

Grzegorz Baran*

**PRZEJRZYSTOŚĆ I LEGITYMIZACJA DZIAŁAŃ
JAKO SKŁADOWA SPOŁECZNIE
ODPOWIEDZIALNEGO ZARZĄDZANIA
W ORGANIZACJACH PUBLICZNYCH^[1]**

**TRANSPARENCY AND LEGITIMACY AS THE
IMPORTANT COMPONENT OF SOCIALLY
RESPONSIBLE MANAGEMENT IN PUBLIC
ORGANIZATIONS**

Summary

For some time we can observe the increasing popularity of corporate social responsibility (CSR) as the direction dominant over the classical economic model first in the United States, and then also in many countries of the European Union. A necessary element of effective implementation of CSR in public organizations are their transparency and legitimacy.

This article aims to formulate the problem of the role of public organizations responsibility for the transparency of activities undertaken in the context of the pursuit of such a transformation of public management that these organizations have become much more socially responsible. For the wording of the problem is much broader argument that says that deficits in social responsibility in public organizations do not arise only because of people, but above all because the wrong management structure. Management in public organizations may not be a simple reflection of that known from the commercial sector.

* dr, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

¹ Zobacz również: Baran G., *Raportowanie jako ważny element powiązania społecznej odpowiedzialności ze strategią organizacji* [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, red. Nalepka A., Ujwary-Gil A., WSB - NLU, Nowy Sącz 2009, s.102-115.

1. Uwagi wstępne

Społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR) jest kierunkiem, którego popularność i dominacja nad klasycznym (tradycyjnym) modelem ekonomicznym od pewnego już czasu wzrastała najpierw w Stanach Zjednoczonych, a następnie także w wielu krajach Unii Europejskiej. W klasycznym modelu ekonomicznym wszelkie potrzeby i oczekiwania są zaspokajane za pośrednictwem wolnego rynku i nie są potrzebne żadne dodatkowe działania zewnętrzne w celu ochrony interesu społecznego.

W przypadku organizacji publicznych konieczność ich społecznej odpowiedzialności jest z jednej strony oczywista, a z drugiej strony panuje przekonanie, że stawianie określonych celów i zarządzanie ukierunkowane na efektywność ich realizacji są wystarczające dla zapewnienia odpowiednio wysokiego stopnia odpowiedzialności. Następuje zawierzenie w aparat państwowy jako wystarczający dla zapewnienia społecznej odpowiedzialności organizacji publicznych.

Celem artykułu jest sformułowanie problemu dotyczącego roli odpowiedzialności organizacji publicznych za przejrzystość podejmowanych działań w kontekście dążenia do takiego przekształcenia zarządzania publicznego, aby organizacje te stały się znacznie bardziej społecznie odpowiedzialne. Za sformułowaniem problemem stoi znacznie szersza teza mówiąca o tym, że występujące w organizacjach publicznych deficyty społecznej odpowiedzialności nie wynikają tylko z braku odpowiedzialności ludzi, lecz przede wszystkim niewłaściwej konstrukcji zarządzania. Zarządzanie w organizacjach publicznych nie może być bowiem prostym przełożeniem tego znanego z sektora komercyjnego.

W artykule obok sformułowania samego problemu podjęto również jego wstępną analizę ze szczególnym uwzględnieniem kategorii legitymizacji społecznej, która w przypadku organizacji publicznych ma ogromne znaczenie. Od wypracowania legitymizacji ze strony kluczowych interesariuszy zależy bowiem możliwość realizowania długookresowej polityki rozwoju. Podjęta analiza objęła w głównej mierze najczęściej stosowane obecnie narzędzie zapewnienia przejrzystości funkcjonowania organizacji publicznych, jakim są raporty społeczne.

2. Idea społecznej odpowiedzialności

Upowszechnianie społecznej odpowiedzialności stało się w ostatnich kilkunastu latach ważną kwestią społeczną. Na przełomie XIX i XX wieku oraz w czasie pierwszej wojny światowej właściciele i akcjonariusze sami zarządzali własnymi przedsiębiorstwami i wszelkie działania społeczne zależne były od ich uznania. Od tego czasu w Stanach Zjednoczonych i Europie zaszły istotne

zmiany w sposobie widzenia społecznej odpowiedzialności ze strony teoretyków, przedsiębiorców, administracji publicznej, jak i szerokiej opinii publicznej [Rybak 2004, s. 15].

Koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu została pierwszy raz sformułowana w 1899 r. w *Ewangelii bogactwa* [*The Gospel of Wealth*, 1899] amerykańskiego magnata stalowego Andrew Carnagiego [Stoner, Freeman, Gilbert 1998, s. 112; Rybak 2004, s. 15; Post, Frederick, Lawrence, Weber 1996, s. 41–43], jako realizacja dwóch zasad: dobroczynności (ang. *charity*) i powierniczości (ang. *stewardship*). Ponieważ obie zasady wywodzą się z *Biblii*, można przypuszczać, że początki praktycznej realizacji zasad w ten sposób określonej odpowiedzialności społecznej sięgają początków historii społeczeństwa.

Zasada dobroczynności opiera się na swego rodzaju zobowiązaniu bogatych do świadczenia pomocy potrzebującym. Przy braku sformalizowanego systemu opieki społecznej stanowiła ona jedyną szansę wielu ludzi na jakąkolwiek pomoc. Obecnie realizacja tej zasady jest wsparciem publicznego systemu opieki społecznej, który często w niewystarczającym stopniu jest w stanie zaspokoić istniejące potrzeby. Ten typ uczestnictwa biznesu w życiu społecznym jest tylko jedną z form społecznej odpowiedzialności, choć wielu kojarzy się ona właśnie z dobroczynnością. Zasada powierniczości opiera się na przekonaniu, że ludzie bogaci zarządzają dobrami w imieniu innych i dlatego powinni używać swojego bogactwa w sposób społecznie akceptowany. Chcąc wypełniać zasadę powierniczości należy zatem działać w zgodzie z interesem publicznym, w oparciu o zaufanie społeczne.

