziom funduszy (zysk) i w ślad za nim poziom świadczeń socjalnych już w 1983 r. stał się czynnikiem dominującym.

Zdawać sobie trzeba sprawę z tego, że dodatkowe zasilanie funduszy socjalnych z zysku nie jest jednakowo duże w każdym przedsiębiorstwie. Sytuacja pod tym względem jest między przedsiębiorstwami głęboko zróżnicowana. W grupie badanych 28 przedsiębiorstw znalazło się w 1982 r. 12 takich, w których odpis z zysku na fundusz socjalny w ogóle nie wystąpił. Natomiast w 1983 r. takich

³ Jak już wskazano, odpis z zysku na fundusz socjalny nie podlegał obciążeniu na Państwowy Fundusz Aktywizacji Zawodowej (PFAZ)

T a b e l a 1

Udział kosztów i zysku w tworzeniu zakładowego funduszu socjalnego przedsiębiorstw państwowych w latach 1981-1983

Wyszczególnienie	1981	1982	1983
Dochody funduszu socjalnego ogółem (w tys. zł)	151 566	233 809	465 305
w tym:			
odpis w ciężar kosztów (w tys. zł)	87 051	99 744	130 237
odpis z zysku (w tys. zł)	888	47 520	168 747
Udział kosztów w dochodach funduszu socjalnego (w %)	57,4	42,7	28,0
Udział zysku w dochodach funduszu socjalnego (w %)	0,6	20,3	36,3

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne oparte na ankiecie przeprowadzonej w 28 przedsiębiorstwach regionu łódzkiego przez zespół badawczy pod kierunkiem doc. dr hab. L. Mackiewicz-Golnik w ramach tematu VIII/2 - "Formy finansowania ubezpieczeń społecznych i ich wpływ na racjonalizację systemu świadczeń" (problem międzyresortowy PR. III. 4 "Człowiek i praca").

przedsiębiorstw było 6. Na drugim krańcu lokowały się przedsiębiorstwa, w których dokonano odpisu z zysku w kwotach wyższych od odpisu w ciężar kosztów. W jednym z tych przedsiębiorstw odpis z zysku przekroczył ponad 4-krotnie wielkość odpisu w ciężar kosztów.

Z uwagi na nieprzystosowanie sprawozdawczości GUS do zreformowanych zasad gospodarki nie można niestety uzyskać bezpośrednich danych na ten temat, dotyczących całej populacji przedsiębiorstw. Jednakże pośrednio, z niewielkim ryzykiem błędu, można przyjąć, że pozycja "inne dochody" w tab. 41(187) z "Rocznika statystycznego GUS 1986", zawiera głównie, jeśli nie wyłącznie, odpis z zysku na fundusz socjalny. Jeśli tak, to zysk dostarczał 2-krotnie większe dochody w 1986 r. niż odpis w ciężar kosztów i jest to dochód o najwyższej dynamice wśród źródeł tworzenia funduszu socjalnego (wzrost blisko 4-krotny w stosunku do 1982 r.).

Mamy tu do czynienia ze swoistym dylematem - nadać funduszom socjalnym funkcję egalitaryzacyjną czy też motywacyjną. Wydaje się być on przez praktykę rozstrzygnięty na rzecz tej ostatniej. Poja-

T a b e l a 2

Dochód narodowy, wydatki na działalność socjalną i wynagrodzenia uspołecznionych zakładów pracy w latach 1975, 1980 i 1987 (ceny bieżące)

Wyszczególnienie	1975	1980	1987
Dochód narodowy podzielony w cenach bieżących (w mld zł)	1 453,4	2 032,1	13 630,6
Wydatki z funduszy socjalnych w przedsiębiorstwach uspołecznionych (w mld zł)	16,2	24,4	225,5
Udział wydatków na działalność socjalną w zakładach pracy w dochodzie narodowym podzielonym (w %)	1,1	1,2	1,7
Wynagrodzenia w gospodarce uspołecznionej (w mld zł)	578,9	918,1	4 363,2
Stosunek wydatków na działalność socjalną do wynagrodzeń (w %)	2,8	2,7	5,2

