

Aniela Woźniak

ZAKRES I FORMY FINANSOWANIA ZAKŁADOWEJ
DZIAŁALNOŚCI SOCJALNO-BYTOWEJ W PRL I NRD

I. CHARAKTERYSTYKA OGÓLNA

Działalność socjalna realizowana w przedsiębiorstwach państwowych, spółdzielczych i w organizacjach społecznych państw socjalistycznych jest obecnie przedmiotem zainteresowania tak teorii, jak i praktyki, zwłaszcza że świadczenia wynikające z tego tytułu są jedną z form podziału dochodu narodowego. Sam problem działalności socjalnej przedsiębiorstw uspołecznionych jest o tyle specyficzny, iż utożsamiamy ją z dwiema rozległymi sferami usług. Pierwsza z nich wiąże się ściśle z procesem produkcyjnym i obejmuje świadczenia zakładowych domów mieszkalnych, hoteli robotniczych, przemysłowej służby zdrowia, stołówek, bufetów i szkół zawodowych wraz z wydatkami na naukę osób pracujących. Do drugiej sfery należą natomiast świadczenia obejmujące wszystkich pracowników i członków ich rodzin, realizowane przez placówki wczasowe, turystyczne, placówki wypoczynku niedzielnego i świątecznego, urządzenia dla dzieci i młodzieży oraz urządzenia kulturalno-oświatowe i sportowe udostępnione również na rzecz środowiska. Różnice polegają na tym, że z pierwszej grupy świadczeń pracownik nie może w zasadzie korzystać poza przedsiębiorstwem, a z drugiej ma możliwość korzystania także i poza własnym zakładem pracy.

Zakładowa działalność socjalno-bytowa jest też skierowana na kształtowanie więzów międzyludzkich wśród pracowników lub wśród określonych grup w kierunku coraz silniejszego rozwoju ich osobowości i poziomu kulturalnego. Jej treścią działania jest zadośćuczynienie potrzebom społecznym i przeciwstawianie się warunkom utrudniającym wykonywanie czynności produkcyjnych i usługowych, względnie co najmniej zmniejszanie ich niekorzystnego wpływu. Obejmuje ona więc niezbędne minimum warunków życiowych, pracy, higieny i rekreacji psychofizycznej, które trzeba zapewnić każdemu człowiekowi pracy, niezależnie od tego kim jest, gdzie pracuje, czy jego zakład pracy wykonuje zadania planowe i jest równocześnie w pełni wyposażony w środki

produkcji. Druga sfera dotyczy wzbogacania, uatrakcyjniania i polepszania bytu pracowników przez zsynchronizowanie opłacalności pracy z jej wydajnością w rezultacie ich zmaksymalizowanego udziału w procesie pracy i przywiązania do zatrudniającej jednostki, na skutek właściwych warunków socjalnych. Implikuje to pośrednio wydajność pracy.

II. ROZWOJ I FINANSOWANIE ZAKŁADOWEJ DZIAŁALNOŚCI SOCJALNO-BYTOWEJ W PRL

Zagadnienia socjalne w Polsce Ludowej od jej zarania zostały ściśle zespolone z przebudową społeczną i gospodarczą kraju, gdyż działalność w tym zakresie w przedsiębiorstwach datuje się już od pierwszego półrocza 1945 r., wyrażając się w organizowaniu wyżywienia w stołówkach i opiece nad pracującymi matkami.

Pierwszym planowym działaniem w zakresie świadczeń socjalno-bytowych było powołanie Komitetu Ministrów do Spraw Społecznych¹ z zadaniem ustalania, względnie zatwierdzania projektów dotyczących polityki socjalnej oraz opiniowania ustaw, dekretów, rozporządzeń i uchwał. W związku z tym wykształciło się kilka odrębnych systemów działalności socjalnej. System pierwszy obejmował wszystkie przedsiębiorstwa podległe ministerstwom gospodarczym i był wzorcowy, gdyż na jego doświadczeniach opierała się w dużej mierze działalność socjalna prowadzona w innych resortach. Drugi — to model finansowy i organizacyjny działalności socjalnej w ministerstwach komunikacji, poczt i telegrafów oraz w rolnictwie. Trzeci system obejmował spółdzielczość. Charakterystyczną cechą tych trzech systemów był ich pionowy, scentralizowany układ. Następny system był stosowany pod nadzorem Centralnej Rady Związków Zawodowych i dotyczył pracowników państwowych, pracowników samorządu terytorialnego i instytucji użyteczności publicznej, nauczycielstwa polskiego, pracowników skarbowych, bankowych i sądowych oraz pracowników prokuratury i służby zdrowia².

Związki zawodowe zobowiązane zostały natomiast do współdziałania w ustalaniu szczegółowych programów akcji socjalnej i w zatwierdzaniu preliminarzy budżetowych oraz do przeprowadzania kontroli urzędzeń

¹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1948 r. w sprawie powołania Komitetu Ministrów do Spraw Społecznych (Mon. Pol. 1949, nr A-26, poz. 410).

² J. Kijowski, *Zródła finansowania działalności socjalno-bytowej*, [w:] *Poradnik aktywisty ZZPHiS na rok 1963*, Warszawa 1963, s. 104—105.

i placówek socjalnych, jak również do kwalifikowania kandydatów przeznaczonych do prowadzenia tej akcji. Praktyka wykazała jednak, że gospodarka socjalna przedsiębiorstw była mało elastyczna i zbyt mocno związana z ich ogólnym stanem finansowym i dlatego fundusze przeznaczone na ten cel musiano wyodrębnić³. W związku z tym poszczególne przedsiębiorstwa podległe ówczesnemu Ministerstwu Przemysłu i Handlu dokonywały odpisów na fundusz akcji socjalnej w wysokości 7⁰/₁₀ od sumy płac, nie były jednak uprawnione do wydatkowania ustalonych sum, lecz zostały zobowiązane przelewać je w całości do centralnego zarządu na odrębny rachunek, z którego rozdzielano zgromadzoną kwotę stosownie do istotnych potrzeb podległych zakładów pracy.

Ta hierarchiczna budowa systemu opierała się na teoretycznych założeniach integracji i bezpośrednim lub pośrednim podporządkowaniu celów wszystkich jednostek celowi naczelnemu, ogólnospołecznemu.

Wypada równocześnie zaznaczyć, że ustalane corocznie przez KERM stopy procentowe odpisów dla poszczególnych naczelnych uczestników systemu finansowego różnicowały przedsiębiorstwa i dały początek narastaniu wśród nich dysproporcji, tworząc już w zarodku lepsze warunki socjalne niektórym resortom czy branżom. Funduszami socjalnymi dysponowały natomiast rady zakładowe przedsiębiorstw i instytucji na podstawie zatwierdzonych planów, względnie budżetów danego roku, wszystkie zaś wypłaty wymagały aprobaty dyrektora, kierownika lub ich zastępców z punktu widzenia ich zgodności z odpowiednimi pozycjami planu czy budżetu. Znaczenie finansów w życiu społeczno-politycznym i gospodarczym sprawia bowiem, że zarządzanie w dziedzinie finansów, w tym także w zakresie działalności socjalno-bytowej, należy do wielu organów⁴.

Fundusz akcji socjalno-bytowej miał jednakże w tym czasie charakter wyraźnie konsumpcyjny, gdyż tylko do 12⁰/₁₀ tego funduszu mogło być wykorzystane na remonty, drobne naprawy i uzupełnianie inwentarza urządzeń socjalnych. Decyzje, kto spośród pracowników lub członków ich rodzin miał prawo korzystać z poszczególnych form akcji socjalnej, należały do kompetencji właściwego związku zawodowego⁵.

³ Uchwała Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 1950 r. w sprawie wyodrębnienia środków na fundusz socjalny (Mon. Pol. nr A-17, poz. 178).

⁴ C. Kosikowski, *Rola ministra finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych*, Łódź 1976, s. 13.

⁵ Zarządzenie prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 1950 r. w sprawie trybu zatwierdzania budżetów funduszu socjalnego oraz sposobu administrowania tymi funduszami w administracji państwowej (Mon. Pol. nr A-53, poz. 604).