Realizacja tych zobowiązań powinna być w długim okresie korzystna zarówno dla społeczeństwa, jak i dla samego przedsiębiorcy [Post, Frederick, Lawrence, Weber 1996, s. 41–42; Rybak 2004, s. 15]. Zarządzający organizacją powinni utrzymywać i rozwijać korzystne relacje ze wszystkimi grupami, które są powiązane z działaniami bądź wynikami działań organizacji. Organizacje zaniedbujące potrzeby swoich interesariuszy tracą możliwość kształtowania pozytywnego otoczenia społecznego dla swoich działań, co w konsekwencji przekłada się na koszty w wymiarze ekonomicznym. Tego typu zaniedbania są szczególnie widoczne i dotkliwe w odniesieniu do organizacji publicznych, które są powoływane właśnie dla zaspokajania określonych potrzeb społecznych.

CSR jest kierunkiem, którego popularność i dominacja nad klasycznym (tradycyjnym) modelem ekonomicznym od pewnego już czasu wzrastała najpierw w Stanach Zjednoczonych, a następnie także w wielu krajach Unii Europejskiej. Klasyczny model ekonomiczny zakładał, że potrzeby i oczekiwania społeczne najlepiej zostaną zaspokojone za pośrednictwem wolnego rynku. Jeżeli biznes jest *nagradzany* na podstawie jego zdolności do zaspokajania potrzeb rynkowych, to rezultatem powodowanej własnym interesem pogoni za *nagrodą* będzie zaspokojenie tychże potrzeb [Carroll, Buchholtz 2003, s. 31].

Według klasycznego modelu ekonomicznego nie są więc potrzebne żadne dodatkowe działania zewnętrzne w celu ochrony interesu społecznego, gdyż organizacje biznesowe dbając o własny interes, działają jednocześnie z korzyścią dla społeczeństwa. Niewidzialna ręka rynku, o której mówił Adam Smith, przekształca interes własny przedsiębiorstwa w korzyści społeczne. Niestety, chociaż rynek sprawdza się dobrze w regulowaniu tego, jakich i ile produktów potrzeba, nie jest w stanie samoistnie zapewnić uczciwego i etycznego działania przedsiębiorstw.

Podobny sposób myślenia obserwuje się obecnie w odniesieniu do sektora publicznego, obejmującego jednostki posiadające osobowość prawną, powołane w wyniku procesów politycznych, posiadające uprawnienia ustawodawcze, prawne lub wykonawcze wobec innych jednostek na danym obszarze. Organizacje publiczne traktowane są jako jednostki instytucjonalne, których główną funkcją jest przejmowanie odpowiedzialności za dostarczanie określonych towarów i usług dla społeczności lub indywidualnych gospodarstw domowych oraz finansowanie ich z podatków i innych dochodów, a także redystrybucja dochodów i bogactwa narodowego oraz zaangażowanie w nierynkową produkcję [Definicja United Nations, System of National Accounts 1993, Section 4.101].

W przypadku organizacji publicznych konieczność ich społecznej odpowiedzialności jest z jednej strony trudna do zakwestionowania, lecz z drugiej strony panuje przekonanie, że stawianie określonych celów i zarządzanie ukierunkowane na efektywność ich realizacji są wystarczające dla zapewnienia odpowiednio wysokiego stopnia odpowiedzialności. Następuje tu podobne zawierzenie w aparat państwowy jako wystarczający dla zapewnienia społecznej odpowiedzialności organizacji publicznych, jak w aparat wolnorynkowy w przypadku organizacji komercyjnych.

Według P. Druckera, „społeczna odpowiedzialności menedżerów wymaga takiego postępowania, aby wszystko, co rzeczywiście leży w interesie publicznym, stało się interesem własnym przedsiębiorstwa” [Drucker 1999, s. 418]. Stwierdzenie to doskonale obrazuje ewolucję percepcji idei odpowiedzialnego biznesu, w której nacisk położony już jest nie na stworzenie strategii CSR – co było pierwszym etapem przejścia od samej idei do konkretnych działań – lecz na pełną integrację społecznej odpowiedzialności na poziomie strategii, a coraz częściej także już na poziomie misji i modelu biznesu. Wówczas następuje to postulowane przez P. Druckera włączanie wszystkiego, co leży w interesie społecznym w interes własny organizacji. Określenie „interes społeczny” jest w tym przypadku bardziej trafne niż „interes publiczny”, gdyż sugeruje, że każda organizacja, podobnie jak każdy człowiek, jest podmiotem społecznym. Organizacje publiczne są niejako z definicji podmiotami społecznymi, gdyż:

- (a) pełniąc w różnych sferach życia publicznego funkcje, dla których zostały powołane, realizują ważny interes społeczny (zapewnienie bez-

pieczeństwa przez policję, ochrona zdrowia, rozwój gospodarczy, zagospodarowanie przestrzenne, nauka i edukacja, kultura);

- (b) realizują swoje cele dzięki budowaniu i utrzymywaniu różnego rodzaju relacji o charakterze społecznym – zatrudniają i kierują pracownikami, współdziałają z różnego rodzaju partnerami (także z organizacjami innych sektorów), świadczą określone usługi dla klientów, nawiązują szereg relacji w społeczności, w której funkcjonują;
- (c) poprzez swoje działania mogą negatywnie oddziaływać na interes społeczny – głównie poprzez szkodliwość podejmowanych działań lub zaniedbanie podjęcia określonych działań dla otoczenia, w którym funkcjonują.

