

ZDZISŁAW KUBOT

ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYREKTORA ZA WYNIKI DZIAŁALNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTWA

1. Swoistość statusu dyrektora przedsiębiorstwa państwowego stanowi wielość form odpowiedzialności oraz wielość podmiotów i organów, przed którymi dyrektor może odpowiadać¹. Związane jest to z wielością ról, jakie pełni dyrektor przedsiębiorstwa, oraz wielością funkcji przedsiębiorstwa (funkcje produkcyjne, funkcje pozaprodukcyjne). Wśród wielości ról dyrektora przedsiębiorstwa zasadnicze znaczenie mają role: organu przedsiębiorstwa, kierownika zakładu pracy, pracownika. Role te nie są izolowane, ale wzajemnie powiązane, a ponadto w znacznych zakresach pokrywają się². Przedsiębiorstwo jako osoba prawna i podmiot gospodarczy działa przez swoje organy. Dyrektor jako organ przedsiębiorstwa zarządza przedsiębiorstwem — działając zgodnie z przepisami prawa, podejmuje decyzje samodzielne i ponosi za nie odpowiedzialność (art. 33 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych). Odpowiedzialność dyrektora jako organu przedsiębiorstwa należy wiązać z celami i zadaniami przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo jako jednostka gospodarcza tworzone jest w celu osiągnięcia efektywnych ekonomicznie wyników (art. 1 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych). Podstawowym miernikiem rocznej oceny działalności gospodarczej przedsiębiorstwa jest wynik finansowy (art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych).

Osiąganie wyników przez przedsiębiorstwa nie może odbywać się w dowolny sposób, ale przy zachowaniu określonych prawem warunków. Legalność działań stanowi wprawdzie ważny, ale tylko minimalny standard wymagań, jakie stawia się dyrektorom przedsiębiorstw państwowych³. Przedsiębiorstwo może działać bez zarzutu pod względem prawnym, a jednocześnie być na skraju bankructwa⁴. Główne powinności

¹ Z. Kubot, *Odpowiedzialność dyrektora przedsiębiorstwa państwowego w nowym systemie zarządzania gospodarką narodową*, Wrocław 1984.

² Z. Kubot, *Role dyrektora*, Zarządzanie 1987, nr 2.

³ Z. Kubot, *Odpowiedzialność dyrektora przedsiębiorstwa państwowego w: Odpowiedzialność pracownicza*, Wrocław 1984, s. 75.

⁴ B. Słotwiński, *Funkcje założycielskie organów administracji*, Rzeczpospolita 1985, nr 269.

dyrektora polegają na realizowaniu celów przedsiębiorstwa, a więc osiągnięciu określonych wyników gospodarczych. Odpowiedzialność dyrektora przedsiębiorstwa odnoszona powinna być nie tylko do działalności dyrektora, ale także, a może nawet przede wszystkim, do wyników jego pracy. Odpowiedzialność dyrektora przedsiębiorstwa powinna więc w dużym zakresie mieć charakter wynikowy⁵.

2. Odpowiedzialność dyrektora za wyniki przedsiębiorstwa jest konieczna i uzasadniona wieloma względami. W szczególności należy wskazać, że przedsiębiorstwo jako samodzielna i samofinansująca jednostka gospodarcza ponosi odpowiedzialność za wyniki swojej działalności. Dyrektor jako organ zarządzający przedsiębiorstwem nie powinien być wyłączony z tego rodzaju odpowiedzialności (dotyczy to także rady pracowniczej oraz ogólnego zebrania pracowników jako organów przedsiębiorstwa). Odpowiedzialność za wyniki działalności gospodarczej jest niezbędna zwłaszcza przy zasadzie samofinansowania przedsiębiorstwa. Można nawet postawić tezę, że bez odpowiedzialności za wyniki działalności gospodarczej system odpowiedzialności dyrektora byłby ułomny. Odpowiedzialność za wynik jest bowiem typowa dla przedsiębiorcy, a przecież jest to główna rola dyrektora przedsiębiorstwa. Za formę odpowiedzialności dyrektora za wynik działalności gospodarczej można uznać sankcję określoną art. 42 ustawy z 29 czerwca 1983 r. o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa państwowego oraz jego upadłości. Według tego przepisu dyrektor przedsiębiorstwa, wobec którego ogłoszona została upadłość, nie może być powołany na stanowisko dyrektora przedsiębiorstwa państwowego w ciągu 5 lat od odwołania; chyba, że w postępowaniu sądowym zostanie ustalone, że ogłoszenie upadłości nastąpiło z przyczyn, za które nie ponosi odpowiedzialności. Jeżeli więc takie ustalenie nie nastąpi, to dyrektor podlega odpowiedzialności za taki wynik działalności przedsiębiorstwa, który spowodował ogłoszenie upadłości. Odpowiedzialność dyrektora przedsiębiorstwa za wyniki ma też uzasadnienie w art. 100 § 2 pkt 4 kodeksu pracy, który nakłada na pracowników obowiązek dążenia do uzyskania jak najlepszych wyników w pracy i przejawiania w tym celu odpowiedniej inicjatywy.

Rozważając tytułowy problem trzeba zaznaczyć, iż na kwestię odpowiedzialności dyrektora przedsiębiorstwa za wyniki jego działalności, wyrażające się w miernikach ekonomicznych i społecznych, zwracała uwagę, wiele lat temu, T. Rabska. Autorka ta podkreśliła, że odpowiedzialność dyrektora za wyniki przedsiębiorstwa jest bardzo istotna, zwłaszcza z punktu widzenia praktyki życia gospodarczego, brak jednak jasnego sprecyzowania odpowiedzialności tego typu⁶. O jednym z aspektów odpowiedzialności dyrektora przedsiębiorstwa za wynik pisał też Z. Niedbała

⁵ Z. Kubot, *Odpowiedzialność dyrektora*, w: *Odpowiedzialność*, s. 32 - 33.