III. ODDZIAŁYWANIE FUNDUSZU DYREKTORSKIEGO W NRD

W Niemieckiej Republice Demokratycznej, powstałej w październiku 1949 r., pierwsze formy organizacyjnoprawne oraz formy finansowania działalności socjalno-kulturalnej w zakładach pracy zostały wytyczone w lutym 1950 r. przez powołanie instytucji funduszu dyrektorskiego⁶. Tworzenie tego funduszu oraz zasady i treść jego podziału dały zatem początek nowemu procesowi przemian systemowych i społecznych. Konstrukcja funduszu dyrektorskiego przejęta ze Związku Radzieckiego była natomiast wypróbowaną formą oddziaływań i stąd mogła funkcjonować w NRD przez kilka następnych lat.

Fundusz dyrektorski dzielił się na dwie części, z których pierwsza przeznaczona była na polepszenie sytuacji życiowej robotników i pracowników umysłowych, druga zaś stanowiła finansowe zabezpieczenie racjonalizacji i wynalazczości. Bazę funduszu dyrektorskiego tworzyły wypłacone sumy zarobków i płac brutto bez premii, w wysokości:

— 3% od funduszu płac dla części I, przeznaczonej na polepszenie sytuacji życiowej;

— 1% od funduszu płac dla części II, przeznaczonej na racjonalizację i wynalazczość;

— zysku pochodzącego z ponadplanowego obniżenia kosztów własnych i przekroczenia zadań produkcyjnych.

Kilkuprocentowe kwoty od obliczonego funduszu dyrektorskiego były odprowadzane w zależności od branży na fundusze scentralizowane jednostek zwierzchnich⁷.

Część funduszu dyrektorskiego dotycząca polepszenia sytuacji życiowej robotników i pracowników umysłowych była przeznaczana na:

1) premie dla robotników i pracowników wypłacane za indywidualne lub zbiorowe przyczynienie się do wykonania albo przekroczenia zadań planowych czy wzrostu jakości produkcji;

2) nakłady z zakresu kultury, a więc na finansowanie przedstawień, pomieszczeń klubowych, zespołów ludowych, bibliotek zakładowych, klubów sportowych, a także na organizację urządzeń służących ogólnospołecznym celom załóg zakładów pracy; można było ponadto wydatkować do 30% funduszu na rozwój pozazakładowych lokalnych centrów kulturalnych, względnie jednostek oświatowych albo urządzeń socjalnych, jak również na dodatki do stypendiów wpłacane na konto uni-

⁶ Gesetz über den Haushaltsplan 1950, vom 9 Februar 1950 (GBl. Nr. 17, s. 111; GBl. = Gesetzblatt).

⁷ § 4 — § 15 der Siebzehnten Durchführungsbestimmung vom 6 Oktober 1950 (GBl. Nr. 120, s. 1100—1103).

wersytetów lub innych szkół dla studiujących członków załóg;

3) polepszenie socjalnych warunków bytu robotników i pracowników, a w szczególności na przedsięwzięcia służące rozwojowi młodzieży, uzupełnianie kosztów związanych z uczestnictwem w wycieczkach i wykorzystaniem urlopów, na podarunki, pomoc w utrzymaniu ogródków dziecięcych i żłobków, a ponadto na nakłady finansowe związane z poprawą działalności urzędów socjalnych, a więc kantyn, kuchni i zakładów szewskich oraz krawieckich⁸.

Obliczanie i przekazywanie środków na fundusz dyrektorski dokonywane było każdego miesiąca, natomiast ta część ponadplanowego zysku, którą przeznaczano na polepszenie bytu załóg, ustalana bywała odrębnie, po rocznych zamknięciach bilansowych.

Fundusz dyrektorski od 1950 r. zaczęły tworzyć wszystkie uspołecznione zakłady pracy i ich jednostki zwierzchnie oraz inne organizacje przemysłu, rolnictwa, transportu i stacji maszynowych, a także jednostki resortu kultury i gospodarki komunalnej. Miał on zwiększać zainteresowanie materialne robotników pracą w przedsiębiorstwie, łącząc w ten sposób interes społeczny, z zaangażowaniem osobistym i, ściślej uzależniając interesy załóg od wyników ich wysiłków, wpływać na zwiększenie wydajności i obniżenie kosztów produkcji.

Skutki oddziaływania funduszu dyrektorskiego na pracowników były więc uzależnione od zgodności realizowanych celów z teoretycznymi założeniami, a nadto od stopnia zaangażowania załogi w spełnianiu swych obowiązków i od umiejętności przewyższania trudności wynikających z różnych zahamowań w procesie produkcji.

Oceniając działalność socjalną w PRL i w NRD do 1950 r. należy stwierdzić, że w obu państwach zostały stworzone wówczas podstawy do wykształcenia się form organizacyjnoprawnych i finansowych dla spraw socjalno-bytowych i kulturalnych, a koordynowaniem ogólnych zasad zajęły się władze naczelne. Oddziaływanie obu państw nie różniło się w okresie pierwszym w sposób zasadniczy, gdyż wszystko trzeba było rozpoczynać i tu, i tam od początku, w wyniku zmian ustrojowych i zniszczeń wojennych. W obu państwach środki na potrzeby socjalne były tworzone w stosunku procentowym do funduszu płac.

W NRD ich wielkość była jednak uzależniona od wyników ekonomicznych przedsiębiorstwa, czego nie stosowano w PRL i słusznie, gdyż potrzeby socjalne ludzi pracy i ich rodzin nie mogą być zaspokajane tylko wtedy, gdy zostanie zrealizowany plan produkcji czy nastąpi obniżenie kosztów własnych.

Tworzone fundusze miały w tym czasie charakter bieżących wydat-

⁸ *Ibidem*, § 16, Abs. 2.

ków i nie można było przeznaczać ich na potrzeby inwestycyjne. Do postępowych rozwiązań w NRD należy natomiast zaliczyć kumulowanie w jednostkach zwierzchnich części funduszu dyrektorskiego na dyspozycje scentralizowane dotyczące urzędów socjalnych.

IV. ROZWÓJ I FINANSOWANIE ZAKŁADOWEJ DZIAŁALNOŚCI SOCJALNO-BYTOWEJ W PRL W WARUNKACH GOSPODARKI SCENTRALIZOWANEJ (LATA 1951—1956)

Przeobrażenia w całej gospodarce narodowej związane z realizacją założeń planu sześcioletniego powodowały konieczność znacznego zwiększenia sił wytwórczych, szczególnie środków produkcji. Stąd intensyfikacja werbunku siły roboczej ze wsi do miast i przemieszczanie się wykwalifikowanej kadry. W związku z tym przedsiębiorstwa zaczęły rozbudowywać we własnym zakresie zakładowe domy mieszkalne, hotele robotnicze, stołówki i świetlice oraz internaty, ażeby zapewnić sobie dopływ siły roboczej i utrzymać zatrudnioną załogę. Zaistniała więc pilna konieczność prawnego uregulowania zasad rozwijającej się dynamicznie bazy socjalnej i jej finansowania poprzez różnego rodzaju limity, i uczynienia z budżetu głównego źródła dotacyjnego na potrzeby socjalno-bytowe⁹.

Każda placówka socjalna zaczęła z czasem finansować własne urządzenia z kredytów budżetowych, przekazywanych jej w wysokości planowanej na rachunek pozabudżetowych środków specjalnych, oraz posiadała własny preliminarz dochodów i wydatków¹⁰. Charakterystyczną cechą tych kredytów było to, że dotacje z budżetu wyznaczano ogólnie na podstawie ustalonych *a priori* limitów, a nie w wysokości wynikającej z poszczególnych preliminarzy¹¹.

Następowała więc stopniowo koncentracja wydatków na cele socjalne i kulturalne przez likwidację pozabudżetowych źródeł finansowania. Proces ten polegał na włączeniu budżetów samorządowych, budżetu ZUS oraz budżetów innych instytucji i organizacji do jednego budżetu państwa.

Od 1952 r. zdecentralizowany fundusz socjalny przybrał przeto defi-

⁹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych objętych budżetem centralnym (Mon. Pol. nr 55, poz. 630).

¹⁰ Zarządzenie ministra finansów z dnia 3 maja 1951 r. w sprawie finansowania i rachunkowości akcji socjalnej (Mon. Pol. nr A-40, poz. 507).

¹¹ A. Szafran, *Pozabudżetowe środki specjalne*, „Finanse” 1951, nr 2, s. 65 i n.

nitywnie charakter funduszu scentralizowanego i w związku z tym odmiennie uregulowano także odpłatność rodziców za korzystanie ich dzieci z urzędzeń socjalnych bez względu na to, czy urządzenie, z którego korzystało dziecko należało do zakładu zatrudniającego ojca lub matkę, czy też do innego przedsiębiorstwa¹². Zobowiązano nadto zakłady pracy do niezwłocznego odprowadzania zebranych kwot na rachunek dochodów budżetowych oraz do przekazania na powyższy rachunek środków pieniężnych znajdujących się dotychczas na kontach zakładów pracy. Centralizacja dyspozycji i środków finansowych objęła również urzędy państwowe oraz samorządowe i wyższe instancje i trwała zasadniczo do 1956 r.