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: Rocznik statystyczny GUS 1981, Warszawa 1981, tab. 16(134), 42(873); Rocznik statystyczny GUS 1988, Warszawa 1988, tab. 14(129), 44(183), 1(218).

wia się jednak zasadnicze pytanie. Czy funkcja motywacyjna funduszy socjalnych nie jest złudzeniem? Za tym przemawia zasada rozdziału świadczeń finansowanych z funduszu socjalnego. Nie działa tu kryterium wkładu pracy, lecz kryterium potrzeb – tak jak przy podziale świadczeń ze społecznego funduszu spożycia w ogóle.

Charakteryzując wagę zagadnienia dokonano porównania wydatków na działalność socjalną uspołecznionych zakładów pracy z dochodem narodowym (por. tab. 2). Stanowią one zaledwie od 1,1% w 1975 r. do 1,7% w 1987 r. dochodu narodowego i wykazują wyraźną tendencję wzrostową.

Globalnie jednak chodzi tu o poważne nakłady. W 1987 r. osiągnęły one 225 mld zł. Waga ekonomiczna świadczeń socjalnych jest zatem poważna.

Porównując wydatki na działalność socjalną z wynagrodzeniami stwierdzić można, że tworzą one korzyści załóg pracowniczych o liczącym się znaczeniu - od 2,8% w stosunku do wynagrodzeń w 1975 r. do 5,2% w 1987 r. Wykazywały one w tym czasie większą dynamikę niż wynagrodzenia. Nie można jednak nie zauważyć, że z punktu widzenia siły oddziaływania bodźcowego, o ile takie oddziaływanie w ogóle ma miejsce, nie mogą konkurować z wynagrodzeniami za pracę.

Wydaje się, że problem ten został zauważony. Ustawa z 1986 r.⁴, modyfikująca zasady tworzenia funduszu socjalnego i mieszkaniowego, zwiększa rangę gwarantowanego odpisu na fundusz socjalny, wchodzącego w ciężar kosztów, podnosząc jego wysokość ponad 2-krotnie⁵.

Po drugie, ustawa ta wprowadza zasadę opodatkowania odpisów z zysku na fundusz socjalny, o ile odpis ten przekroczy 120% odpisu dokonanego w ciężar kosztów.

Zmiany te przyczynią się z pewnością do znacznego załagodzenia obserwowanych różnic w poziomie świadczeń socjalnych, nie eliminując ich jednak do końca. Wzmocnieniu uległa funkcja egalitaryzująca świadczenia, dylemat pozostał jednak nie rozstrzygnięty.

Należy w tym miejscu dodać, że zasada równościowa funkcjonuje w sposób oczywisty wszędzie tam, gdzie zakład pracy nie tworzy wyniku finansowego, a więc w szczególności w podstawowej części zakładów pracy sfery niematerialnej. Stąd prosty wniosek, że w stosunku do tej sfery utworzono systemową dyspreferencję⁶ i tego problemu nowa ustawa z 1986 r. nie rozwiązuje.

Na tym nie kończą się przyczyny zróżnicowanego poziomu świadczeń socjalnych. Poza systemem tworzenia, wynikają one również z:

- 1) preferencyjnej polityki państwa;
- 2) istniejącej bazy materialnej - infrastruktury socjalno-kulturalnej w dyspozycji zakładów pracy.

⁴ Ustawa z dnia 24 października 1986 r...

⁵ Chodzi tu o zrelacjonowanie stawki odpisu do średniej płacy w gospodarce narodowej w miejsce stawki opartej na płacy minimalnej, co daje efekt wzrostu odpisu z 2700 zł w 1986 r. do 6000 zł w 1987 r.

