

ROLA PAŃSTWA WE WDRAŻANIU KONCEPCJI SPOŁECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI BIZNESU W UNII EUROPEJSKIEJ

I. Wprowadzenie

Opublikowana w 2010 r. międzynarodowa norma ISO 26000 definiuje społeczną odpowiedzialność (*social responsibility, corporate social responsibility* – CSR) jako „odpowiedzialność organizacji za wpływ jej decyzji i działań na społeczeństwo i środowisko, zapewniana poprzez przejrzyste i etyczne zachowanie, które przyczynia się do rozwoju zrównoważonego, w tym dobrobytu i zdrowia społeczeństwa, uwzględnia oczekiwania interesariuszy, jest zgodne z mającym zastosowanie prawem i spójne z międzynarodowymi normami postępowania oraz jest zintegrowane z działaniami organizacji i praktykowane w jej relacjach”.¹ Będąc realizacją rozwoju zrównoważonego w skali mikro, CSR ma przyczynić się do niwelowania negatywnych skutków globalizacji, zwłaszcza ujemnych efektów zewnętrznych działalności przedsiębiorstw.

Wobec narastających problemów współczesnego świata (głód i ubóstwo, degradacja środowiska, bezrobocie, patologie społeczne, terroryzm), przy założeniu, że „państwo jest terytorialną i polityczną instytucją, która opierając się na posiadanych zasobach oraz wykorzystując system prawny, gospodarczy i układ stosunków międzynarodowych, efektywnie i skutecznie tworzy optymalne warunki rozwoju cywilizacyjnego danego społeczeństwa”,² rodzi się pytanie o znaczenie, rolę i zadania państwa w procesie budowania nowego ładu społecznego, gospodarczego i politycznego.

1 Norma PN-ISO 26000. Wytyczne dotyczące społecznej odpowiedzialności, PKN, Warszawa 2012, s. 16.

2 J. Osiński, Nauka o państwie wobec współczesnego kryzysu finansowego, (w:) J. Osiński, S. Sztaba (red.), Nauki społeczne wobec kryzysu na rynkach finansowych, Warszawa 2009, s. 79.

Mimo sformułowanej na początku lat 90. XX w. przez niektórych badaczy tezy, że postępujące procesy globalizacyjne prowadzą do upadku państw narodowych, bo wzrost gospodarczy państw jest coraz silniej uzależniony od międzynarodowej konkurencyjności ich gospodarek, wydaje się, że chociaż globalizacja w sposób zróżnicowany wpływa na możliwości działania i autonomię państw narodowych, to jednak oznacza to nie tyle kryzys, ile fundamentalną zmianę i określenie na nowo roli państw i rządów w uwarunkowaniach epoki globalnej.³

Celem opracowania jest ocena działań wspierających wdrażanie koncepcji CSR podejmowanych przez polską administrację publiczną. Punktem wyjścia rozważań jest krytyczna analiza polityki UE w zakresie CSR, która stanowi podstawę identyfikacji obszarów i funkcji państwa we wdrażaniu koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu. Na tym tle przedstawiono dobre praktyki państw europejskich, szczególną uwagę poświęcając Polsce.

II. Ewolucja stanowiska UE w kwestii CSR

Pierwszym dokumentami unijnymi poświęconymi bezpośrednio tematowi społecznej odpowiedzialności biznesu była Zielona Księga CSR z 2001 r., inicjująca publiczną debatę na ten temat⁴ oraz opublikowana rok później Biała Księga CSR, uwzględniająca wnioski płynące z konsultacji społecznych pierwszego dokumentu i przedstawiająca syntetyczną strategię realizacji i upowszechniania praktyk społecznej odpowiedzialności biznesu w UE.⁵ Przywoływana w obu dokumentach definicja społecznej odpowiedzialności biznesu podkreśla dobrowolność tej idei,⁶ ograniczając tym samym wprowadzanie prawnych rozwiązań w tym zakresie.