V. KONTYNUACJA SWIADCZEŃ SOCJALNYCH W NRD

W okresie drugim, tj. od 1951 do 1956 r., w Niemieckiej Republice Demokratycznej nadal dokonywano odpisów na fundusz dyrektorski przeznaczony na potrzeby socjalno-bytowe, uzależniając wielkość tych odpisów od wykonania planu produkcji, przewozów, sprzedaży, względnie usług, w zależności od rodzaju działalności. Wszystkie branże zobowiązane zostały do osiągnięcia obniżki planowanych kosztów własnych¹³. Uprawnienia do tworzenia funduszu dyrektorskiego otrzymały ponadto banki, zakłady ubezpieczeń społecznych oraz kasy pożyczkowe.

Zezwolono również przedsiębiorstwom odprowadzać na fundusz dyrektorski od 30% do 45% wartości obniżki kosztów własnych w zależności od spełnienia warunków szczegółowych. Sposób ustalania tych dodatkowych zwiększeń był jednak uzależniony od stosunku obniżki kosztów do ponadplanowego zysku lub do zmniejszonej planowanej straty. Te dodatkowe odpisy podlegały następnie podziałowi na fundusz I — 75% i na fundusz II — 25%¹⁴.

Publikacja z tego okresu zwracała uwagę, ażeby funduszu dyrektorskiego nie przeznaczać na premie związane z obchodami świąt państwowych, lecz dla pracowników wyróżniających się w pracy i oddziałujących na coraz lepsze wykonywanie planowych zadań¹⁵.

¹² Okólnik ministra finansów z dnia 27 lutego 1952 r. w sprawie pobierania i zarachowania wpływów z odpłatności rodziców za korzystanie ich dzieci z urzędzeń socjalnych, wpłat personelu za wyżywienie oraz likwidacji sald akcji socjalnej z 1951 r. (Mon. Pol. nr A-19, poz. 238).

¹³ § 1 der Verordnung ... vom 4 Oktober 1951 (GBl. Nr. 142, s. 1115).

¹⁴ § 5 der Verordnung ... vom 25 März 1952 (GBl. Nr. 38, s. 230).

¹⁵ H. R., *Der Direktorfonds ist richtig zu verwenden*, „Arbeit und Sozialfürsorge“ 1952, Nr. 3, s. 54.

Następną istotną zmianą obowiązującą od 1952 r. było ustalenie procentowego podziału funduszu dyrektorskiego:

1) 45% funduszu należało przeznaczać na indywidualne lub kolektywne premie wypłacane za wybitne osiągnięcia, względnie za usprawnienia pracy, albo za systematyczne zwiększanie produkcji lub usług;

2) kolejne 45% należało przeznaczać na:

a) bieżące utrzymywanie urzędzeń kulturalnych,
b) rozwój oświaty i kultury, organizowanie imprez, dotacje na potrzeby zakładowych kuchni, ogródków dziecięcych i innych urzędzeń socjalnych,

c) zwroty kosztów przejazdów pracowników udających się na urlop,
d) zapomogi dla ciężko chorych pracowników lub ich rodzin, z powodu zgonu pracownika albo zaistniałej potrzeby w razie nieszczęśliwego wypadku czy innej nadzwyczajnej przyczyny;

3) 10% należało przeznaczyć na:

a) budowę i rozbudowę mieszkań zakładowych, ogródków dziecięcych, domów kultury, pomieszczeń klubowych i boisk sportowych,

b) dodatkowe wyposażenie urzędzeń socjalno-kulturalnych, jednakże tylko wtedy, gdy na ten cel zgromadzone zostały środki pieniężne w Niemieckim Banku Inwestycyjnym¹⁶.

Rozwiązania w odniesieniu do konstrukcji funduszu dyrektorskiego zmierzały do zwiększenia udziału robotników i pracowników umysłowych w gospodarczej odbudowie kraju, do aktywizowania współzawodnictwa pracy oraz do rozwoju racjonalizacji i wynalazczości. Uwzględniając wpływ cen, zaniechano natomiast przy przyznawaniu funduszu dyrektorskiego stosowania wymogu obniżki kosztów własnych i osiągnięcia planowanego zysku¹⁷ i dlatego odtąd wykonanie planowych zadań i sprzedaży było wystarczające do uzyskania tego funduszu. W ramach tych ogólnie sformułowanych zasad wprowadzono w następnych latach szczegółowe zmiany dotyczące procentowych wielkości odpisów, sposobów ustalania obniżki kosztów, wzrostu produkcji, zysku ponadplanowego, itp.¹⁸

Przedsiębiorstwa mogły też zaprzestać pokrywania z funduszu dyrektorskiego wydatków bieżących, które wynikały z przekroczenia kosztów ponad wpływy uzyskiwane z domów zakładowych. Różnica ta miała odtąd obciążać rachunek wyników. Ponadto w przypadku, gdy

¹⁶ § 11 der Verordnung ... vom 16 April 1953 (GBl. Nr. 54, s. 591).

¹⁷ Szczegóły uregulowano zarządzeniami wykonawczymi: GBl. 1952, Nr. 104, s. 639; *ibidem*, Nr. 118, s. 770 i 773; *ibidem*, Nr. 172, s. 1291; *ibidem*, 1953, Nr. 54, s. 589.

¹⁸ GBl. 1953, Nr. 106, s. 1015—1017, 1020, 1022—1023.

nakłady na dziecińce, żłobki i przedszkola były zbyt wysokie z powodu zatrudniania dużej liczby kobiet, zakłady pracy mogły występować do właściwych ministerstw z wnioskami o udzielenie dotacji. Zezwolono również na finansowanie z funduszu dyrektorskiego zakładowych pracowników szwalniczych i reperacyjnych oraz warsztatów rzemieślniczych¹⁹.

Zrezygnowano jednak w międzyczasie z procentowego uwarunkowania poszczególnych wydatków, a przedsiębiorstwom nie wykonującym zadań planowych zezwolono na tworzenie funduszu dyrektorskiego w części I — 2% i w części II — 1% od efektywnie wypłaconego funduszu płac brutto. Ponadto fundusz ten mógł być podwyższony o dalszy 1%, o ile plan produkcji lub działalności został wykonany w najważniejszych pozycjach w zakresie asortymentów i jakości, zwłaszcza dóbr masowo poszukiwanych, oraz gdy osiągnięto ponadplanowy zysk²⁰.

W uregulowaniach prawnych dotyczących konstrukcji funduszu dyrektorskiego poświęcono też wiele miejsca zagadnieniom efektywności bodźców materialnego zainteresowania. Uznano więc, że podział funduszu dyrektorskiego na część I i część II ogranicza znacznie dysponowanie posiadanymi środkami oraz, że nie należy odprowadzać części tego funduszu do jednostki zwierzchniej, gdyż są to zasoby pieniężne przeznaczone wyłącznie do dyspozycji załogi, która je wygospodarowała²¹. Łączny odpis na fundusz dyrektorski wynikający z wykonania zadań planowych z nadwyżką mógł więc w rezultacie dochodzić nawet do 5,5% planowanego funduszu płac²².

Znacznym usprawnieniem zasad ustalania funduszu dyrektorskiego było także udzielenie od 1956 r. kombinatom i dużym przedsiębiorstwom posiadającym samodzielne zakłady zezwolenia na tworzenie funduszu dyrektorskiego w wysokości 4% w tych podległych jednostkach, które planowe zadania zrealizowały, mimo że wykonanie planu ogółem w kombinacie nie zostało osiągnięte²³.

Oceniając finansowanie działalności socjalno-bytowej w Polsce Ludowej i w Niemieckiej Republice Demokratycznej w latach 1951—1956 należy stwierdzić występowanie w owym czasie znacznych różnic systemowych. W PRL uregulowano bowiem finansowanie tej działalności poprzez odgórne planowe dotacje, z uwzględnieniem uzupełniania na-

¹⁹ § 5 der Verordnung ... vom 1 Oktober 1953 (GBl. Nr. 106, s. 1015—1016).

²⁰ § 3 der Verordnung ... vom 18 März 1954 (GBl. Nr. 31, s. 305).