⁶ Pomijając w tym miejscu zupełnie specyficzne rozwiązanie zastosowane wobec pracowników szkolnictwa, którzy korzystają z zupełnie innej konstrukcji systemu tworzenia funduszu socjalnego, a mianowicie odpis ten wynosi 5% od funduszu płac.

Rozważając skutki preferencyjnej polityki państwa postawić trzeba pytanie - na ile o owym zróżnicowaniu decyduje preferencyjna polityka centrum, a na ile jest to - wynik niezamierzony - przypadkowy?

Na przykład o ile w górnictwie i hutnictwie mamy do czynienia ze znacznie rozwiniętą infrastrukturą socjalno-kulturalną, czego świadectwem są choćby wspaniałe ośrodki wczasowe, to jak zinterpretować ich brak lub wyraźnie ich niższy poziom w zakładach sfery niematerialnej, np. w szkolnictwie wyższym? Czy można uznać, że celem polityki socjalnej jest szczególnie gorsze wyposażenie tej grupy społeczno-zawodowej w świadczenia socjalne? Takiego założenia oczywiście nie można zrobić i być może jest to wynik polityki tzw. "krótkiej kołdry", co oczywiście nie usprawiedliwia twórców tak skonstruowanego systemu, który jako narzędzie egalityzacji pogłębia nierówności.

Następna przyczyna wiąże się z infrastrukturą⁷ tworzoną przez dziesiątki lat. Istniejące, głębokie różnice w poziomie utworzonej bazy materialnej świadczeń socjalnych wpływają na poziom bieżących świadczeń. Wpływ ten realizuje się poprzez:

- 1) niższe ceny skierowań wczasowych we własnych ośrodkach;
- 2) dodatkowe dochody na fundusz socjalny z tytułu sprzedaży skierowań zakładom nie posiadającym ośrodków;
- 3) ograniczanie wydatków bieżących przez te zakłady, które dzięki funduszowi socjalnemu inwestują w obiekty socjalne (głównie ośrodki wczasowe)⁸;
- 4) ukrywanie wydatków związanych z utrzymaniem bazy materialnej (remonty, transport) w kosztach produkcji podstawowej⁹.

⁷ W literaturze pojawiło się specjalne określenie w nawiązaniu do tego czynnika - "zjawisko akumulacji infrastruktury socjalno-kulturalnej"; patrz: K. T y m o w s k a, Zakładowa działalność socjalno-kulturalna, [w:] Usługi społeczne, red. A. Ł u k a s z e w i c z, Warszawa 1984, s. 83.

⁸ W przyjętym obecnie rozwiązaniu systemowym, polegającym na tworzeniu wspólnego funduszu finansującego bieżącą działalność socjalną i inwestycyjną, taki skutek jest nieunikniony.

⁹ Oczywiście sytuacja taka wystąpić może jedynie w tych zakładach, które dysponują bazą materialną; oznacza to wykorzystywanie przez te zakłady dodatkowego - pozasystemowego źródła finansowania świadczeń socjalnych, tj. kosztów.

Eliminacja, bądź przynajmniej znaczne ograniczenie niekorzystnych różnicowań w poziomie świadczeń socjalnych nie może być wyłącznie zrealizowane przez modyfikację systemu tworzenia funduszy socjalnych, ale wymaga także oddzielenia infrastruktury socjalnej od zakładów pracy i przejęcia jej przez wyspecjalizowane jednostki świadczące usługi socjalne¹⁰, np. wczasy zorganizowane na zasadzie rozrachunku gospodarczego.

Pozostawiając fundusze socjalne w zakładach pracy daje się możliwość egalitaryzacji świadczeń socjalnych, o ile w myśl tej zasady tworzyć się będzie fundusze. Przedsiębiorstwom pozostawi się tym samym możliwość prowadzenia własnej polityki socjalnej wobec załóg drogą kształtowania zasad rozdziału świadczeń. Państwu - centrum - pozostawić należy możliwość uprawiania polityki preferencyjnej, która zyska na wyrazistości i skuteczności o ile będzie realizowana za pomocą instrumentów finansowych, np. za pomocą dotacji centralnych na fundusze socjalne preferowanych zakładów pracy.