CSR staje się zatem sposobem funkcjonowania, a nie jest czymś dodatkowym obok działalności podstawowej. Takie ujęcie CSR nie jest sprzeczne z wczesnymi poglądami na odpowiedzialność społeczną, jednakże: (1) pozwala na bardziej kompleksowe podejście do tych zagadnień; (2) stanowi lepszy punkt wyjścia do operacjonalizacji samej idei poprzez stworzenie konkretnych metod i narzędzi zarządzania odpowiedzialnym biznesem; (3) pozwala lepiej zrozumieć sens CSR w odniesieniu do organizacji publicznych, które przecież z założenia są odpowiedzialne za zaspokajanie określonych potrzeb publicznych, a nie prowadzenie działalności społecznej (dobroczynnej).

Wczesne poglądy na CSR reprezentował m.in. R. Bauer, który uważał, że przejawia się ona w poważnym traktowaniu przez organizacje wpływu, jaki mają ich działania na społeczeństwo [Carroll, Buchholtz 2003, s. 30]. Z kolei według Eellsa i Waltona społeczna odpowiedzialność biznesu stanowi tę część działalności przedsiębiorstwa, która ma bezpośrednie odniesienie do społecznych następstw działania przedsiębiorstwa lub etycznych zasad, które powinny regulować relacje pomiędzy korporacją a społeczeństwem [Carroll 1991, s. 39]. Społeczna odpowiedzialność biznesu wyraźnie rysuje się więc jako obowiązek troski o dobro społeczne, szczególnie, gdyby miało ono zostać naruszone przez negatywne konsekwencje działań przedsiębiorstwa.

K. R. Andrews powiedział wprost, iż przez społeczną odpowiedzialność należy rozumieć celową troskę o dobro społeczeństwa, która powstrzymuje destrukcyjne działania jednostek i organizacji – nawet, jeżeli miałyby okazać się bardzo zyskowe – a prowadzi w kierunku wyboru takich działań, które przyczyniają się do polepszenia ludzkiego losu [Andrews 1971, s. 120].

Najbardziej wyczerpującą definicją społecznej odpowiedzialności biznesu jest propozycja A. B. Carrolla z 1979 roku. Jego CSR obejmuje cztery wzajemnie uzupełniające się typy odpowiedzialności, związane z czterema typami oczekiwań społecznych wobec przedsiębiorstwa: ekonomicznymi, prawnymi, etycznymi i filantropijnymi [Carroll 1979, s. 497–505; Carroll, Buchholtz 2003, s. 35–42]. Z rozbudowanej definicji społecznej odpowiedzialności [m.in. A. B.

Carrolla wynika, że podejmowane w organizacji decyzje i działania powinny być zyskowe, etyczne, zgodne z prawem i co najmniej nienaruszające, a nawet przyczyniające się do wzrostu dobra społecznego.

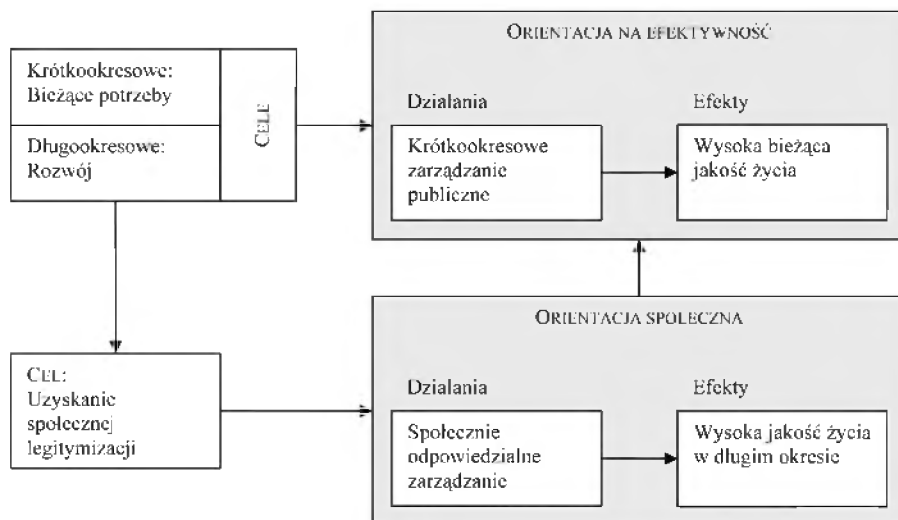
W przypadku organizacji publicznych sama kategoria efektywności nie jest wystarczająca, aby w pełni ocenić ich funkcjonowanie i rozwój. Organizacje publiczne nie mogą być definiowane jedynie w wąskich kategoriach ekonomicznych. Dla takich organizacji nie jest nadrzędny ani zysk, ani wielkość rynku, wizerunek czy nawet zadowolenie klientów. Dwa ostatnie punkty mogą okazać się dyskusyjne. Nie oznacza to jednak, że organizacje publiczne mają zaniedbać swój wizerunek czy działania związane z zadowoleniem klientów; oznacza natomiast, że te narzędzia przeniesione z zarządzania w sektorze komercyjnym mają służyć nadrzędnym celom i wartościom. Przecież są sytuacje, w których mieszkańcy gminy, szczególnie początkowo, bojkotują pomysł budowy kanalizacji, obowiązek wywozu nieczystości, etc. Wielu kierowców z kolei oburza się na podwyższenie wysokości mandatów za poszczególne wykroczenia drogowe. Uznanie zadowolenia klientów za nadrzędne mogłoby doprowadzić do podważenia wartości, do których tworzenia, wzmacniania, dostarczania i ochrony powołana jest dana organizacja.

Organizacje publiczne są zatem organizacjami odpowiedzialnymi za określone wartości. Zadaniem policji jest troska o bezpieczeństwo, zadaniem szpitala dbanie o zdrowie swoich pacjentów, szkoła troszczy się o wiedzę, umiejętności i wychowanie uczniów. Zostało to przedstawione w bardzo uproszczony sposób, jedynie dla zobrazowania szczególnego znaczenia odpowiedzialności w przypadku organizacji publicznych.