²¹ § 9/4 der Verordnung ... vom 17 Februar 1955 (GBl. I, Nr. 15, s. 135).

²² § 6 der Verordnung ... vom 17 Februar 1955, s. 134.

²³ § 3 der Verordnung ... vom 26 Januar 1956, (GBl. I, Nr. 14, s. 130).

kładów wpływami uzyskiwanymi z odpłatności użytkowników. Równało się to scentralizowaniu środków na działalność socjalno-bytową w urzędach wyższych instancji, z wyeliminowaniem bezpośredniego wpływu użytkowników urzędów socjalnych.

Słabością naszego systemu było więc centralne przydzielanie środków na potrzeby socjalne — teoretycznie według potrzeb, a faktycznie na podstawie nie zawsze trafnie rozdzielanych limitów — powodujące w konsekwencji znaczne różnicowanie międzybranżowe, co doprowadziło z czasem u jednych przedsiębiorstw do nadmiernej rozbudowy urzędów socjalnych, a u drugich — do masowego likwidowania stołówek i zagęszczania miejsc w żłobkach i w przedszkolach.

W Niemieckiej Republice Demokratycznej natomiast okres od 1951 r. do 1956 r. odznaczał się dopiero budową zrębów państwowości i stopniowym przechodzeniem do nowej formacji społecznej i w związku z tym proces socjalizacji w tym kraju był w porównaniu z postęпами w tym zakresie w Polsce Ludowej nieco opóźniony. Zapewnieniu środków na cele socjalne służył więc nadal w uświadczonych zakładach pracy i w ich zjednoczeniach fundusz dyrektorski, tworzony na przestrzeni siedmiu lat w różnych wielkościach: od 1,5% do 5,5% w stosunku do planowanego lub do wypłaconego funduszu płac.

Istotna różnica polegała więc na oddziaływaniu na wyniki ekonomiczne przedsiębiorstw poprzez konstrukcje zasad tworzenia funduszu dyrektorskiego i następnie wydzielania z niego odpowiedniej kwoty na potrzeby socjalno-bytowe załogi. Wysokość odpisów była zmienna i uzależniona nie tylko od osiągniętych wyników ekonomicznych i ustalonego funduszu dyrektorskiego, ale ponadto jeszcze od jego podziału na część premiovą i nagrody dla wynalazców i racjonalizatorów oraz część przeznaczoną na pośrednio i bezpośrednio odczuwane świadczenia socjalne na rzecz zatrudnionych, z tendencją preferowania świadczeń pośrednich.

Struktura wydatków na działalność socjalną i bytową była jednak w obu państwach podobna i obejmowała świadczenia związane z opieką nad matką i dzieckiem, żywienie przyzakładowe, kolonie młodzieżowe, doraźne zapomogi itp. Rozbieżność występowała tylko w zakresie zorganizowanego wypoczynku, który w NRD był całkowicie pokrywany z funduszy związków zawodowych, a u nas związki zawodowe dotowały tylko różnice między kosztem Funduszu Wczasów Pracowniczych, a faktyczną odpłatnością.

VI. ROZWÓJ I FINANSOWANIE ZAKŁADOWEJ DZIAŁALNOŚCI
SOCJALNO-BYTOWEJ W PRL W WARUNKACH GOSPODARKI
ZDECENTRALIZOWANEJ (LATA 1957—1970)

Przyjęty przez VIII Plenum KC PZPR kierunek polityki ekonomicznej zdążający do pogłębienia rachunku ekonomicznego oraz do zwiększenia inicjatywy społecznej wymagał reformy w zarządzaniu. Rozszerzenie uprawnień przedsiębiorstw państwowych²⁴ w zakresie planowania oraz podejmowania decyzji produkcyjnych i inwestycyjnych doprowadziło do radykalnych zmian szeregu podstawowych zasad systemu finansowego, w tym także zasad dotyczących spraw socjalno-bytowych.

Określono przede wszystkim warunki rozwoju gospodarki pozaoperacyjnej²⁵ i dokonano podziału świadczeń socjalno-bytowych na dwie zasadnicze grupy. Pierwsza dotyczyła urządzeń związanych z potrzebami produkcji, a więc domów mieszkalnych dla pracowników, hoteli robotniczych, szkół zawodowych i internatów oraz stołówek, bufetów, gospodarstw rolnych, ośrodków wypoczynkowo-turystycznych, świetlic i przyzakładowych przychodni służby zdrowia. Do drugiej grupy natomiast zaliczono świadczenia związane z posiadaniem urządzeń socjalno-kulturalnych, wykorzystywanych w zasadzie przez wszystkich pracowników i członków ich rodzin.

Następnie usankcjonowano stan faktyczny w zakresie rozbudowy przez przedsiębiorstwa urządzeń socjalnych, gdyż narastała potrzeba zapewnienia odpowiednich warunków socjalno-bytowych nowo angażowanym załogom, w celu utrzymania ich stabilności. Przedsiębiorstwa duże miały również obowiązek organizowania i prowadzenia szkół zawodowych dla pracujących pod warunkiem, że istniejąca kuratorska sieć szkół zawodowych oraz plany ich rozwoju nie zapewniały zaspokojenia potrzeb kadrowych²⁶.

Postępująca decentralizacja w organizowaniu usług pozaoperacyjnych inspirowała przedsiębiorstwa także do otwierania zakładów lub punktów

²⁴ Uchwała Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1956 r. w sprawie rozszerzania uprawnień państwowych przedsiębiorstw przemysłowych (Mon. Pol. nr 94, poz. 1047, zm.: Mon. Pol. 1957, nr 6, poz. 36).

²⁵ Uchwała Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 1963 r. w sprawie działalności (pozaoperacyjnej) o charakterze socjalno-bytowym przedsiębiorstw państwowych (Mon. Pol. nr 95, poz. 444).

²⁶ Ustawa z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania (Dz. U. nr 32, poz. 160) oraz rozporządzenie wykonawcze do tej ustawy z dnia 13 września 1961 r. w sprawie określenia szkół zawodowych, jakie mogą być prowadzone poza resortem oświaty (Dz. U. nr 52, poz. 251).

świadczących usługi dla ludności, albo do powierzania organizacji tych placówek jednostkom wyspecjalizowanym²⁷.

Począwszy od 1957 r. zakłady pracy, a przede wszystkim przedsiębiorstwa przemysłowe, przeznaczały także znaczne kwoty z funduszy zakładowych na inwestycje i urzędnia socjalne oraz świadczyły wiele pracy w formie czynów społecznych, które były wyrazem inicjatywy i zaangażowania społecznego zatrudnionych²⁸.

Przedstawiony system finansowania działalności socjalno-bytowej charakteryzował się więc wielotorowością, korzystanie zaś z różnych źródeł finansowania utrudniało w dużym stopniu prowadzenie jednolitej polityki socjalnej, a także ocenę tej działalności. Wymienione przyczyny doprowadziły także do tego, że działalność socjalna prowadzona przez poszczególne resorty cechowała się w dużym stopniu żywiołowością i brakiem rozpoznania potrzeb oraz możliwości ich zaspokojenia²⁹.

Próba ujednoczenia zasad finansowania potrzeb socjalno-bytowych było więc powołanie w 1970 r. instytucji funduszu socjalnego w przedsiębiorstwach państwowych i w przedsiębiorstwach w budowie oraz w zarządach inwestycji, z wyjątkiem państwowych gospodarstw rolnych³⁰. Zmiana w zakresie możliwości korzystania przez załogi ze świadczeń socjalnych polegała na wyeliminowaniu z funduszu socjalnego kosztów ponoszonych na utrzymanie domów mieszkalnych, hoteli robotniczych, kwater, szkół zawodowych, internatów, stołówek i bufetów oraz nakładów na rzecz zakładowej przemysłowej służby zdrowia, gospodarki rolnej, zakładów usługowych, stypendiów oraz praktyk studenckich. Wymienione urzędnia socjalne, mające związek z poprawą działalności podstawowej przedsiębiorstw, finansowane być miały odtąd z funduszy operacyjnych zakładów pracy. W ten sposób wyodrębniono finansowanie świadczeń związanych z poprawą warunków socjalno-bytowych pracowników i ich rodzin z ogółu świadczeń powiązanych z procesem produkcyjnym.

Włączono natomiast do funduszu socjalnego nie tylko wpłaty za

²⁷ Zarządzenie przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości i ministra gospodarki komunalnej z dnia 16 kwietnia 1965 r. w sprawie organizowania usług w ramach działalności pozaoperacyjnej przedsiębiorstw państwowych (Mon. Pol. nr 22, poz. 108).