⁶ T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1978, s. 76 - 77; por. też interesujące uwagi M. Tyczki na temat odpowiedzial-

wypowiadając się za dopuszczeniem odpowiedzialności dyrektora za utratę korzyści przez przedsiębiorstwo wynikłą wskutek niepodjęcia decyzji⁷. Utrata korzyści oznacza tu bowiem nieosiągnięcie możliwych wyników. Na odpowiedzialność za wyniki, ale osób pełniących funkcje organów administracji zwracał uwagę J. Filipek. Jego zdaniem po stronie administracji państwowej, za którą w gruncie rzeczy ponoszą odpowiedzialność osoby powołane do spełnienia funkcji jej organów, możemy rozróżnić przede wszystkim odpowiedzialność za efekty lub kierunek działania (w tym odpowiedzialność za celowe, skuteczne lub oszczędne działanie), dalej odpowiedzialność za przestrzeganie obowiązującego prawa⁸.

W piśmiennictwie prawniczym odpowiedzialność za wyniki działania osób zajmujących stanowiska kierownicze nie była szerzej analizowana, a wyjątkowo tylko była dostrzegana. Zaciążył tu z pewnością stereotyp klasycznych prawnych form odpowiedzialności opartych na zasadzie winy i bezprawności. Obecnie wiele argumentów przemawia za podważeniem tego stereotypu i określeniem także innych form odpowiedzialności. Co więcej, w wielu rodzajach działalności gospodarczej, administracyjnej czy politycznej odpowiedzialność za wyniki może wysuwać się na pierwszy plan przed formami odpowiedzialności opartymi na przesłankach winy i bezprawności.

Warto podkreślić, że odpowiedzialność za wyniki niektórych osób na stanowiskach kierowniczych została *expressis verbis* wyrażona w przepisach prawnych. Wskazać tu należy na rozporządzenie Rady Ministrów z 13 kwietnia 1984 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania urzędów terenowych organów administracji państwowej. Otóż według § 4 ust. 1 tego rozporządzenia wojewodowie i naczelnicy kierują urzędami na zasadzie jednoosobowego kierownictwa i ponoszą odpowiedzialność za wyniki pracy tych urzędów. Nacisk na wyniki pracy został też położony w *Głównych założeniach polityki kadrowej PZPR* (dokumencie zatwierdzonym przez XIII Plenum KC PZPR w październiku 1983 r.). Postanowiono tu między innymi, że ludzie uzyskujący niezadowolające wyniki pracy powinni być niezwłocznie odwołani z zajmowanych stanowisk. Odpowiedzialność za wyniki może być egzekwowana w ramach odpowiedzialności politycznej. Do typowych przesłanek tego rodzaju odpowiedzialności należy m. in. nieskuteczność działania, w szczególności niezrealizowanie wyznaczonych celów i programów politycznych⁹. Brak winy w zachowaniu

ności przedsiębiorstw za wyniki działalności gospodarczej zawarte w pracy *System stanowienia przepisów prawnych dla gospodarki uspołecznionej*, Warszawa 1975, s. 37 - 39, 42 - 43.

⁷ Z. Niedbała, *Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego. Stanowisko prawne w świetle zasady jednoosobowego kierownictwa*, Poznań 1973, s. 114-117.

⁸ J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Zeszyty Naukowe — Prace Prawnicze, z. 99, Warszawa-Kraków 1982, s. 48.

⁹ Z. Kubot, *Odpowiedzialność polityczna kadr kierowniczych*, w: *Pracownicza odpowiedzialność kadry kierowniczej*, Wrocław 1985, s. 99 - 100.

nie może uwalniać od odpowiedzialności politycznej. Ocena postępowania oraz jego skutków powinna uwzględniać głównie aspekt obiektywny, nie zaś elementy subiektywne. W odpowiedzialności politycznej muszą być uwzględnione i chronione przede wszystkim interesy narodowe i państwowe, interesy dużych grup społecznych, ważne cele polityczne, a nie osobista sytuacja decydenta (decydentów). Elementu winy nie należy jednak pomijać przy określaniu stopnia i formy odpowiedzialności¹⁰.

Odpowiedzialność za wynik traktowana jest jako istotna w rozważaniach etyków, ekonomistów oraz specjalistów w zakresie organizacji i zarządzania. Na gruncie etyki marksistowskiej przypisywanie odpowiedzialności to przede wszystkim porównywanie efektów czyjejś działalności do funkcji społecznej, zawodu czy stanowiska. „Człowiek tedy nie ponosi odpowiedzialności oddzielnie za czynności pośrednie czy przygotowawcze, lecz również za globalny ich wynik”¹¹. Reforma gospodarcza zmierza między innymi do uświadomienia kierownictwom i załogom przedsiębiorstw odpowiedzialności za wynik własnej działalności. Bez odpowiedzialności przedsiębiorstwa i jego organów za wynik działalności nie może efektywnie funkcjonować system gospodarczy oparty na 3 „S”. W nauce ekonomii twierdzenie o odpowiedzialności przedsiębiorstwa i jego organów za wyniki gospodarcze jest dość banalne. Odpowiedzialność przedsiębiorstwa za skutki swoich decyzji — włącznie do bankructwa i likwidacji — jest drugą stroną samodzielności¹². Problem tkwi nie w samej kwestii odpowiedzialności za wyniki, ale w tym, jakie mają to być wyniki i jak je mierzyć. Obecnie wśród ekonomistów powszechnie akcentuje się odpowiedzialność ekonomiczną przedsiębiorstwa, jego kierownictwa oraz załogi za złe i dobre wyniki¹³. Odpowiedzialność tego rodzaju traktuje się jako warunek powodzenia reformy gospodarczej. Przekreślenie odpowiedzialności za efekty gospodarowania uniemożliwia racjonalne gospodarowanie i naraża gospodarkę narodową na ogromne straty. Odpowiedzialność ekonomiczną za wyniki wiąże się z zasadami 3 „S”, a więc kanonem obecnej reformy. Utrzymuje się, że tylko samostanowiące i samofinansujące się przedsiębiorstwo może wziąć na siebie rzeczywistą odpowiedzialność za efekty finansowe działalności¹⁴. W rozprawach z zakresu organizacji i zarządzania zasadę rozliczania za wyniki traktuje się jako warunek szero-