Mimo na nowo rozgorzałej dyskusji, która nasiliła się po kryzysie 2007+, a dotyczącej tego, w jakim stopniu społeczna odpowiedzialność biznesu powinna być obowiązkowa (rys. 1), Komisja Europejska w opublikowanej w 2011 r. Odnowionej strategii UE na lata 2011-2014 dotyczącej społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw⁷ nie zaproponowała bardziej preskryptywnego podejścia do CSR. W komunikacie podkreślono, że rola instytucji publicznych, w szczególności zaś administracji publicznej, w obszarze CSR powinna być pomocnicza. Poprzez inteligentny zestaw dobrowolnych rozwiązań strategicznych oraz, w razie potrzeby, uzupełniające regu-

3 Zob. M. Sulek, J. Symonides (red.), Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych, Warszawa 2009.

4 Green Paper. Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility, Commission of the European Communities, Brussels, 18.7.2001, COM (2001) 366 final.

5 Communication from the Commission of the European Communities concerning Corporate Social Responsibility: A business contribution to Sustainable Development, Commission of the European Communities, Brussels, 2.7.2002, COM (2002) 347 final.

6 W Zielonej Księdze CSR zdefiniowano odpowiedzialność społeczną jako „konceptę, zgodnie z którą przedsiębiorstwa dobrowolnie uwzględniają problematykę społeczną i środowiskową w swojej działalności gospodarczej i stosunkach z zainteresowanymi stronami” (Green Paper..., *op. cit.*, s. 6).

7 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Odnowiona strategia UE na lata 2011-2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, Bruksela, 25.10.2011, KOM (2011) 681 wersja ostateczna.

lacje, państwo ma tworzyć sprzyjający klimat dla przedsiębiorstw, by dobrowolnie⁸ wypełniały swoje społeczne zobowiązania. Z tego też względu w zaprezentowanym w Strategii nowym programie działań zwrócono uwagę m.in. na znaczenie krajowych i regionalnych polityk w zakresie CSR. Podobne stanowisko zaprezentowano również w dwóch najnowszych raportach UE dotyczących CSR, podkreślając ponadto, że biznes nie może przejąć od instytucji publicznych odpowiedzialności za promocję, wdrażanie i monitorowanie społecznych i środowiskowych standardów.⁹

Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw jest zatem istotnym elementem polityki UE, bowiem zagadnienie to pojawia się w różnych dokumentach. Nie mają one jednak charakteru wiążącego, tylko doradczy – chodzi o prowadzenie i koordynowanie polityk poszczególnych państw członkowskich UE, by ograniczyć tym samym ryzyko rozbieżnego stanowiska. W swoim podejściu do CSR UE skoncentrowała się na trzech zagadnieniach: promowaniu dobrych praktyk, stworzeniu wiarygodnych podstaw dla domagania się od firm społecznie odpowiedzialnych działań poprzez ściśle powiązanie tej koncepcji z ideą rozwoju zrównoważonego i międzynarodowymi inicjatywami oraz na zapewnieniu zbieżności celów CSR z powiązanymi politykami publicznymi, gdyż i tak, w ostatecznym rozrachunku, pełna odpowiedzialność za rezultat spoczywa na rządach.¹⁰

III. Funkcje i narzędzia państwa w obszarze CSR

Państwo jest jednym z głównych podmiotów, które są w stanie nakłonić przedsiębiorstwa do realizacji ich obowiązków społecznych, bowiem swoimi działaniami jest w stanie kształtować zakres oraz warunki przyjmowanej przez firmy odpowiedzialności. Wpływ państwa na przedsiębiorstwa w obszarze społecznej odpowiedzialności biznesu przejawia się przede wszystkim w trzech obszarach:

- promocji (kampanie informacyjne i programy pomocowe),
- regulacji (skuteczne, sprzyjające biznesowi rozwiązania formalno-prawne, zielone i etyczne kryteria przy zamówieniach publicznych),
- kontroli (wspieranie instytucji regulujących i monitorujących CSR).