²⁸ Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 września 1966 r. w sprawie czynów społecznych oraz pomocy Państwa w ich organizowaniu i realizacji (Mon. Pol. nr 56, poz. 272).

²⁹ R. Stachulski, *Jak inwestować w wypoczynek*, „Przegląd Związkowy” 1972, nr 3, s. 22 i n.

³⁰ Uchwała Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1970 r. w sprawie funduszu socjalnego w przedsiębiorstwach państwowych (Mon. Pol. nr 40, poz. 297).

korzystanie z urzędzeń socjalnych, ale również przelewy z funduszu zakładowego, środki pochodzące z odpisów amortyzacyjnych obiektów działalności socjalnej, środki finansowe przekazywane przez organizacje społeczne i związkowe oraz środki z budżetu państwa, o ile łączne wpływy nie równoważyły nakładów.

Polityka socjalna państwa zaczęła więc zmierzać od 1970 r. do ujęcia poprzez fundusz socjalny wszystkich środków, jakimi dysponowały przedsiębiorstwa na cele socjalne, ażeby stopniowo ujednoczyć warunki świadczeń. Ponadto znaczne rozdrobnienie urzędzeń socjalnych w przedsiębiorstwach było niekorzystne z punktu widzenia ekonomicznego gospodarowania, czemu starano się zaradzić poprzez częściowe centralizowanie w zjednoczeniach sum pochodzących z funduszu zakładowego oraz od organizacji społecznych. Kumulowanie w zjednoczeniach części środków finansowych umożliwiała bowiem ich planową redystrybucję pomiędzy przedsiębiorstwami, przy równoczesnym wykorzystaniu nadwyżki funduszy zgrupowanych przedsiębiorstw³¹.

VII. ODDZIAŁYWANIE FUNDUSZU SOCJALNO-KULTURALNEGO W NRD OD 1957 r.

Nowy etap usprawniania systemu finansowego spraw socjalno-bytowych w NRD został zapoczątkowany w 1957 r. przez oddzielenie w części przedsiębiorstw funduszu premiewego od funduszu socjalno-kulturalnego oraz przez zlikwidowanie funduszu dyrektorskiego. Nastąpiło to na skutek wnoszonych przez działaczy gospodarczych i licznych publicystów zastrzeżeń co do stosowanych zasad i form tworzenia tego funduszu³².

Naliczanie bowiem funduszu dyrektorskiego i jego uzależnianie od wykonania planu produkcji, obniżki kosztów własnych i wypracowania planowego wyniku powodowało, że przedsiębiorstwa pragnąc osiągnąć pełny odpis zaczęły opracowywać plany zapewniające ich pełne wykonanie.

Ustosunkowano się także negatywnie do próby zlikwidowania podziału funduszu dyrektorskiego na część I i II motywując, iż takie połączenie w jedną całość spowoduje pogorszenie warunków pracowni-

³¹ N. G a j l, *Zjednoczenie w systemie prawno-finansowym PRL*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 11, s. 710 i n.

³² H. U h l e m a n n, *Richtige Relation zwischen Teil I und II des Prämienfonds*, „Deutsche Finanzwirtschaft” 1957, Nr. 4, s. 107; W. A d a m, *Wirtschaftszweigweise Prämienordnungen*, „Deutsche Finanzwirtschaft” 1957, Nr. 3, s. 78.

ków korzystających ze świadczeń socjalnych, gdyż racjonalizatorzy mogą korzystać dodatkowo z części I funduszu.

Twierdzono ponadto, iż wytyczne do uzyskania pełnego odpisu na fundusz dyrektorski były nierealne w stosunku do faktycznej możliwości i struktury ekonomicznej poszczególnych przedsiębiorstw i dlatego powinny być ustalane przez fachowe resorty dla każdej branży odrębnie, by uwzględniały specyfikę potrzeb i okoliczności.

Z tych właśnie względów fundusz dyrektorski został zastąpiony funduszem socjalno-kulturalnym i zakresem nowej konstrukcji zostały objęte uspołecznione i zrównane z nimi przedsiębiorstwa. Nie objęte nią zostały natomiast uspołecznione biura projektowe i konstrukcyjne, wyświetlarnie, a także instytuty techniczne i naukowo-badawcze, w których nadal obowiązywały dotychczasowe przepisy³³.

Tworzenie funduszu socjalno-kulturalnego na dużych budowach, w zjednoczeniach i w przedsiębiorstwach z udziałem państwowym rozpoczęto w 1964 r.³⁴, a w pozostałych zakładach pracy, prowadzonych na zasadach ograniczonego rozrachunku gospodarczego, dopiero w roku 1967³⁵.

Fundusz socjalno-kulturalny wynosił 1,5⁰/₀ od planowanego funduszu płac i zmniejszał zysk przedsiębiorstwa, względnie, w odniesieniu do jednostek planowo deficytowych, powstawał z przelewów zakładów tej samej branży lub z dotacji ministerstwa albo z budżetu państwa. Tylko wyjątkowo kierownicy centralnych urzędów mogli — w przypadkach uzasadnionych potrzebą sfinansowania urzędzeń socjalnych — podwyższyć wysokość odpisów do 2⁰/₀.

Zezwolono także kierownikom przedsiębiorstw w porozumieniu z przedstawicielami zakładowego związku zawodowego lub na ich wnioski przekazywać na powyższe cele część funduszu premiowego³⁶, ale wysokości tej nie sprecyzowano, lecz uwarunkowano uprzednim zapewnieniem środków na premie za wydajność pracy. Zasady te obowiązywały do 1964 r. mimo stosowania w międzyczasie różnych form oddziaływań związanych zasadniczo ze sprawdzeniem w praktyce konstrukcji organizacyjnej i systemowej funduszu premiowego.

Zasadnicza zmiana w tym zakresie wprowadzona w 1964 r. polegała na upoważnieniu dyrektorów zjednoczeń i przewodniczących okręgowych rad gospodarczych oraz kierowników obwodowych urzędów do zróżnicowania środków przeznaczonych na cele socjalno-kulturalne zakładów

³³ Verordnung ... vom 11 Mai (GBl. I, Nr. 36, § 1, s. 289).

³⁴ Beschluss ... vom 16 März 1964, Auszug (GBl. II, Nr. 30, s. 239).

³⁵ Verordnung ... vom 20 Oktober 1967 (GBl. II, Nr. 108, s. 753, § 1, 2).

³⁶ § 2, § 12/3 der Verordnung ... vom 11 Mai 1957, s. 289—290.

pracy³⁷. Podstawą tego różnicowania było odtąd posiadanie odpowiedniej liczby i jakości urządzeń socjalnych, a także warunki terenowe, struktura i liczba zatrudnionych, praca w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub praca zmianowa oraz udział kobiet w składzie załogi. Nowe formy podziału środków socjalnych objęły uspołecznione i z nimi zrównane przedsiębiorstwa i ich zjednoczenia oraz zakłady pracy podporządkowane terenowym i okręgowym radom gospodarczym³⁸.

Ogólna kwota naliczeń według zmienionych warunków nie uległa powiększeniu, gdyż zjednoczenia przy naliczaniu nie mogły przekroczyć dyrektywnego wskaźnika odpisu na fundusz płac. Roczna łączna kwota tworzonego przez zjednoczenia funduszu socjalno-kulturalnego składała się więc z 1,5% planowanej sumy płac podporządkowanych przedsiębiorstw i centrali, z zatwierdzonych uzasadnionych zawyżeń wykorzystanego funduszu oraz ze zwyżki kosztów z tytułu zniesienia kart żywnościowych i z równowartości podwyżki płac personelu zatrudnionego w kuchniach zakładowych³⁹.

Natomiast rodzajowy zakres wydatków rozszerzono o możliwość przekazywania dotacji dla miejscowych i okręgowych organizacji młodzieżowych, o udzielanie zapomóg członkom załogi, o pomoc socjalną dla weteranów oraz o odprowadzanie części środków dla osób zatrudnionych na dużych budowach⁴⁰.

Jako novum uprawniono przedsiębiorstwa również do odprowadzania na fundusz socjalno-kulturalny do 10% dodatkowej części premii uzyskanej w wyniku optymalnego lub ponadplanowego wykonania zadań⁴¹, co mogło stanowić do 0,5% sumy płac⁴².