¹⁰ M. J. Piskotin, *Polityczna odpowiedzialność pracownika w administracji państwowej w krajach socjalistycznych*, w: *Odpowiedzialność pracownika administracji*, Wrocław 1978, s. 16.

¹¹ H. Jankowski, *Etyka marksizmu a praktyka*, Warszawa 1982, s. 51 - 52.

¹² Z. Szeliga, *Jaki ma być ten model*, Polityka 1981, nr 11.

¹³ Por. m. in. W. Szymański, *Docelowy kształt nowego mechanizmu ekonomicznego a efektywność*, Wektory 1985, nr 8, s. 15; R. Sorgenstein, *Przemiany społeczno-polityczne w kraju a instytucjonalne warunki funkcjonowania przedsiębiorstwa*, w: *Warunki wzrostu mikroekonomicznej efektywności*, Materiały III Szkoły Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1982, s. 50.

¹⁴ W. Kasperkiewicz, *Oblicze polskiej reformy gospodarczej*, Łódź 1983, g. 104.

kiej autonomii przedsiębiorstw oraz podstawową przesłankę skutecznego sterowania gospodarką przez centrum planistyczne¹⁵. Zaznaczyć należy, że odpowiedzialność przedsiębiorstwa za wyniki działalności znajduje prawny wyraz w art. 18 ust. 1 ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym. Według tego przepisu plan przedsiębiorstwa określa kierunki jego działalności i rozwój na podstawie rachunku opłacalności ekonomicznej i pełnej odpowiedzialności finansowej za wyniki działalności zgodnie z zasadami samofinansowania (podkr. — Z. K.).

3. Odpowiedzialność dyrektora przedsiębiorstwa za wyniki działalności gospodarczej obiektywizuje odpowiedzialność¹⁶. Pozwala wyeliminować słabych dyrektorów, może chronić przed utratą stanowiska dyrektorów osiągających wysokie wyniki ekonomiczne. Wyników jako przesłanki odpowiedzialności nie można jednak absolutyzować. Wyniki nie mogą przesądzać o odpowiedzialności bądź nieodpowiedzialności dyrektora przedsiębiorstwa. Ocena wyników pracy dyrektora przedsiębiorstwa traktowana być powinna jako element wtórny w stosunku do oceny działalności przedsiębiorstwa. W tym kontekście ocena pracy dyrektora uznawana jest jako zależna od efektów uzyskanych przez przedsiębiorstwo (przy uwzględnieniu odpowiedniego horyzontu czasowego). Ocenie pracy dyrektora przedsiębiorstwa nie można ustalać jednak na podstawie prostego, „mechanicznego” przeniesienia oceny działalności przedsiębiorstwa. Dyrektor jest wprawdzie głównym ogniwem zarządzającym przedsiębiorstwem, ale na działalność przedsiębiorstwa, na jego wyniki wywierają wpływ (mniejszy lub większy) jeszcze inne organy, a zwłaszcza organy samorządu załogi oraz organ załóżycielski. Na działalność i wyniki wielu przedsiębiorstw istotny wpływ mogą też wywierać organy decydujące o zaopatrzeniu materiałowym oraz organy ustalające ceny. Mogą się zdarzać sytuacje, że decyzje wymienionych organów, a nie działalność dyrektora będą ujemnie oddziaływały na wyniki przedsiębiorstwa. Dyrektor przedsiębiorstwa nie zawsze ma możliwość czy odpowiednie środki prawne, aby przeciwstawić się decyzjom różnych organów, które mogą wywrzeć wpływ na działalność i wyniki przedsiębiorstwa. Z tego powodu oceniając pracę dyrektora przedsiębiorstwa należy uwzględnić wpływ decyzji różnych organów na działalność i wyniki przedsiębiorstwa. Odpowiedzialność za końcowy wynik przedsiębiorstwa może przybierać postać współodpowiedzialności dyrektora i organów samorządu załogi czy organu załóżycielskiego¹⁷.

¹⁵Akcentują to m. in. A. Zawiślak, *Pułapy i pułapki zarządzania*, Warszawa 1982, s. 137, 149, oraz A. K. Koźmiński, *Po wielkim szoku*, Warszawa 1982, s. 15, 113.

¹⁶Por. W. Sanetra, *O swoistościach odpowiedzialności pracowniczej kadry kierowniczej*, w: *Pracownicza odpowiedzialność kadry kierowniczej*, Wrocław 1985, s. 16.

¹⁷W. Hoff, *Dyrektor a samorząd w przedsiębiorstwie państwowym*, Organizacja — Metody — Technika 1983, nr 10, s. 8.

Paradoksalna i szkodliwa byłaby sytuacja, gdyby organy samorządu załogi, którym należy przypisać odpowiedzialność za błędne decyzje, inicjowały i egzekwowały za to odpowiedzialność wobec dyrektora przedsiębiorstwa. Odnosi się to także do postępowania organu założycielskiego wobec dyrektora przedsiębiorstwa. Takie sytuacje oznaczałyby przeniesienie własnej odpowiedzialności na inny organ. Byłoby to niesprawiedliwe i wzmagałoby zabiegi dyrektora o „układy” z samorządem czy organem administracji państwowej, a zmniejszało zainteresowanie grą o wyniki gospodarcze¹⁸.