Administracja państwowa może więc pełnić w odniesieniu do CSR następujące funkcje: edukacyjną, motywującą (zachęty ekonomiczne), integracyjną (wspieranie współpracy międzysektorowej), koordynującą. Według Banku Światowego rząd powinien przyczyniać się do rozwoju idei CSR, stosując oprócz ustawowego,

8 W komunikacie wprowadzono nową definicję CSR (opartą na normie ISO 26000), w której zasada dobrowolności CSR nie jest już eksponowana: „CSR to odpowiedzialność przedsiębiorstw za ich wpływ na społeczeństwo” (Komunikat Komisji..., *op. cit.*, s. 7).

9 Zob. Raporty Parlamentu Europejskiego o odpowiedzialnym biznesie i zrównoważonym rozwoju, www.csrinfo.org/pl/component/content/article/4290-raporty-parlamentu-europejskiego-o-odpowiedzialnym-biznesie-i-zrownnowazonym-rozwoju (data dostępu: 29.04.2013 r.).

10 J. Nakonieczna, Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw międzynarodowych, Warszawa 2008, s. 131-132.

podejście „miękkie”, pozalegisłacyjne, przyjmujące postać jednego lub kombinacji następujących działań: nakładania zobowiązań, ułatwiania, budowania partnerstwa oraz aprobowania. Ważne jest jednak, by instytucje rządowe pamiętały, że ich rola w procesie implementacji społecznej odpowiedzialności biznesu powinna mieć nie tylko wymiar zewnętrzny, lecz także wewnętrzny (stosowanie standardów CSR w samej administracji publicznej). Nie pomniejszając znaczenia dawania dobrego przykładu wydaje się jednak, że to właśnie zewnętrzny wymiar działalności państwa na rzecz CSR jest kluczowy dla rozwoju tej koncepcji.¹¹

W opublikowanym przez KE w 2011 r. Kompendium krajowych polityk publicznych w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu w UE odniesiono się do różnych narzędzi stosowanych przez państwa członkowskie do wspierania CSR (ilustrując je dobrymi praktykami, identyfikując wyzwania i potrzebę dalszego usprawnienia działań w tym zakresie oraz podając linki do odpowiednich krajowych stron internetowych). Narzędzia na rzecz promocji CSR ujęto w pięć kategorii: rozwiązania legislacyjne, zachęty ekonomiczne i finansowe, działania informacyjne (podnoszące świadomość), działania wzmacniające wielostronną współpracę i partnerstwa na rzecz CSR oraz instrumenty hybrydowe (będące kombinacjami powyższych).¹² Przeglądu i analizy instytucjonalnych modeli promocji CSR w wybranych państwach świata dokonała również L. Anam, która na podstawie analizy elementów, takich jak: rola rządu i instytucji przez niego powołanych, istniejące polityki i strategie CSR, podejmowane działania, wyróżniła cztery modele promocji CSR, cechujące się różnym poziomem zaangażowania administracji publicznej: obserwator, patron, promotor i partner.¹³

Równolegle do aktywności na poziomie UE poszczególne państwa członkowskie z różnym zaangażowaniem podejmują zatem działania na rzecz społecznej odpowiedzialności biznesu (tabela 1).

Analizując działania państw członkowskich w obszarze CSR można zauważyć narodowe różnice w podejściu do tej koncepcji oraz różny stopień nasilenia aktywności na tym polu. Wynikać to może z wielu czynników, które determinują warunki powstania i rozwoju koncepcji CSR. Chociaż większość państw starej UE aktywnie wdraża koncepcję CSR, to tylko 15 spośród 27 państw członkowskich posiada krajowe ramy polityczne promujące CSR.¹⁴ Warto jednak zauważyć, że wraz z rozwojem koncepcji CSR w poszczególnych państwach przyjmuje się coraz więcej podobnych rozwiązań.

11 Zob. E. Jastrzębska, Państwo a społeczna odpowiedzialność biznesu, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace” 2011, nr 2 (6), s. 9-30.

12 Corporate Social Responsibility. National Public Policies in the European Union, European Commission, 2011, s. 5, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6716&langId=en> (data dostępu: 28.04.2013 r.).

13 L. Anam, Analiza instytucjonalnych modeli promocji CSR w wybranych krajach. Analiza przygotowana dla Ministerstwa Gospodarki przez CSRIinfo, CSRIinfo, Warszawa 2011, s. 4-5, www.mg.gov.pl/files/upload/10901/Analiza_instytucjonalna_modeli_promocji_CSR.pdf (data dostępu: 28.04.2013 r.).