Działalność socjalno-bytowa w PRL i w NRD na etapie trzecim, tj. od 1957 do 1970 r. wykazuje zarówno pewne zbieżności jak i różnice systemowe w tworzeniu i wydatkowaniu funduszy. Model polski w zakresie tworzenia środków na działalność socjalną opierał się bowiem formalnie do 1963 r. na zasadach scentralizowanych dyspozycji w urzędach wyższych instancji, mimo że w rzeczywistości od 1956 r. przedsiębiorstwa uzyskały znaczną samodzielność i w międzyczasie ich koncepcje w zakresie spontanicznej rozbudowy urządzeń socjalnych posłu-

³⁷ Anlage zum Beschluss vom 16 März 1964 Grundsätze (GBl. II, Nr. 30, s. 240).

³⁸ § 1, § 3 der Verordnung ... vom 10 Dezember 1964 (GBl. II, Nr. 128, s. 1047).

³⁹ Anlage zum Beschluss vom 16 März 1964 (Abs. II, 2, s. 240).

⁴⁰ § 10 der Verordnung ... vom 10 Dezember 1964 (GBl. II, Nr. 128, s. 1048).

⁴¹ *Ibidem*, § 5.

⁴² H. Jakelski, *Geschlossenes System Ökonomischer Hebel*, „Deutsche Finanzwirtschaft“ 1965, Nr. 3, s. F 10.

żyły do prawnego usankcjonowania istniejącego stanu faktycznego. Okres ten odcisnął także swoje piętno na etapie następnym poprzez zróżnicowanie stanu posiadania urządzeń socjalnych w poszczególnych przedsiębiorstwach, jak również przez konieczność dofinansowywania części kosztów urządzeń z budżetu po wprowadzeniu ograniczonego i ujednoliconego zakładowego funduszu socjalnego.

Ten system faktycznej decentralizacji oddziaływań zakładów pracy w zakresie świadczeń socjalno-bytowych, aczkolwiek zwiększał po części koszty przedsiębiorstw, ujawnił także olbrzymie rezerwy w postaci społecznej pracy załóg przy rozbudowie i odbudowie zakładowych domów wczasowych mieszczących się częściowo w przedwojennych, zniszczonych obiektach, które bez renowacji uległyby z czasem korozji i dalszej dewastacji.

Działalność socjalno-kulturalna w NRD wykazuje natomiast od 1957 r. uniezależnienie środków finansowych od wykonywania zadań produkcyjnych i osiąganych wyników ekonomicznych poza częściowym oddziaływaniem na fundusz socjalno-kulturalny wpłat pochodzących z premii.

Rozpoczęty w 1964 r. proces przekazywania do dyspozycji zjednoczeń środków finansowych przeznaczonych na świadczenia socjalne oraz uprawnień dotyczących ich podziału świadczy o postępującej centralizacji zarządzania. W międzyczasie bowiem przedsiębiorstwa i instytucje zaprzestały tworzenia funduszu socjalno-kulturalnego uzależnionego od planowanego funduszu płac oraz straciły samodzielność w tym zakresie na rzecz jednostek zwierzchnich.

Etap trzeci przyniósł więc Polsce Ludowej większe osiągnięcia na polu działalności socjalnej przedsiębiorstw.

VIII. AKTUALNE ZASADY I FORMY FINANSOWANIA ZAKŁADOWEJ DZIAŁALNOŚCI SOCJALNO-BYTOWEJ W PRL (OD 1971 R.)

System dotacyjny, na jakim opierał się fundusz socjalny, oraz niepewność spodziewanej dotacji uniemożliwiały planowanie wykraczające poza bieżący rok oraz prowadzenie ekonomicznej gospodarki środkami finansowymi. Nie przewidywano bowiem podwyższania środków finansowych z budżetu względnie z przedsiębiorstw i nadal można było uzupełniać wzrost kosztów działalności socjalnej tylko z funduszu zakładowego, z jego części przeznaczonej na nagrody⁴³. Oceniając więc konstrukcję

⁴³ D. Żuk, *O finansowaniu działalności socjalnej dyskusyjnie*, „Przegląd Związkowy” 1971, nr 10, s. 14 i n.

funduszu socjalnego tworzonego według powyższych zasad należy stwierdzić, że nie spełnił on jeszcze roli powszechnego i jednolitego źródła finansowania zakładowej działalności socjalnej.

Dlatego utworzony z dniem 1 I 1974 r. zakładowy fundusz socjalny⁴⁴ poprzedzony był długotrwałą dyskusją nad sposobem znalezienia doskonalszych rozwiązań systemowych. Fundusz ten objął wszystkie państwowe i spółdzielcze jednostki organizacyjne i wielkie organizacje gospodarcze z wyjątkiem państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, żołnierzy zawodowych pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej nie będących przedsiębiorstwami i funkcjonariuszy służby więziennej⁴⁵.

Zakładowy fundusz socjalny tworzony jest w formie obciążającego koszty działalności eksploatacyjnej określonego procentu od funduszu płac, w docelowej wysokości 2⁰/₀, oraz z opłat osób i jednostek organizacyjnych korzystających ze świadczeń zakładowej działalności socjalnej, nadto, zaś ze środków przekazywanych przez organizacje społeczne, z dobrowolnych świadczeń pieniężnych pracowników i z innych źródeł⁴⁶. Te dodatkowe środki powinny być wydatkowane na uzupełniające finansowanie żłobków, przedszkoli i zakładów opiekuńczych oraz obozów, kolonii i zimowisk⁴⁷.

Utworzony zakładowy fundusz socjalny przeznaczony jest zasadniczo na finansowanie wczasów pracowniczych, wypoczynku dla dzieci i młodzieży, wypoczynku niedzielnego i świątecznego oraz turystyki, placówek kulturalno-oświatowych, pracowniczych ogródków działkowych, sportu i innej działalności o charakterze socjalnym i kulturalnym⁴⁸. Oprócz finansowania wyżej wymienionych bieżących kosztów zakładowej działalności socjalnej środki funduszu socjalnego mogą być przeznaczone również na dofinansowywanie zakładowych lub międzyzakładowych żłobków, przedszkoli, świetlic dziecięcych oraz w pewnych przypadkach domów wczasów dziecięcych⁴⁹. Ze środków funduszu so-

⁴⁴ Ustawa z dnia 23 czerwca 1973 r. o zasadach tworzenia i podziału zakładowego funduszu nagród oraz zakładowych funduszy socjalnego i mieszkaniowego (Dz. U. nr 27, poz. 150).

⁴⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 1973 r. w sprawie zakładowego funduszu socjalnego i zakładowej działalności socjalnej (Dz. U. nr 43, poz. 260).

⁴⁶ Wytyczne ministra pracy, płac i spraw socjalnych z dnia 12 grudnia 1973 r. (Dz. Urz. MPPiSS nr 8, poz. 13).

⁴⁷ Art. 10 cyt. ustawy z dnia 23 czerwca 1973 r.

⁴⁸ Wytyczne ministra pracy, płac i spraw socjalnych nr 5400/32 z dnia 29 listopada 1973 r.

⁴⁹ Pismo Ministerstwa Finansów z dnia 20 grudnia 1973 r., nr EKIBPJ 4002-41/73.

cyjnego mogą być finansowane także świadczenia rzeczowe dla pracowników posiadających na utrzymaniu wielodzietne rodziny oraz pracowników dotkniętych wypadkami losowymi.

Od marca 1975 r. istnieje też możliwość udzielania ze środków zakładowego funduszu socjalnego bezzwrotnej pomocy dla młodych małżeństw na spłatę zaciągniętego kredytu bezgotówkowego oraz na zakup mebli i urządzenie mieszkania do wysokości 40% zaciągniętego w PKO kredytu⁵⁰. Środki zakładowego funduszu socjalnego mogą być przeznaczone nadto na określone fundusze celowe, np. na fundusz rozwoju kultury fizycznej⁵¹ i na fundusz przeciwalkoholowy⁵². Wprowadzone zostały także nowe typy świadczeń, np. wpłaty na rzecz pracowniczych ogródków działkowych oraz na pokrywanie kosztów przejazdów powrotnych z urlopów wypoczynkowych pracownikom⁵³, emerytom i rencistom — byłym pracownikom⁵⁴.

Środki zakładowego funduszu socjalnego mogą być też centralizowane w jednostkach nadrzędnych w uzgodnieniu z zainteresowanymi zakładami pracy⁵⁵.