W stosunkach między organami mogącymi egzekwować wobec dyrektora przedsiębiorstwa odpowiedzialność za wynik (organ założycielski, organy samorządu załogi) — a dyrektorem mogą występować jeszcze inne nieprawidłowe sytuacje. Mianowicie organ założycielski czy organ samorządu załogi mogą zbyt korzystnie oceniać wyniki działalności przedsiębiorstwa i jego dyrektora z uwagi na własną współodpowiedzialność¹⁹. Jest to forma wspólnej ochrony różnych organów (organu samorządowego i dyrektora, organu administracyjnego i dyrektora) przed odpowiedzialnością. Tego rodzaju działania nie były i nie są odosobnione. Przyczyną ich kształtowania są wspólne, partykularne interesy — przedsiębiorstwa i załogi, przedsiębiorstwa i administracji resortowej. Szerokie możliwości ochrony przed odpowiedzialnością zarówno organów przedsiębiorstwa, jak i organów administracji gospodarczej występują w centralistyczno-nakazowych systemach zarządzania. Podejmowanie decyzji gospodarczych na różnych szczeblach hierarchicznej struktury zarządzania bez wyraźnie określonego podziału kompetencji rozmywa odpowiedzialność, utrudnia, a często uniemożliwia jej egzekwowanie. Zreformowany system zarządzania gospodarką narodową musi mieć jasno określone zasady, tryby i formy odpowiedzialności organów podejmujących decyzje gospodarcze. Bez spełnienia tego warunku reforma gospodarcza nie osiągnie swego podstawowego celu ekonomicznego, jakim jest osiągnięcie wysokiej społecznej efektywności gospodarowania.

Realizacja odpowiedzialności wobec dyrektora za wyniki przedsiębiorstwa napotykać może na trudności z rozgraniczeniem ekonomicznych skutków poszczególnych decyzji podejmowanych w przedsiębiorstwie i wobec przedsiębiorstwa²⁰. W praktyce może to powodować obciążanie dyrektora odpowiedzialnością za skutki błędnych decyzji innych organów albo przypisywanie odpowiedzialności, którą powinien ponieść dyrektor przedsiębiorstwa, innym organom. Jedna i druga sytuacja jest nieprawidłowa. W pierwszej dyrektor odpowiada za to, za co nie powinien od-

¹⁸ Por. Z. Kubot, *Oficer gra na przetrwanie*, Polityka 1986, nr 34.

¹⁹ Zwraca na ten problem uwagę M. Tyczka w kontekście odpowiedzialności przedsiębiorstwa wobec organu nadrzędnego; M. Tyczka, *System stanowienia*, s. 38.

²⁰ W. Hoff, A. Patulski, *Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego*, w: *Prawo przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1986, s. 98.

powiadać, w drugiej dyrektor nie odpowiada, chociaż powinien ponieść odpowiedzialność.

Przeciwstawiając się totalnej odpowiedzialności dyrektora za wyniki przedsiębiorstwa, można chyba przyjąć, że złe czy niezadowolające wyniki przedsiębiorstwa stwarzają domniemanie faktyczne, iż dyrektor nieprawidłowo prowadzi działalność przedsiębiorstwa. Obalenie tego domniemanie będzie w praktyce obciążało z reguły dyrektora przedsiębiorstwa, gdyż on jest najbardziej w tym zainteresowany. Mogą to jednak zrobić także inne organy, np. rada pracownicza przedsiębiorstwa czy zespół (komisja) oceniająca działalność przedsiębiorstwa na zlecenie organu założycielskiego. Będą to chyba przypadki rzadkie. W praktyce stale przeważa tendencja do przypisywania dyrektorowi odpowiedzialności za działalność i wyniki przedsiębiorstwa bez ustalania, w jakim zakresie i stopniu stanowi to następstwo działań dyrektora. W takiej sytuacji niezbędne jest, aby dyrektor przedsiębiorstwa miał możliwość ustosunkowania się do oceny jego pracy oraz oceny przedsiębiorstwa. Niezbędne jest też, aby w przypadku odwołania ze stanowiska dyrektor przedsiębiorstwa miał prawo żądania ustalenia przyczyny odwołania przez niezależny organ. Kwestia oceny zasadności i przyczyn odwołania dyrektora przedsiębiorstwa nie powinna zostać powierzona tylko radzie pracowniczej, organowi założycielskiemu i sądowi tylko wówczas, gdy zwróci się do niego jeden z tych organów. Stabilizacja zatrudnienia dyrektora przedsiębiorstwa oraz jego pozycja zawodowa byłyby niewątpliwie lepiej chronione, gdyby sam dyrektor (niezależnie od innych kompetencji rady pracowniczej i organu założycielskiego), nie mając wprawdzie możliwości roszczenia o przywrócenie go na stanowisko, miał prawo żądać, na drodze postępowania sądowego, ustalenia przyczyny odwołania go ze stanowiska²¹.

4. Sprawa wyników przedsiębiorstwa w aspekcie odpowiedzialności dyrektora wymaga jeszcze dalszych wyjaśnień. Zaznaczyć należy, że osiągnięcia przez przedsiębiorstwo określonych pozytywnych wyników nie można traktować jako wyłączenia możliwości zastosowania wobec dyrektora odpowiedzialności. Ocenie w ramach odpowiedzialności dyrektora podlegają bowiem nie tylko same wyniki, ale także sposób ich osiągania. Nie można tu stanowić zasady „cel uświęca środki”. Jeżeli wyniki przedsiębiorstwa zostały osiągnięte przez dyrektora w sposób nieprawidłowy czy wręcz nielegalny, może to spowodować odpowiedzialność dyrektora. W szczególności może tu wchodzić w grę odpowiedzialność za naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz odpowiedzialność za naruszenie prawnych wymogów ochrony środowiska²².