3. Społeczna odpowiedzialność jako podstawa legitymizacji do działania

Legitymizacja społeczna (społeczne przyzwolenie do działania) jest czymś w rodzaju źródła motywacji do wdrażania społecznie odpowiedzialnego zarządzania. Z punktu widzenia organizacji publicznych realizacja celów długookresowych wymaga uzyskania takiej legitymizacji, będącej warunkiem dobrych relacji z interesariuszami. Często głównym oczekiwaniem ze strony podmiotów, na rzecz których organizacje publiczne działają, jest zaspokojenie ich bieżących potrzeb. Ograniczoność funduszy publicznych wymaga z kolei takiego ich podziału, aby zapewnić zrównoważone wykorzystanie i odtwarzanie zasobów w długim okresie.

Rysunek 1. Społecznie odpowiedzialne zarządzanie jako podstawa działalności przedsiębiorstwa



Źródło: Opracowanie własne.

Powyższy schemat przedstawia zależność pomiędzy krótkookresowym zarządzaniem publicznym, skupionym jedynie wokół zaspokojenia bieżących potrzeb i zapewnienia wysokiej bieżącej jakości życia, a zarządzaniem społecznie odpowiedzialnym, które tworzy solidną podstawę do funkcjonowania i dalszego rozwoju. Prawdziwe działanie w interesie publicznym może wymagać ograniczenia bieżących wydatków na rzecz inwestycji długookresowych. Menedżerowie organizacji publicznych często obawiają się takich decyzji, które mogłyby negatywnie wpłynąć na poziom zaspokojenia bieżących potrzeb. Rozwój organizacji publicznych jest zatem uzależniony od społecznego przyzwolenia (legitymizacji) na takie decyzje. Ze społecznego punktu widzenia warunkiem legitymizacji jest takie zarządzanie, które przynosi społeczne efekty działalności. Dlatego społecznie odpowiedzialne zarządzanie jest warunkowane nieustannym poszukiwaniem konsensusu/równowagi pomiędzy społecznymi i ekonomicznymi efektami działalności.

Społecznie odpowiedzialne zarządzanie jest procesem podejmowania decyzji uwzględniających niejednokrotnie sprzeczne potrzeby i oczekiwania kluczowych interesariuszy, co jest warunkiem koniecznym do uzyskania społecznej legitymizacji. Stąd organizacja jest motywowana do społecznie odpowiedzialnego zarządzania właśnie przez potrzebę uzyskania legitymizacji ze strony interesariuszy. Organizacja dążąca do długookresowego rozwoju musi mieć świadomość, że nie działa w izolacji, a przeciwnie, podlega różnorodnym wpływom

społecznym. Trwałe relacje z kluczowymi interesariuszami ułatwiają przewidywanie, a nawet kształtowanie tych wpływów. Należy jednak pamiętać, że relacje takie nie są ukształtowane raz na zawsze, lecz muszą być nieustannie odtwarzane poprzez społecznie odpowiedzialne zarządzanie. Przez odtwarzanie relacji należy rozumieć podejmowanie działań, które potwierdzają, przekształcają bądź rozwijają istniejące relacje.

Nie ma zbyt wielu doświadczeń wdrażania społecznej odpowiedzialności w organizacjach publicznych. Z jednej strony nikt nie poddaje w wątpliwość, iż organizacje publiczne są niejako z założenia społecznie odpowiedzialne, z drugiej strony nie znajduje to odzwierciedlenia w ich strategiach i procesach zarządzania. Znacznie większe doświadczenia z ideą społecznej odpowiedzialności mają organizacje komercyjne. Od pewnego czasu obserwuje się nawet przyspieszony rozwój w tym zakresie i to zarówno ilościowy, jak i jakościowy. Po pierwsze, coraz więcej przedsiębiorstw, także z sektora MSP, manifestuje swoje zainteresowanie koncepcją społecznej odpowiedzialności biznesu [por. Plawgo 2009]. Po drugie, CSR przestaje być już uznawany za coś dodatkowego obok działalności podstawowej, *upiększającego* wizerunek organizacji, lecz zupełnie zbyteczne w kontekście efektywnego zarządzania.

Coraz częściej, szczególnie duże korporacje (na co wskazują ich roczne raporty), traktują CSR jako część strategii biznesowej. Zbliżają się one do ujęcia CSR jako odpowiedzialności za działania, które podejmowane są w przedsiębiorstwie oraz za ludzi i inne organizacje, z którymi przedsiębiorstwo wchodzi w relacje, zarówno te biznesowe, jak i okołobiznesowe. Według takiego ujęcia koncepcji CSR, odpowiedzialność jest przyjętym i obowiązującym sposobem prowadzenia biznesu. Odpowiedzialność jest jedną z zasad, na których opiera się przyjęty model działania.