Przedsiębiorstwa są również uprawnione do przekazania urzędom miast i gmin finansowania żłobków, przedszkoli i świetlic dziecięcych, a Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych finansowania zakładowych sanatoriów uzdrowiskowych lub domów wczasów profilaktycznych. Ponadto jedna i druga instytucja może przejąć całkowicie finansowanie wyżej wymienionych urządzeń socjalnych⁵⁶.

W nowej ustawie zerwano przede wszystkim z polityką organizowania i wyposażania każdego zakładu we własną infrastrukturę socjalną, dając **możliwość** zakupu usług na istniejącym i rozbudowanym poza zakładami pracy rynku usług socjalnych⁵⁷.

Kształtowanie się zasad systemu finansowego przedsiębiorstw społecznych, a więc także systemu finansowania działalności socjalno-

⁵⁰ Uchwała Rady Ministrów z dnia 7 marca 1975 r. (Mon. Pol. nr 10, poz. 53).

⁵¹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 1973 r. (Mon. Pol. nr 21, poz. 123) oraz uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1973 r. (Mon. Pol. nr 34, poz. 205).

⁵² Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 1973 r. (Mon. Pol. nr 30, poz. 186).

⁵³ Wytyczne ministra pracy, płac i spraw socjalnych z dnia 28 listopada 1973 r. (Dz. Urz. MPPiSS nr 8, poz. 12).

⁵⁴ Wytyczne Centralnej Rady Związków Zawodowych z dnia 28 listopada 1973 r.

⁵⁵ Wytyczne ministra pracy, płac i spraw socjalnych z dnia 18 grudnia 1973 r. (Dz. Urz. MPPiSS nr 8, poz. 14).

⁵⁶ § 8 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 listopada 1973 r.

⁵⁷ W. Ka w a l e c, *Kierunki rozwojowe i problemy zakładowej działalności socjalnej*, „Polityka społeczna” 1974, nr 5, s. 1.

-bytowej, stanowi proces ciągły. Musi być on wciąż dostosowywany do bieżących zadań gospodarki państwa, co zawsze pociąga za sobą konieczność dokonywania większych lub mniejszych zmian w poszczególnych elementach tego systemu. Ponadto stale szuka się nowych, lepszych metod zarządzania przedsiębiorstwami, co stanowi także ważki powód wprowadzania wielu zmian⁵⁸.

IX. POSZUKIWANIE NOWYCH METOD FINANSOWANIA ŚWIADCZEŃ SOCJALNYCH W NRD

Etap czwarty działalności socjalno-kulturalnej w Niemieckiej Republice Demokratycznej stanowi w ogólnym zarysie część składową realizowanego w tym czasie ekonomicznego systemu socjalizmu, zmierzającego do poprawy bytu zatrudnionych i ich rodzin. W wyniku tegoż działania pojawiła się tendencja odchodzenia od zasad tworzenia funduszu socjalno-kulturalnego uzależnionego w części od wydajności pracy na rzecz przyznawania na ten cel określonej kwoty na każdego zatrudnionego w pełnym wymiarze godzin. Zasada ta nie jest jednak stosowana powszechnie, lecz wprowadzana stopniowo. Zapoczątkowana została w resorcie zdrowia i spraw socjalnych⁵⁹, a następnie rozszerzono ją na centralne i terenowe urzędy państwowe, sądy, notariaty, placówki socjalne szkół podstawowych, wyższych i zawodowych, jednostki kulturalno-oświatowe oraz pozostałe urzędy i instytucje, dotychczas nie objęte obowiązkiem tworzenia funduszu socjalno-kulturalnego⁶⁰.

Według nowych zasad fundusz premiowo-socjalno-kulturalny zaczęto tworzyć w wysokości 340 DM na jednego zatrudnionego⁶¹, a następnie w wyodrębnionej tylko na działalność socjalno-kulturalną wysokości 125 DM rocznie⁶².

Najniższe w tym czasie zarobki pracowników fizycznych lub umysłowych wynosiły 350 DM miesięcznie⁶³ i były zasadniczo niewiele mniejsze od połowy zarobków przeciętnych⁶⁴. W urzędach i instytucjach, w których fundusz socjalno-kulturalny jest wyodrębniony i stanowi wię-

⁵⁸ N. Gajl, *Systemy finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych*, Warszawa 1975, s. 9.

⁵⁹ Anordnung ... vom 15 Dezember 1972 (GBl. I, 1973, Nr. 4, s. 49) oraz Anordnung ... vom 15 November 1973 (GBl. I, Nr. 53, s. 526).

⁶⁰ Verordnung ... vom 31 Januar 1974 (GBl. I, Nr. 12, s. 105, § 1, § 3).

⁶¹ § 5 der Anordnung ... vom 15 Dezember 1972, s. 50.

⁶² § 9 der Anordnung ... vom 15 November 1973, s. 528.

⁶³ Verordnung ... vom 3 Februar 1971 (GBl. II, Nr. 12, s. 81, § 1).

⁶⁴ *Statistisches Jahrbuch der DDR 1974*, s. 73.

cej niż 125 DM na jednego zatrudnionego, jest on tworzony nadal w sposób dotychczasowy⁶⁵.

Następną konstruktywną czynnością na etapie czwartym jest oddziaływanie na przedsiębiorstwa za pomocą umów opiewających na usprawnienie działalności socjalno-kulturalnej. Umowy są zawierane między dyrektorami przedsiębiorstw i kierownictwem zakładowych przedstawicielstw w celu zainteresowania pracowników procesami kierowania i planowania w zakładach pracy oraz w celu rozbudzenia w nich twórczej inicjatywy. W zakresie zagadnień socjalno-kulturalnych umowy regulują sprawę zapewnienia wyżywienia w stołówkach przyzakładowych dla zatrudnionych, opieki nad dziećmi pracowników przez tworzenie, rozszerzanie i doskonalenie działania żłobków, ogródków dziecięcych i obozowisk feryjnych oraz turystyki i urządzeń wypoczynkowych dla dorosłych. Uprzywilejowani w korzystaniu z urządzeń socjalnych są przede wszystkim robotnicy zatrudnieni w pracy zmianowej, zasłużeni pracownicy oraz członkowie rodzin wielodzietnych⁶⁶.

Obowiązek działalności socjalnej na rzecz ludzi pracy ugruntowano w 1978 r. obligując w *Księdze kodeksu pracy* kierownictwa przedsiębiorstw i organizacji wewnątrzzakładowych do planowego i zgodnego z socjalno-politycznymi wymaganiami urzeczywistniania opieki nad zatrudnionymi, zwłaszcza nad robotnikami zatrudnionymi w pracy zmianowej lub posiadającymi wielodzietne rodziny, a także nad starszymi pracownikami i nad pracownikami o zmniejszonej zdolności do pracy. Działalność ta winna odbywać się przy ścisłej współpracy z miejscowymi przedstawicielami zatrudnionych i z ich radami oraz z innymi przedsiębiorstwami⁶⁷.

Przy analizie struktury rzeczowej świadczeń socjalno-bytowych i kulturalnych w PRL i w NRD nasuwa się spostrzeżenie, że są to na ogół te same rodzaje usług. Zakres rzeczowy świadczeń zaspokaja w obu państwach średni poziom potrzeb społecznych, zobowiązując przedsiębiorstwa do zróżnicowanych świadczeń dla określonych grup pracowników. Jest to więc przywilej z racji zatrudnienia i dobrze spełnianych obowiązków.

W ubiegłych latach występowało w NRD większe niż w PRL uzależnienie tworzenia funduszy na potrzeby socjalne od wyników produkcyjnych i ekonomicznych. W obu natomiast państwach rozdział świad-

⁶⁵ § 12 der Anordnung ... vom 15 November 1973, s. 528.

⁶⁶ Beschluss des Ministerrates ... vom 10 Juli 1975 (GBl. I, Nr. 31, s. 581).

⁶⁷ Arbeitsgesetzbuch der DDR, vom 16 Juni 1977 (GBl. I, Nr. 18, s. 185, § 227) und Einführungsgesetz vom 16 Juni 1977 (GBl. I, Nr. 18, s. 228, § 1).

czeń w zakresie wczasów pracowniczych, skierowań na naukę, stypendiów i pomocy w uzyskaniu mieszkania jest zależny od wyników pracy zatrudnionego.

Przy ustalaniu opłat za usługi socjalne i kulturalne tak w PRL jak i w NRD uwzględniane są przede wszystkim motywy społeczne, a tylko w niewielkim stopniu ekonomiczno-fiskalne.