²¹ Szerzej na ten temat Z. Kubot, W. Sanetra, *Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego a organ założycielski. Aspekty pracownicze*, w: *Pozycja prawna dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, Wrocław 1983, s. 30 - 39.

²² Szeroko na ten temat Z. Kubot, W. Radecki, *Ochrona środowiska w przedsiębiorstwie*, Wrocław 1985.

Kwestia wyników działalności przedsiębiorstwa i pracy dyrektora wymaga też analizy w aspekcie celów i funkcji przedsiębiorstwa. Podkreślono już, że przedsiębiorstwo państwowe jest tworzone w celu osiągnięcia efektywnych ekonomicznie wyników przez produkcję dóbr, świadczenie usług lub inną działalność (art. 1 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych). Jest to główny cel działalności przedsiębiorstwa państwowego, który służy zaspokajaniu potrzeb społecznych. Przedsiębiorstwo państwowe oprócz celu gospodarczego obciążone jest jednak różnymi funkcjami pozaprodukcyjnymi (zwanymi też zadaniami społecznymi). Dyrektor jako organ zarządzający przedsiębiorstwem obowiązany jest więc realizować te funkcje i z tego tytułu może być też pociągany do odpowiedzialności. Ta ogólna teza nie budzi chyba zastrzeżeń, ale jest niewystarczająca.

Ustalenia wymaga relacja celów ekonomicznych do celów pozaprodukcyjnych, a przez to odpowiedzialności za wyniki gospodarcze do odpowiedzialności za realizację celów pozaprodukcyjnych. Dyrektor jako przedsiębiorca, menedżer powinien być rozliczany przede wszystkim za realizację celów gospodarczych. W ocenie jego pracy i ocenach stosowanych w ramach odpowiedzialności powinny być brane pod uwagę działalność oraz wyniki osiągane w pozaprodukcyjnych sferach przedsiębiorstwa. Mogą one w mniejszym czy większym stopniu wpływać na globalną ocenę pracy dyrektora przedsiębiorstwa. Działalności i wyników w pozaprodukcyjnych sferach przedsiębiorstwa nie można traktować jako ważniejszych czy nawet równorzędnych z działalnością i wynikami gospodarczymi. Nie byłoby to bowiem zgodne z istotą i głównym celem przedsiębiorstwa. Z tego punktu widzenia zastrzeżenia budzą postanowienia uchwały nr 34 Rady Ministrów z 19 III 1985 r. w sprawie realizacji przez przedsiębiorstwa państwowe społecznych zadań na rzecz załóg pracowniczych. Uchwała ta traktuje równorzędnie zadania w zakresie umacniania socjalistycznych stosunków pracy oraz zasad współżycia społecznego z zadaniami produkcyjnymi lub usługowymi, realizowanymi przez przedsiębiorstwo (§ 1 ust. 2). Uchwała stanowi też, że za tworzenie warunków realizacji zadań w zakresie umacniania socjalistycznych stosunków pracy oraz zasad współżycia społecznego dyrektor przedsiębiorstwa ponosi odpowiedzialność przed załogą i organem założycielskim. Uchwała, o której mowa, może w praktyce prowadzić do nadmiernego obciążenia dyrektora odpowiedzialnością za realizację zadań społecznych. Grozi nawet wypaczeniem istoty odpowiedzialności dyrektora przedsiębiorstwa, w której głównie powinny być brane pod uwagę zadania gospodarcze. Odpowiedzialność dyrektora przedsiębiorstwa powinna być adekwatna do statusu dyrektora. Status ten obejmuje różne i liczne role dyrektora oraz związane z nimi zadania, ale główna rola to rola przedsiębiorcy, realizatora zadań gospodarczych. W ramach odpowiedzialności dyrektora przedsiębiorstwa nie powinno się preferować realizacji zadań społecznych

przed zadaniami gospodarczymi. Oceny działalności dyrektora przedsiębiorstwa dotyczące sfer pozaprodukcyjnych mogą jednak w istotny sposób wpływać na globalną ocenę pracy dyrektora.

5. Kwestia odpowiedzialności dyrektora przedsiębiorstwa za wyniki przedsiębiorstwa wchodzi w zakres szerszego problemu, a mianowicie kryteriów oceny przedsiębiorstwa. Problem *ten* stanowi obecnie przedmiot szerokiej dyskusji oraz prac różnych organów, zwłaszcza organów administracji centralnej.

W warunkach reformy gospodarczej podstawowym miernikiem oceny działalności gospodarczej przedsiębiorstw miał być wynik finansowy, to znaczy zysk albo strata. Takie rozstrzygnięcie znalazło wyraz w art. 3 ust. 1 ustawy z 26 II 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych stanowiącym, że podstawowym miernikiem rocznej oceny działalności gospodarczej przedsiębiorstwa jest wynik finansowy. Wynik finansowy dodatni jest zyskiem, zaś wynik finansowy ujemny — stratą przedsiębiorstwa. Aby zysk mógł rzeczywiście spełniać funkcję podstawowego miernika oceny działalności gospodarczej przedsiębiorstwa, musi być spełnionych szereg niezbędnych warunków. W szczególności konieczne jest zrationalizowanie systemu cen, kursów walutowych, stopy procentowej, ograniczenie dotacji i uznaniowych ulg, a także zlikwidowanie monopoli i wprowadzenie konkurencji²³. Na obecnym etapie wprowadzania reformy gospodarczej nie udało się w pełni zrealizować wszystkich tych założeń. Zysk (strata) nie odzwierciedla często realnej efektywności ekonomicznej przedsiębiorstwa i nie pełni jeszcze funkcji podstawowego miernika oceny działalności gospodarczej przedsiębiorstwa.