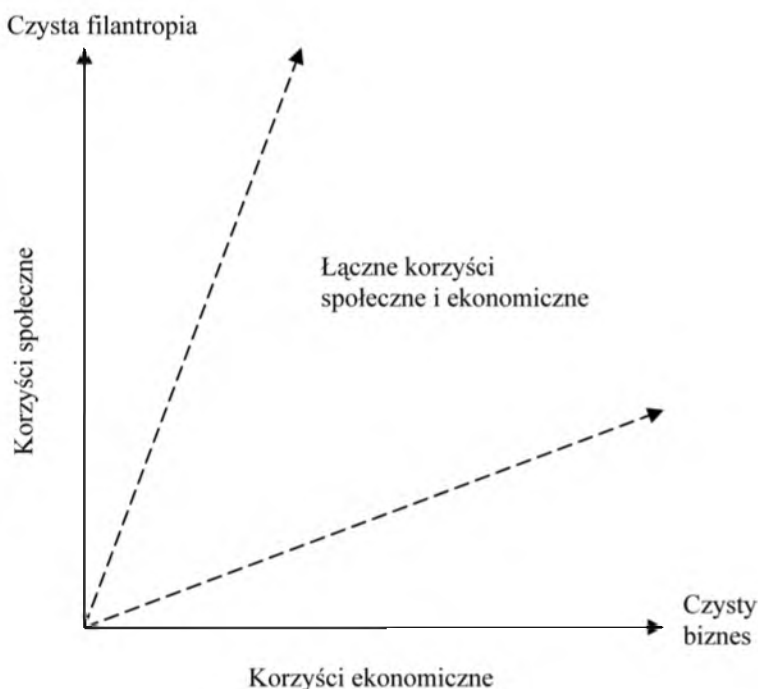
Zredukowanie idei społecznej odpowiedzialności do działań dobroczynnych i filantropii nie tylko ogranicza możliwości rozwoju samej koncepcji, lecz przede wszystkim może zmniejszać konkurencyjność organizacji. Przeznaczenie części zasobów na działania filantropijne zmniejsza jednocześnie pulę zasobów przeznaczonych na działalność podstawową. Dopiero powiązanie CSR z misją, strategią i procesami zarządzania daje szansę na zwiększenie efektywności zarówno dla samej organizacji, jak i społeczeństwa. Każda organizacja funkcjonuje bowiem w ramach większych społecznych zbiorowości i jest poddawana presji ze strony innych członków tych zbiorowości. Członkowie tych zbiorowości często mają różne, a nawet sprzeczne ze sobą interesy, a jednocześnie oczekują od organizacji publicznych, że to właśnie ich interesy będą traktowane priorytetowo. Organizacje publiczne muszą z kolei respektować interesy i potrzeby całej zbiorowości. Jeżeli interesy poszczególnych członków zbiorowości są ze sobą sprzeczne, organizacja publiczna jest narażona na silną krytykę społeczną.

Przed społecznie odpowiedzialnym zarządzaniem stoi więc zadanie inicjowania i prowadzenia takich działań, które będą te sprzeczności pomiędzy różnymi grupami interesu redukowały. Należy szukać takich sposobów działania i takich projektów, które będą przynosiły pozytywne efekty możliwie dla całej zbiorowości.

Takie ujęcie ma szczególną wagę w przypadku organizacji publicznych, które przecież ze swej istoty mają służyć nie, jak w przypadku przedsiębiorstw, interesowi swoich właścicieli, lecz interesowi całego społeczeństwa. Tworzy to duże pole przenoszenia doświadczeń pomiędzy sektorem komercyjnym, w którym koncepcja CSR znacznie się już rozwinęła i sektorem publicznym.

M. E. Porter, M. R. Kramer [2003, s. 34] w odniesieniu do przedsiębiorstw mówią o kluczowym znaczeniu obszaru łącznych korzyści społecznych i ekonomicznych (rys. 2). Nie każdy nakład ze strony przedsiębiorstwa przynosi bowiem korzyści społeczne i nie zawsze zaangażowanie społeczne polepsza jednocześnie warunki konkurencyjne przedsiębiorstwa.

Rysunek 2. Obszar łącznych korzyści społecznych i ekonomicznych



Źródło: M. E. Porter, M. R. Kramer, *The Competitive Advantage of Corporate Philantropy* [w:] *Harvard Business Review on Corporate Social Responsibility*, Harvard Business School Press, Boston 2003, s. 34.

Interesy ekonomiczne i społeczne nie muszą jednakże być sprzeczne i wówczas przedsiębiorstwa chętnie angażują się w społecznie odpowiedzialne praktyki (np. wsparcie dla lokalnego muzeum, okolicznej szkoły, fundacji), podnosząc tym samym również swoją wartość. Działania na rzecz społeczności generują życzliwość wobec firmy, poprawiają reputację i wizerunek, co przyciąga klientów i pracowników, pomaga budować pozytywne relacje biznesowe [Martin 2003, s. 86-88].

Taka społeczna legitymizacja do działania jest ważna nie tylko w sektorze komercyjnym, lecz również dla organizacji publicznych. Odmienne muszą być natomiast sposoby budowania tej legitymizacji. Przenosząc tę koncepcję na grunt organizacji publicznych należy pamiętać również o znacznie bardziej złożonej zależności pomiędzy interesariuszami. W przypadku organizacji publicznych utrzymana, a nawet wzmocniona jest wspomniana powyżej zależność pomiędzy celami ekonomicznymi i społecznymi, jednakże istnieje jednocześnie szereg napięć i sprzeczności w ramach samych celów społecznych. Znalezienie obszaru łącznych korzyści dla całej zbiorowości, na rzecz której działa organizacja publiczna, jest często zadaniem niezwykle trudnym. Ponadto organizacje publiczne są odpowiedzialne wobec społeczeństwa za taką przejrzystość podejmowanych działań, aby społeczeństwo było przekonane, że zostały podjęte wszelkie możliwe wysiłki w celu znalezienia tego obszaru łącznych korzyści.

4. Przejrzystość społecznie odpowiedzialnego zarządzania

Społecznej odpowiedzialności nie można traktować jedynie jako wartości samej w sobie, którą należy realizować poprzez podejmowanie pożądanych społecznie inicjatyw, luźno powiązanych ze sobą i działalnością podstawową organizacji. CSR jest cechą zarządzania – zarządzania, jako nieustannego procesu poszukiwania najlepszych rozwiązań w danych okolicznościach, a nie systemu, który dostarczałby sztywnych zasad społecznej odpowiedzialności.