Ścierają się przy tym równoległe dwie tendencje. Jedna z nich polega na wprowadzaniu do sfery socjalnej zasad rozrachunku ekonomicznego i jest wyrazem poszukiwania nowych źródeł dochodu państwa, a druga zmierza do realizacji postulatów polityki socjalnej mającej na celu w miarę możliwości równomierny rozwój kulturalny wszystkich zatrudnionych. Odpowiednie wyważenie obu tych tendencji należy więc do pierwszoplanowych zadań polityki społeczno-gospodarczej.

Model rozwiązań finansowoprawnych stosowany w ostatnich latach w NRD w zakresie tworzenia i wydatkowania środków na cele socjalno-kulturalne jest bardziej optymalny w porównaniu do modelu obowiązującego od roku 1973 w Polsce Ludowej. W Niemieckiej Republice Demokratycznej zaczęto bowiem od 1964 r. uzupełniać wysokość funduszu socjalno-kulturalnego, ustalanego dotychczas w wysokości 1,5% od planowanego funduszu płac, o zaakceptowane przez jednostki zwierzchnie dodatkowe nie planowane nakłady oraz o zaistniałe w międzyczasie uzasadnione bieżące koszty. Fundusz socjalno-kulturalny stał się więc stopniowo wielkością rokrocznie wzrastającą oraz zróżnicowaną dla poszczególnych zakładów pracy w zależności od kryteriów ekonomicznych, społecznych i warunków miejscowych.

Zapoczątkowano także od 1973 r. w państwowych placówkach socjalnych resortów zdrowia i spraw socjalnych, a następnie od 1974 r. w państwowych urzędach tworzenie funduszu socjalno-kulturalnego w określonej, jednolitej kwocie na każdego zatrudnionego. System ten stanowi więc w tej części całkowite uniezależnienie funduszu na potrzeby socjalne i kulturalne od rezultatów ekonomicznych oraz likwiduje dysproporcje z tytułu średniej płacy i jest pełnym wyrazem egalitaryzacji potrzeb ludzi pracy i ich rodzin.

Tworzenie od 1973 r. zakładowego funduszu socjalnego w PRL uzależnia także jego wielkość od wzrastającego funduszu płac i od docelowego w 1978 r. wskaźnika w maksymalnej wysokości 2%, ale bez uwzględnienia zróżnicowania płac w poszczególnych branżach.

Niezależnie jednak od wymienionych różnic systemowych zakładowy fundusz socjalny w PRL wprowadził nowe sprzyjające przesłanki dla rozwijania i wzbogacania form poprawy działalności socjalnej, a najistotniejszą jego zaletą jest to, iż jest powszechny. Działalność ta w

miarę wzrostu naszego potencjału gospodarczego ulega więc ustawicznej modyfikacji i w znacznej mierze może służyć za wzorzec do naśladowania innym krajom.

Institut Administracji UL
Zakład Prawa Finansowego

Aniela Woźniak

BEREICH UND FORMEN DER FINANZIERUNG DER BETRIEBLICHEN BETREUUNGS-SOZIALEN TÄTIGKEIT, IN DER VRP UND DER DDR

Die vorliegende Arbeit behandelt die soziale Existenzproblematik der volkseigenen Arbeitsbetriebe, die in den Jahren 1944—1947 in der Volksrepublik Polen und in der Deutschen Demokratischen Republik Gegenstand praktischer Lösungen bildete. In der Darlegung der Problematik ist die Nacheinanderfolge beibehalten, die den Entwicklungsetappen im Bereich der geltenden organisatorisch-rechtlichen Formen und der Bildung sowie Verwendung der Fonds entspricht. In den für soziale Zwecke gebildeten Betriebsfonds beider Staaten widerspiegeln sich die Elemente der sozialen- und Finanzpolitik, die Fonds spielen auch die Rolle eines wichtigen Stimulierungsmittels in der Verwaltung und Leitung sozialistischer Betriebe. Die Darstellung dieses Prozesses im theoretischen, rechtlichen und praktischen Aspekt — gestützt auf die Evolution der vergangenen Jahre und in der Gegenwart — bildet das Hauptanliegen des Beitrages. Es wurde darin nämlich der Umstand berücksichtigt, daß die die Gestaltung der sozialen und Existenzbedingungen betreffende Tätigkeit auf die Herausbildung gesellschaftlicher Bindungen zwischen den Werktätigen, auf die Entfaltung ihrer Persönlichkeit und ständige Hebung ihres kulturellen Niveaus ausgerichtet ist und somit auf eine immer effektivere Ausübung ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Produktion, bzw. Dienstleistungen Einfluß nimmt. Aus den in vergangenen Jahren herausgearbeiteten organisatorisch-rechtlichen Formen für die Gestaltung der sozialen Lebensbedingungen, sowie der Kultur, entstanden in der VRP und der DDR spezifische Modelle der Politik und Ökonomik, in Bezug auf die genannten Tätigkeitsbereiche.

Die Zeitperiode bis 1950 kennzeichnet sich durch Schaffung von Grundlagen der Planung, Finanzierung und Organisation. In der VRP wurde in jener Zeit der Fonds für soziale Aktion gebildet, in der DDR entsprach diesem der Direktorenfonds, in dem auch die Elemente der Prämienpolitik enthalten waren. Die zu diesen Fonds gehörenden Mittel durften jedoch in keinem der beiden Staaten für Durchführung von Investitionen verwendet werden.

In der zweiten Entwicklungsetappe, welche die Jahre 1951—1956 umfaßt, traten schon bestimmte Unterschiede zwischen den diesbezüglichen Systemen. In der VRP wurde nämlich die Tätigkeit zur Gestaltung der sozialen und Existenzbedingungen auf dem Wege der vorgeplanten Dotationen finanziert, während in der DDR weiterhin der Direktorenfonds gebildet wurde, dessen Größe die erzielten Produktions- und ökonomischen Ergebnisse bestimmten.

In den Jahren 1957—1970 wurden in der VRP die Bedingungen für außerrope-

rative Wirtschaftung festgelegt und es kam zur Einteilung der hier besprochenen Leistungen in zwei Hauptgruppen: die Gruppe der Produktionssphäre und die die Gestaltung der Existenzbedingungen betreffende Sphäre. In dieser Zeitperiode haben sich die Tätigkeitsformen im Bereich der Gestaltung von sozialen und Existenzbedingungen herausgebildet und gefestigt, das Finanzierungssystem dagegen kennzeichnete eine Mannigfaltigkeit der Quellen sowohl hinsichtlich der Zuführungen zu den Fonds als auch der Verwendung der Mittel für Bedürfnisse vom Bereich der sozial und Existenzbedingungen. In der DDR dagegen wurde im Jahre 1957 der Direktorenfonds durch den sozial-kulturellen Fonds ersetzt und vom Jahre 1964 bestimmten die den Betrieben übergeordneten Einheiten über die Verteilung der Mittel für soziale und existenz-kulturelle Zwecke, wobei deren Größe von gesellschaftlichen, ökonomischen und lokalen Bedingungen abhängig gemacht wurde.

In der VRP beginnt seit 1971 der Vereinheitlichungsprozeß der Grundsätze für Bildung und Verwendung der Fondsmittel und 1973 wurde die Bildung des für alle Arbeitsbetriebe einheitlichen Betriebssozialfonds beschlossen, der seit 1978 zweckgerichtet, aus den Zuführungen in Höhe 2 Prozent des personellen Lohnfonds gebildet wird. Diesen Fonds charakterisiert der Grundsatz der Allgemeinheit. In der DDR erfolgte eine weitere Änderung der Methode der Fondsbildung in Bezug auf sozial-kulturelle Zwecke im Jahre 1972, sie erstreckte sich auf die Ressorts des Gesundheits- und Sozialwesens. In den diesen Ressorts unterstellten sozialen Einrichtungen wird der sozial-kulturelle Fonds in der Höhe eines bestimmten Betrags pro Beschäftigten gebildet. In den folgenden Jahren wurde dieser Grundsatz auf zentrale und örtliche Einrichtungen sowie auf Statsbehörden ausgedehnt. Eine solche Konstruktion gilt als die optimale, wenn es sich um Verwirklichung des Grundsatzes der Egalisierung hinsichtlich der Befriedigung der Bedürfnisse handelt. Bei Festlegung der Entlohnung für soziale und kulturelle Leistungen werden sowohl in der VRP als auch in der DDR vor allem soziale Rücksichten in Betracht genommen, nur in einem geringen Grade die fiskalisch-ökonomischen.