Nieodpowiednia nadal wiarygodność, obiektywność mierników finansowych stanowi pozostałość, dominującego przez długi czas, nakazowego systemu zarządzania, który wypaczał istotę podstawowych kategorii ekonomicznych, takich jak ceny, podatki, stopy procentowe, kursy walutowe i inne. W nakazowym systemie obowiązywał prymat zadań rzeczowych nad zadaniami finansowymi. Prymat ten był konsekwencją fetyszyzacji planowania rzeczowego²⁴. W takim systemie kategorie pieniężne i finansowe znajdowały się na dalszym planie i nie pełniły roli istotnych mierników oceny działalności przedsiębiorstw. Przełamywanie takiego stanu rzeczy jest trudne i odbywa się stopniowo. W obecnych warunkach reformy gospodarczej nadal wiele kategorii ekonomicznych utrudnia obiektywizację wyniku finansowego przedsiębiorstw. Wynik finansowy mogą wypaczać różnego rodzaju dotacje, ulgi, zwolnienia, umorzenia, preferencje. Stosowanie tego rodzaju instytucji zmu-

²³ J. Kaleta, *Perspektywy wyjścia z kryzysu*, Warszawa 1986, s. 154.

²⁴ J. Czekaj, S. Owsiak, *Fiskalizm a funkcjonowanie gospodarki socjalistycznej*, Finanse 1986, nr 6, s. 39.

sza do obciążenia rentownych przedsiębiorstw kosztami tych, które nie są rentowne, choć mogłyby być²⁵.

Brak w pełni wiarygodnych, zrationalizowanych mierników finansowych powoduje, że zysk jako miernik oceny działalności gospodarczej przedsiębiorstwa uzupełniany jest innymi miernikami. Dodatkowe mierniki ograniczają rolę zysku w ocenie działalności przedsiębiorstwa. Różnie jest to oceniane. Oprócz zwolenników²⁶ wielomiernikowy system ocen ma wielu krytyków. Podnoszą oni m. in., że ograniczona rola zysku w przedsiębiorstwie utrudnia właściwe powiązanie płac z efektami ekonomicznymi przedsiębiorstwa, a przez to nie sprzyja racjonalizacji systemu motywacyjnego²⁷; łatwiej jest opracować schemat kryteriów oceny przedsiębiorstwa niż pracować nad stworzeniem takich warunków, w których w zysku znajdują natychmiastowe odbicie wszelkie nieprawidłowości z jednej, a osiągnięcia ekonomiczne, techniczne, ekologiczne, społeczne — z drugiej strony. Czas dojrzewania reformy nie może być czasem wyboru łatwiejszych rozwiązań²⁸. Tabele ocen przedsiębiorstw zawierające wiele różnych mierników i różne ich wagi punktowe (liczby punktów) mogą zamazywać efektywność gospodarowania czy nawet być wykorzystywane przez przedsiębiorstwa i ich organy założycielskie w celu przysłaniania nieefektywności²⁹.

Mimo wielu krytycznych wypowiedzi opracowywane i wdrażane są wielomiernikowe systemy ocen przedsiębiorstw. Będzie to miało istotne znaczenie dla zakresu odpowiedzialności dyrektora za wyniki przedsiębiorstwa. Podstawowe kryteria ocen dotyczą bowiem wyników działalności przedsiębiorstwa, a system ocen przedsiębiorstwa traktowany jest jako element oceny pracy dyrektora. Brak miejsca nie pozwala przedstawić i poddać analizie różnych wielomiernikowych systemów ocen przedsiębiorstw oraz ich dyrektorów. Z konieczności więc ograniczam się do wskazania dokumentów, które odegrały w tym względzie istotną rolę. W pierwszej kolejności należy wymienić „Założenia systemu ocen przedsiębiorstw państwowych” wydane w 1935 r. przez ministra — pełnomocnika rządu do spraw reformy gospodarczej³⁰. Założenia nie były

²⁵ Podkreślał to prezes Rady Ministrów Z. Mesner w przemówieniu na Warszawskiej Konferencji Sprawozdawczo-Wyborczej, Rzeczpospolita 1986, nr 240.

²⁶ Por. m. in. E. Bieniasz, J. Kierczyński, *Jak budować tą tarczą*, Życie Gospodarcze 1987, nr 3.

²⁷ J. Kaleta, *Perspektywy wyjada*, s. 154-155; por. też R. Sorgenstein, *Przedsiębiorczość a warunki działania*, w: *Teoretyczne i praktyczne problemy przedsiębiorczości. Doświadczenia polskiej reformy gospodarczej*, Materiały VI Szkoły Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1986, g. 58 - 59.

²⁸ Z. Szeliga, *Czas dojrzewania*, Polityka 1985, nr 23.

²⁹ Obawy takie zgłasza M. Misiak, *Tarcza z punktów*, Życie Gospodarcze 1986, nr 45.