Dobrze pojęte zarządzanie w organizacjach publicznych powinno opierać się na zintegrowaniu społecznej odpowiedzialności ze strategią działania, łącząc potrzeby wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy z potrzebami organizacji. W organizacjach publicznych nie ma możliwości tworzenia oddzielnych programów społecznej odpowiedzialności, które byłyby, tak jak w części przedsiębiorstw, powierzane specjalnie do tego celu powołanym asystentom zarządu, wydzielonym pracownikom czy powołanym przez te organizacje fundacjom.

E. R. Freeman i J. Liedtka [1991, s. 94-95] uważają, że rozgraniczenie działalności podstawowej i społecznej tak, aby programy społecznej odpowiedzialności spełniały funkcję pozyskiwania społecznej legitymizacji dla działalności organizacji nie jest dobrym rozwiązaniem w przypadku przedsiębiorstw. Tego

typu rozwiązania nie są w ogóle możliwe w sektorze publicznym, w którym organizacje nie mogą w sposób dowolny przeznaczać środków finansowych na jakiegokolwiek cele i programy – choćby najbardziej szlachetne – niezwiązane z działalnością podstawową.

Niezwykle istotna przy tym okazuje się obserwacja P. Druckera, który charakteryzując zmiany zachodzące we współczesnym zarządzaniu podkreślał zwiększanie udziału publicznej własności. „Finansowanie korporacji przekraczało możliwości pojedynczego właściciela czy grupy właścicieli. Korporacja wymagała finansowania przez inwestycje dużej liczby ludzi, z których nikt nie posiadał wystarczająco dużo, by kontrolować firmę, lub nawet tyle, by silnie interesować się jej zarządzaniem. Własność, twierdzą Berle i Means, stała się inwestycją. Przed kim zatem odpowiadają zarządzający? – pytają Berle i Means. – I za co odpowiadają?” [Drucker 1999, s. 68-69]. Te same pytania można zadać w odniesieniu do wartości publicznej: – Za co i przed kim odpowiadają menedżerowie organizacji publicznych?

W dużych korporacjach właściciele/udziałowcy nie tylko nie chcieli (zarządzanie w dużej korporacji przerasta możliwości pojedynczego człowieka), ale nawet nie mieli możliwości sprawowania kontroli i w świetle koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu stali się jedną z grup interesariuszy. Obserwujemy w tym przypadku pewną analogię do sektora publicznego, w odniesieniu do którego pojedynczy wyborca nie ma zbyt dużej możliwości oddziaływania czy kontroli. Podobnie, jak jedynym rodzajem decyzji pozostających w kompetencjach udziałowców jest zakup bądź sprzedaż akcji/udziałów, tak w kompetencjach wyborców pozostaje możliwość oddania głosu w kolejnych wyborach.

Z punktu widzenia interesu publicznego niezwykle ważne okazują się wszystkie te inicjatywy i działania, które prowadzą do zwiększenia przejrzystości funkcjonowania organizacji publicznych. Obecnie postulat przejrzystości najczęściej jest realizowany na drodze społecznego raportowania.

Kilkanaście lat temu raporty CSR były publikowane jedynie przez niewielką grupę przedsiębiorstw. Obecnie, w odpowiedzi na żądania przejrzystości działań w zakresie kwestii społecznych i ochrony środowiska, wiele firm jest zmuszonych do sprawozdawczości w zakresie CSR [Raport CSR Trends 2008, *Canadian Business for Social Responsibility*, Craib Design & Communications, Toronto 2009], a coraz częściej sięgają po to narzędzie także organizacje publiczne [GRI 2010]. W społeczeństwie, w którym niezwykle ważna stała się wiedza i informacja, przybiera na znaczeniu publiczne postrzeganie organizacji. Coraz bardziej naturalna dla interesariuszy jest sytuacja pełnej przejrzystości i dostępu do informacji o działalności organizacji [Greszta 2001].

Przygotowanie i publikacja raportu społecznego przynosi organizacji wiele wymiernych korzyści, m.in.: wzmocnienie wizerunku i reputacji organizacji jako odpowiedzialnej społecznie, kreowanie nowych możliwości

działania, zwiększenie stabilności i zrozumienia w otoczeniu, zwiększenie atrakcyjności organizacji jako pracodawcy, wzrost motywacji i efektywności pracowników, rozwój współpracy różnych działów, co prowadzi do efektu synergii [Greszta 2001].

Obecnie nie tylko coraz więcej firm publikuje raporty społeczne, ale powstaje wiele instytucji i inicjatyw opracowywania standardów pomocnych w przygotowywaniu takich raportów. Należy tu wymienić m.in. The Global Reporting Initiative, the Caux Round Table, Amnesty Business Group, World Business Council for Sustainable Development, The Institute for Social and Ethical Accountability, certyfikat ISO 26000, certyfikat SA8000 stworzony przez Social Accountability International (SAI) czy wytyczne AA1000 przygotowane przez organizację AccountAbility. Jeden z najbardziej kompleksowych zbiorów narzędzi pomocnych w opracowaniu raportu społecznego został wydany przez Global Reporting Initiative [źródło internetowe: www.globalreporting.org]. Jest to efekt współpracy specjalistów zarówno z organizacji biznesowych, pozarządowych, uczelni wyższych, jak i innych grup interesariuszy.

Obszary raportowania odpowiedzialności biznesu zaczynają z jednej strony wykraczać poza typowy zakres CSR, a z drugiej strony występuje coraz więcej wspólnych obszarów z raportami dotyczącymi działalności podstawowej. Coraz bardziej możliwa wydaje się perspektywa konieczności integracji elementów obecnie ocenianych w raportach społecznych z raportami finansowymi. Dzieje się tak na skutek zwiększającej się świadomości społecznej w zakresie CSR. Wśród obszarów uwzględnionych przez Global Reporting Initiative znajdują się: (1) odpowiedzialność za efekty ekonomiczne; (2) odpowiedzialność za produkt; (3) odpowiedzialność za środowisko; (4) odpowiedzialność za społeczność lokalną (szerszy kontekst społeczny, w którym funkcjonuje organizacja); (5) odpowiedzialność w obszarze praktyk, dotyczących zatrudnienia i godnej pracy; (6) odpowiedzialność w zakresie respektowania praw człowieka.