Ponadto należy silnie podkreślić, iż potrzeba oderwania infrastruktury socjalnej od zakładów pracy wpływa także z przesłanek czysto ekonomicznych. Koszty usług socjalnych świadczonych przez zakładowe obiekty socjalne są wyższe od kosztów usług realizowanych przez jednostki wyspecjalizowane¹¹. Przy czym trzeba zaznaczyć, że nie zawsze uzewnętrznia się to w rachunku kosztów ze względu na podnoszone już wcześniej i bardzo rozpowszechnione zjawisko ukrywania kosztów socjalnych w kosztach działalności produkcyjnej. Majątek tworzony na podstawie funduszy socjalnych jest wykorzystywany w zdecydowanie niższym stopniu¹² (chodzi tu głównie o ośrodki wczasowe) niż w jednostkach wyspecjalizowanych. Badania takie wskazują, że nakład inwestycyjny na utworzenie jednego miejsca w zakładowym domu wczasowym jest wyższy niż nakład na utworzenie jednego miejsca w ośrodku wczasowym instytucji wyspecjalizowanych¹³.

¹⁰ Postulat przekazania zakładowych domów wczasowych zgłaszał wielokrotnie K a l e t a, Finansowanie działalności..., s. 34; a także C. B i c z, Szkodliwa decentralizacja, "Życie Gospodarcze" 1972, nr 39 i inni.

¹¹ K a l e t a, Finansowanie działalności..., s. 136-138.

¹² Patrz: D. Ż u k, Polityka socjalna a rozwój społeczny, Warszawa 1972, s. 72.

¹³ K a l e t a, Finansowanie działalności..., s. 136-137.

Ponadto z założeń reformy wynika, że przedsiębiorstwo winno skupić się na podstawowej funkcji, jaką jest dla niego funkcja produkcyjna. Nie tylko kryzys, ale normalna logika ekonomiczna, tj. osiągnięcie zamierzonych efektów po najniższych kosztach, uzasadnia konieczność oderwania infrastruktury socjalnej od zakładów pracy¹⁴.

Jak wykazano, rola świadczeń socjalnych w kształtowaniu poziomu konsumpcji społeczeństwa zyskuje na sile w stosunku do roli wynagrodzeń. Pogłębianie różnic w poziomie życia między pracownikami nie z tytułu różnic w wynikach pracy, a z tytułu tak właśnie funkcjonującego systemu świadczeń socjalnych jest niepożądane, a nawet szkodliwe. Osłabienie roli dochodów z pracy nie może pozostawać bez wpływu na efektywność gospodarczą sfery materialnej. Musi to budzić obawy szczególnie w okresie kryzysu.

Andrzej Bury

SOCIO-WELFARE FUNDS OF ENTERPRISES
AS A FACTOR OF DIFFERENTIATING
THE DEGREE OF SATISFACTION
OF EMPLOYEES' NEEDS

The article presents the principles of forming autonomous socio-welfare funds in socialized enterprises. The author has pointed out consequences of the reform of these principles carried out in 1982. In his opinion, these principles did not solve the old dilemma as to functions of these funds - egalitarian or motivating function. It is also emphasized that despite the fact that assumptions of the reform aimed at ensuring an egalitarian nature of social services the functioning of the reformed principles has produced an opposite effect. The author voices in favour of equipping these funds with an egalitarian character.

¹⁴ Konieczne jest tu zastrzeżenie, że postulat ten nie dotyczy oczywiście tej części infrastruktury, która służy działalności bytowej, a więc takich obiektów jak: zakładowe stołówki, łaźnie, szkoły przyzakładowe, hotele robotnicze czy wreszcie obiekty służące przemysłowej służbie zdrowia.