³⁰ Opublikowane w Rzeczpospolitej z 31 I 1985 r. (Dodatek „Reforma gospodarcza”).

obowiązującym aktem prawnym, narzucającym sztywne obligatoryjne kryteria ocen; miały pełnić rolę wzoru, poradnika dla organów założycielskich, które korzystając z ramowo ustalonych kryteriów mogły opracowywać własne kryteria dostosowane do specyfiki techniczno-ekonomicznej danego obszaru gospodarki. W Założeniach zaproponowano ocenę przedsiębiorstw według pięciu zasadniczych kryteriów-obszarów: A, Stopień zaspokójania potrzeb społecznych poprzez produkcję dóbr i świadczenie usług; B. Efektywność gospodarowania; C Zapewnienie rozwoju i postępu technicznego; D. Realizacja funkcji społecznych wobec załogi; E. Zewnętrzne skutki działalności przedsiębiorstwa. Dla ocen w każdym z powyższych kryteriów-obszarów ustalono kryteria szczegółowe i dostosowane do nich mierniki. Kryteriów tych było około trzydziestu, miały różny ciężar gatunkowy i dotyczyły różnych sfer działania przedsiębiorstwa.

Na uwagę zasługują też resortowe systemy ocen przedsiębiorstw państwowych. Jeden z takich systemów został opracowany w byłym resorcie hutnictwa i przemysłu maszynowego, drugi w przemyśle chemicznym i lekkim. W pierwszym systemie przyjęto 13 mierników oceny, a w drugim 16 mierników, ustalając dla każdego maksymalną ilość punktów. Systemy ocen przedsiębiorstw miały stanowić także element oceny pracy dyrektora³¹. Pozytywne wyniki oceny pracy przedsiębiorstw powinny pełnić rolę „tarczy ochronnej” dla dyrektora przedsiębiorstwa.

Wielokryterijny system oceny przedsiębiorstw państwowych został przedstawiony w projekcie „Programu realizacyjnego drugiego etapu reformy gospodarczej” (październik 1987 r.), a następnie znalazł normatywny wyraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 II 1988 r. w sprawie metodyki oceny działalności jednostek gospodarki uspołecznionej. W tym akcie prawnym przyjęto za podstawowe kryterium oceny syntetycznej wskaźnik stopy akumulacji finansowej oraz kilka kryteriów uzupełniających. Ponadto przewidziano ocenę kompleksową dokonywaną z uwzględnieniem oceny syntetycznej oraz kilku dalszych kryteriów określonych w rozporządzeniu³².

System ocen przedsiębiorstw państwowych ma istotne znaczenie dla odpowiedzialności ich dyrektorów za wyniki, zwłaszcza odpowiedzialności w postaci odwołania ze stanowiska. Należy dążyć do tego, aby dyrektor przedsiębiorstwa, które uzyskuje pozytywne, oceny i wyniki, nie obawiał się utraty stanowiska z bliżej nie określonych powodów. Chodzi o system, w którym pozytywne wyniki uzyskiwane przez przedsiębiorstwo będą zasadniczym elementem stabilizujących zatrudnienie dyrektora.

³¹ Por. M. Butkiewicz, M. Rustecki, *System oceny pracy przedsiębiorstw w resorcie hutnictwa i przemysłu maszynowego*, *Ekonomika i Organizacja Pracy* 1986, nr 3, s. 18 - 21.

³² Szerzej o tym J. Ciszkowski, *Komentarz do rozporządzenia*, *Rzeczpospolita* z 3 III 1988 r. (Dodatek „Reforma gospodarcza”).

Stworzenie takiego systemu jest bardzo trudne. Wymaga nie tylko ustalenia i stosowania odpowiednich kryteriów oceny przedsiębiorstw, ale także wyraźnego powiązania oceny przedsiębiorstwa z oceną pracy i sytuacją zawodową dyrektora. W tym ostatnim względzie realne i stałe jest niebezpieczeństwo, iż organ uprawniony do odwołania dyrektora może uznawać za ważniejsze i rozstrzygające inne kryteria niż objęte systemem oceny przedsiębiorstwa³³. Z punktu widzenia motywacji oraz stabilizacji zatrudnienia dyrektora podważałoby to znaczenie systemu ocen przedsiębiorstw, a także godziło w zobiektywizowaną odpowiedzialność za wyniki.

6. Niezrealizowanie docelowego kształtu mechanizmu ekonomicznego i długa „ścieżka dojścia” do niego wywołują szereg przeszkód i komplikacji w ocenie wyników pracy przedsiębiorstw i ich dyrektorów. Utrudnia to racjonalne egzekwowanie odpowiedzialności za wyniki od przedsiębiorstw, jak i ich organów. W konsekwencji nadal utrzymuje się tendencja do nadmiernej odpowiedzialności państwa za działania gospodarcze przedsiębiorstw oraz niekonsekwentne, „miękkie” rozliczanie przedsiębiorstw za uzyskiwane wyniki ekonomiczne.

Niezbędnymi przesłankami stosowania przymusu ekonomicznego, egzekwowania odpowiedzialności przedsiębiorstw i ich organów za wyniki są równowaga ekonomiczna, realne parametry oraz stabilne reguły gry ekonomicznej. Powinno też nastąpić zasadnicze zwiększenie roli wyniku finansowego w ocenie przedsiębiorstw jako rzeczywistego wyznacznika efektywności gospodarowania. W tym kierunku mają zmierzać rozwiązania II etapu reformy gospodarczej. Sądzić więc można, iż stworzone zostaną warunki bardziej racjonalnego niż dotychczas stosowania odpowiedzialności przedsiębiorstw i ich dyrektorów za wyniki. Od odpowiedzialności tego rodzaju nie ma w żadnym systemie gospodarczym ucieczki. Problem polega na określeniu zasad odpowiedzialności, ustaleniu reguł gry o wyniki ekonomiczne oraz konsekwentnym ich przestrzeganiu w praktyce gospodarczej. W przeciwnym razie odpowiedzialność za wyniki będzie się kształtowała w sposób żywiołowy, przypadkowy obciążając niewłaściwe organy i podmioty. Byłoby to szkodliwe dla kształtowania mechanizmów wzrostu efektywności gospodarowania, a więc godziłoby w ekonomiczny cel reformy gospodarczej.