W 2005 r. Global Reporting Initiative wydał suplement służący raportowaniu w zakresie społecznej odpowiedzialności i zrównoważonego rozwoju, dedykowany organizacjom publicznym [źródło internetowe: www.globalreporting.org]. Suplement został opracowany zgodnie z wytycznymi z 2002 r. i był przeznaczony do stosowania przez organy władzy publicznej wszystkich szczebli rządowych - w tym ministerstw, agencji federalnych, regionalnych władz, organów państwowych, rad miejskich, wydziałów itp. [GRI 2010, s. 4-5].

Suplement wskazuje na następujące obszary badania odpowiedzialności w organizacjach publicznych: polityki publiczne i przepisy wykonawcze, wydatki, zamówienia i efektywność realizacji zadań publicznych. Zbierane są trzy typy informacji: (1) dotyczące działań organizacyjnych, (2) dotyczące polityk publicznych i skuteczności ich wdrażania, (3) dotyczące stanu środowiska.

Prace nad suplementem obejmującym sprawozdawczość sektora publicznego rozpoczęły się już we wrześniu 2003 r. w odpowiedzi na rosnące zainteresowanie raportowaniem społecznym przez organizacje publiczne. Organizacje publiczne dla utrzymania wysokiego poziomu odpowiedzialności i przejrzystości już wcześniej tworzyły szereg raportów rocznych i sprawozdań finansowych w ramach powierzonych im zadań. Jednakże wiele organizacji publicznych pozostaje w bardzo wczesnej fazie rozwoju raportów społecznych w zakresie działań organizacyjnych i operacyjnych. Kwestie te nie są prawie w ogóle uwzględniane w ramach obecnych praktyk sprawozdawczości [GRI 2005, s. 4]. Nawet jeżeli organizacja publiczna wykazuje większe niż przeciętnie zaangażowanie społeczną sprawozdawczością, obejmuje ona jedynie politykę działania i główne cele strategiczne, a w małym stopniu dotyczy rzeczywistego funkcjonowania organizacji [por. GRI 2005, s. 8].

Tymczasem sprawozdawczość prowadząca do zwiększenia przejrzystości w zakresie zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności organizacji publicznych przynosi im szereg korzyści [por. GRI 2005, s. 8], takich jak:

- promocja przejrzystości i odpowiedzialności organizacji,
- wzmocnienie zaangażowania i demonstracja osiągnięć,
- służenie jako wzór dla sektora komercyjnego,
- poprawa wewnętrznego zaangażowania,
- podkreślenie znaczenia swojej roli jako konsumenta i pracodawcy,
- ujawnienie wzajemnych oczekiwań, ułatwienie dialogu i zwiększenia zaangażowania interesariuszy.

Sprawozdawczość taka ponadto [por. GRI 2005, s. 9]:

- stymuluje wewnętrzną i zewnętrzną komunikację na temat celów zrównoważonego rozwoju i postępów w osiąganiu tych celów,
- zwiększa udział różnych zainteresowanych stron w procesie podejmowania decyzji i zarządzania,
- pomaga w integracji społecznej odpowiedzialności ze strategią działania, co wpływa na wzrost efektywności,
- prowadzi do głębszego poznania działalności organizacji i zwiększa zadowolenie pracowników, co poprawia jakość usług i wzrost zaufania w organizacji,
- zwiększa wiarygodność organizacji i pozwala im służyć jako wzór do naśladowania,
- pozwala na porównanie i wymianę informacji pomiędzy podobnymi organizacjami publicznymi,
- wspiera tworzenie wspólnych ram sprawozdawczości w sektorze publicznym i prywatnym, co otwiera drogę do lepszej komunikacji i współpracy pomiędzy sektorami.

Organizacje publiczne są formalnie odpowiedzialne wobec organów ustawodawczych i rządu. Są też odpowiedzialne na zasadach obywatelskich za właściwe zarządzanie dobrami publicznymi, zasobami oraz infrastrukturę w sposób wspierający cele zrównoważonego rozwoju i promujący interes publiczny. Organizacje te mają być otwarte i przejrzyste w zakresie zarządzania funduszami i aktywami publicznymi. Ta odpowiedzialność nabiera szczególnego znaczenia wobec faktu, że organizacje te, jako znaczący pracodawca, usługodawca i konsument mają znaczący wpływ na kształt i rozwój gospodarki. Ze względu na ich wielkość i wpływ instytucje publiczne powinny dawać przykład w zakresie społecznej sprawozdawczości i przejrzystości swoich działań [por. GRI 2005, s. 7-8].

Suplement dotyczący raportowania w organizacjach publicznych stanowi znaczny wkład do ich większej przejrzystości. Zbiór wspólnych wskazówek i mierników służących społecznej sprawozdawczości organizacji publicznych powstał przy jednoczesnym uwzględnieniu ich różnorodności. Stosowanie wspólnego sposobu raportowania przez te organizacje może przyczynić się zarówno do większej przejrzystości, jak i porównywalności działań i efektów, a w konsekwencji wzrostu konkurencyjności w tym sektorze. Wprawdzie zasadą sprawozdawczości społecznej jest jej dobrowolność, jednakże możliwość oceny działań organizacji publicznych według wspólnego wzorca otwiera drogę większej przejrzystości w sektorze publicznym.

5. Uwagi końcowe

Celem niniejszego artykułu było sformułowanie problemu dotyczącego roli odpowiedzialności organizacji publicznych za przejrzystość podejmowanych działań w kontekście dążenia do takiego przekształcenia zarządzania publicznego, aby organizacje te stały się znacznie bardziej odpowiedzialne.