³³ Podkreślają to dyrektorzy przedsiębiorstw; por. S. Lipiński, *Jak z dyrektora zrobić menedżera*, Życie Gospodarcze 1987, nr 3.

³⁴ W. Wilczyński, *Problemy i dylematy „ścieżki dojścia” do docelowego systemu ekonomicznego*, Wektory 1985, nr 8, s. 13. Autor ten uważa nawet, że państwo nadal występuje w roli dyrektora przedsiębiorstwa wielozakładowego, a nie suwerena społecznego nad gospodarką. Pozycja dyrektora stawia państwo pod ścianą i pozwala strzelać każdemu, kto tylko zechce, swoimi pretensjami, żądaniem. Nie wolno do tego dopuścić; W. Wilczyński, *Czy reforma ma szanse na sukces* (wywiad), Życie Gospodarcze 1985, nr 43.

7. Podsumowując dotychczasowe rozważania należy jeszcze raz podkreślić, iż odpowiedzialność dyrektora za wyniki stanowi niezbędny element jego statusu jako menedżera gospodarczego zobowiązanego głównie do osiągania efektywnych ekonomicznie wyników. Odpowiedzialność, o której mowa, jest też nieodzowna w mechanizmach gospodarczych opartych na konkurencji między jednostkami gospodarczymi. Konkurencja odbywa się tu właśnie poprzez osiągane wyniki gospodarcze. Przy takich mechanizmach funkcjonowania gospodarki nie można głównego zobowiązania dyrektora przedsiębiorstwa sprowadzać do zobowiązania starannego działania (analogicznego do zobowiązania pozostałych pracowników), a przesłanek odpowiedzialności ograniczać do winy³⁵. Status dyrektora przedsiębiorstwa i jego główne zobowiązanie są zasadniczo, jakościowo odmienne od typowego stosunku pracy ze zobowiązaniem pracownika do starannego świadczenia pracy. Dyrektor ma zapewnić przedsiębiorstwu efektywne ekonomiczne wyniki, przy realizacji których może napotkać przeciwstawne (konkurencyjne) cele i interesy innych jednostek gospodarczych. Dyrektor przedsiębiorstwa przegrywającego w konkurencyjnych mechanizmach rynkowych nie może bronić się przed zarzutami dotyczącymi jego pracy, powołując się tylko na zachowanie należytej staranności. W warunkach konkurencyjnych sukcesy zawodowe oraz utrzymanie na dyrektorskich stanowiskach powinny dotyczyć dyrektorów, którzy zapewniają zarządzanym przedsiębiorstwom odpowiednie wyniki ekonomiczne. Dyrektorzy przedsiębiorstw, które osiągają słabe czy ujemne wyniki ekonomiczne, powinni ponosić odpowiedzialność w postaci pozbawienia określonych premii i nagród oraz utraty stanowiska. Tego rodzaju sankcje są właściwe w odpowiedzialności za nieuzyskiwanie określonych wyników. Pozbawienie premii i nagród może być stosowane wielokrotnie przy ocenie okresowych (np. rocznych) wyników, pozbawienie stanowiska jest środkiem ostatecznym. Nie powinno być więc stosowane pochopnie, ale po globalnej ocenie wyników przedsiębiorstwa i wpływu dyrektora na te wyniki. Z tych powodów zastrzeżenie budzi rozwiązanie przyjęte w ustawie 11 V 1988 r. o nadzwyczajnych uprawnieniach i upoważnieniach dla Rady Ministrów, zgodnie z którym dyrektor przedsiębiorstwa państwowego może zostać na mocy decyzji Rady Ministrów odwołany w przypadku naruszenia dyscypliny w kształtowaniu prawidłowych relacji ekonomicznych, na podstawie obiektywnych kryteriów ich oceny, a zwłaszcza uwzględniających efektywność i zgodność działania kierowanego przedsiębiorstwa z zasadami reformy gospodarczej. Takie sformułowanie przepisu umożliwia szeroką wymianę kadr dyrektorskich, zwłaszcza dyrektorów którzy nie nadają się do zarządzania w nowych warunkach bądź nawet sabotują nowe

³⁵ Tak jednak czyni H. Lewandowski, w: C. Kosikowski, H. Lewandowski, A. Rembieliński, M. Seweryński, *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi*. Komentarz, Warszawa-Łódź 1987, s. 233, 234

reguły gry ekonomicznej. Zachodzą jednak też obawy, iż mogą zostać odwołani dyrektorzy efektywnie i sprawnie zarządzający przedsiębiorstwem, a osiągający doraźnie słabsze wyniki w sytuacjach, na które nie mieli wpływu. Rozwiązanie ustawowe, umożliwiające arbitralne, bez możliwości kwestionowania, odwoływanie dyrektorów przedsiębiorstw państwowych może być usprawiedliwione tylko w szczególnych, wyjątkowych sytuacjach. Może to być rozwiązanie doraźne, epizodyczne, nie może natomiast zostać przekształcone w trwałą instytucję prawną.

THE MANAGER'S RESPONSIBILITY FOR THE EFFECTS OF THE ENTERPRISE ACTIVITY

Summary

A manager of a state enterprise is subject to many different forms of responsibility. Among them an important place takes the responsibility for the effects of the economic activity of an enterprise. Responsibility for effects is indispensable in economic mechanisms based on competition. In the case of such mechanisms the main duty of a manager cannot be reduced to the obligation of due-diligence and a prerequisite of his/her responsibility cannot be reduced to guilt. The responsibility of managers of enterprises which report poor economic results or lose in competition with others should take the form of dismissal or financial sanctions (deprivation of bonuses and awards).