Realizując cel postawiony przed niniejszym artykułem, podjęto także rozważania dotyczące społecznej legitymizacji, której osiągnięcie może stanowić silną motywację do zwiększenia przejrzystości podejmowanych działań. Legitymizacja ma w przypadku organizacji publicznych ogromne znaczenie, gdyż od jej wypracowania zależy możliwość realizowania długookresowej polityki rozwoju. Podjęta analiza objęła w głównej mierze najczęściej stosowane obecnie narzędzie zapewnienia przejrzystości funkcjonowania organizacji publicznych, jakim są raporty społeczne.

Nie ma zbyt wielu doświadczeń wdrażania społecznej odpowiedzialności w organizacjach publicznych. Z jednej strony nikt nie poddaje w wątpliwość, iż organizacje publiczne są niejako z założenia społecznie odpowiedzialne, ale z drugiej strony nie znajduje to odzwierciedlenia w ich strategiach i procesach zarządzania.

W artykule podkreślono szczególnie fakt, iż zredukowanie w organizacjach publicznych idei społecznej odpowiedzialności do działań dobroczynnych i filantropii jest normatywnie niedopuszczalne. W organizacjach publicznych nie ma możliwości tworzenia oddzielnych programów społecznej odpowiedzialności, które byłyby, tak jak w części przedsiębiorstw, powierzane specjalnie do tego celu powołanym asystentom zarządu, wydzielonym pracownikom czy powołanym przez te organizacje fundacjom.

Społecznej odpowiedzialności w przypadku organizacji publicznych nie można traktować jedynie jako wartości samej w sobie, którą należy realizować poprzez podejmowanie pożądaných społecznie inicjatyw luźno powiązanych ze sobą i działalnością podstawową organizacji. Dobrze pojęte zarządzanie w organizacjach publicznych powinno opierać się na zintegrowaniu społecznej odpowiedzialności ze strategią działania, łącząc potrzeby wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy z potrzebami organizacji. Jednym z wymiarów tak rozumianej odpowiedzialności jest odpowiedzialność za przejrzystość funkcjonowania, podejmowanych działań i decyzji oraz ich efektów.

Podjęta problematyka daje szereg dalszych możliwości badawczych, takich jak: (1) dalsza analiza i usystematyzowanie tego, czym powinna być społeczna odpowiedzialność w odniesieniu do organizacji publicznych, których specyfika nie pozwala na proste przełożenie koncepcji wypracowanej na gruncie przedsiębiorstw; (2) operacjonalizacja i badania empiryczne, dotyczące odpowiedzialności organizacji publicznych za przejrzystość podejmowanych działań i decyzji; (3) szczegółowa i pogłębiona analiza poszczególnych obszarów społecznego raportowania, jako skutecznego narzędzia zwiększenia przejrzystości organizacji publicznych; (4) badania skuteczności innych niż raportowanie narzędzi zapewnienia wysokiego poziomu przejrzystości organizacji publicznych.

Literatura

1. Baran G., *Raportowanie jako ważny element powiązania społecznej odpowiedzialności ze strategią organizacji* [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, red. Nalepka A., Ujwary-Gil A., WSB - NLU, Nowy Sącz 2009, s. 102–115.
2. Carroll A. B., *A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Social Performance*, "Academy of Management Review", Vol. 4, No. 4, 1979, s. 497–505.
3. Carroll A. B., Buchholtz A. K., *Business & Society. Ethics and Stakeholder Management*, Thompson Learning, South-Western College, USA 2003.

4. Carroll A. B., *The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the moral management of organisational stakeholders – balancing economic, legal and social responsibilities*, “Business Horizons”, July – August 1991, s. 39–48.
5. Drucker P. F., *Spoleczeństwo pokapitalistyczne*, PWN, Warszawa 1999.
6. Freeman E. R., Liedtka J., *Corporate Social Responsibility. A Critical Approach*, “Business Horizons”, Vol. 34, No. 4, 1991, s. 92–98.
7. Greszta M., *Raport społeczny – narzędzie komunikacji z otoczeniem*, „Biuletyn Forum Odpowiedzialnego Biznesu” nr 3, kwiecień 2001, <http://www.szkolareklamy.pl/sections-viewarticle-197.html>.
8. Lewicka-Strzałecka A., *W poszukiwaniu nowych instrumentów społecznej legitymizacji firmy* [w:] Garbarski L. (red.), *Kontrowersje wokół marketingu w Polsce*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2004, s. 234–241.
9. Martin R. L., *The Virtue Matrix. Calculating the Return on Corporate Responsibility* [w:] *Harvard Business Review on Corporate Social Responsibility*, Harvard Business School Press, Boston 2003, s. 83–104.
10. Post J. E., Frederick W. C., Lawrence A. T., Weber J., *Business and Society: Corporate Strategy, Public Policy, Ethics*, McGraw-Hill, USA 1996.
11. Rybak M., *Etyka menedżera – społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa 2004.
12. Stoner J. A. F., Freeman R. E., Gilbert D. R., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1998.

Materiały i źródła

13. GRI, Sector Supplement for Public Agencies, dostępny na: www.global-reporting.org, Amsterdam 2005.
14. GRI, Sustainability Reporting Framework, Global Reporting Initiative, dostępny na: www.globalreporting.org, Boston 2006.
15. GRI, Reporting in Government Agencies, Global Reporting Initiative, dostępny na: www.globalreporting.org, 2010.
16. Plawgo B. (red.), *Społeczna Odpowiedzialność Biznesu. Raport z badań*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku, Białystok 2009.
17. Raport: *Reaching Investors: communicating value through ESG disclosure*, GRI 2008.
18. Raport CSR Trends 2008, *Canadian Business for Social Responsibility*, Craib Design & Communications, Toronto 2009.