14 Corporate Social Responsibility..., *op. cit.*

IV. Wspieranie wdrażania CSR przez instytucje publiczne w Polsce

W Polsce CSR jest tematem stosunkowo nowym, czego dowodzi także polityka publiczna w tym zakresie, skupiająca się przede wszystkim na promocji tej koncepcji (tabela 1.). Pierwszym przejawem działań promocyjnych było zadeklarowanie przez Polskę w 2001 r. poparcia dla inicjatywy *Global Compact*. W kolejnych latach brakowało strategicznych działań publicznych w tym obszarze. W 2005 r. doszło do spotkania inauguracyjnego prace nad założeniami do wspólnej strategii CSR z udziałem wicepremiera J. Hausnera, przedstawicieli kilku ministerstw, organizacji biznesowych i pozarządowych, ale podjęta próba zakończyła się niepowodzeniem. Kolejne działania na rzecz promocji CSR skierowane były do administracji rządowej – w 2006 r. Bank Światowy przygotował przewodnik *CSR Implementation guide. Non-legislative options for the polish government*, wspierający administrację w przygotowaniu podstaw polityki publicznej w zakresie CSR, rok później przeprowadził dla niej szkolenia z tego zakresu.

Istotnym krokiem promującym CSR w Polsce było powołanie w 2008 r. polskiego Komitetu Technicznego 305 ds. Społecznej Odpowiedzialności, który brał udział w opracowaniu normy ISO 26000. Ważnym elementem edukowania w zakresie CSR (zarówno inwestorów, jak i spółek) było opracowanie w 2009 r. pierwszego w Europie Środkowo-Wschodniej indeksu spółek odpowiedzialnych GPW w Warszawie. Jednak zintensyfikowanie działań na rzecz wspierania rozwoju CSR w Polsce nastąpiło wraz z powołaniem Zespołu do spraw Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw, któremu przewodniczy Podsekretarz Stanu w MG (2009 r.). W celu ukierunkowania podejmowanych działań na obszary kluczowe dla rozwoju CSR w polskich realiach, Zespół przyjął w maju 2011 r. zestaw rekomendacji do podjęcia (zarówno przez Rząd, jak i partnerów społeczno-gospodarczych), których wdrażanie następuje w ramach rocznych planów, monitorowanych i ewaluowanych.¹⁵

MG uruchomiło na swojej stronie internetowej zakładkę *Społeczna Odpowiedzialność Przedsiębiorstw (CSR)*, na której krótko przedstawia międzynarodowe standardy i inicjatywy CSR oraz polskie działania z tego obszaru. Na stronie zawieszono m.in. opracowane na potrzeby upowszechniania idei społecznej odpowiedzialności biznesu dwa podręczniki (*Zrównoważony biznes – podręcznik dla małych i średnich przedsiębiorstw* oraz *Zarządzanie ryzykiem w procesie zrównoważonego rozwoju biznesu*), również *Wytyczne w zakresie ujawniania danych pozafinansowych przedsiębiorstw*, *Nowe podejście do zamówień publicznych* (by uczynić je bardziej przyjaznymi dla MŚP, innowacji i środowiska) oraz wypracowaną w ramach dialogu międzysektorowego *Wizję zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu 2050*.

15 Zob. Rekomendacje Zespołu, www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Zrownowazony+rozwoj/Spoeczna+Odpowiedzialnosc+Przedsiębiorstw+CSR/Zespol+CSR/Rekomendacje (data dostępu: 29.04.2013 r.).

Do najważniejszych przedsięwzięć zrealizowanych przez MG we współpracy z różnymi partnerami biznesowymi i społecznymi zaliczyć można konferencję polskiej prezydencji *Jak zwiększyć obecność i skuteczność CSR w Unii Europejskiej?* (Gdańsk, wrzesień 2011 r.), inaugurację normy PN-ISO 26000 (Warszawa, listopad 2012 r.) oraz konferencję nt. *Wytycznych ONZ dot. biznesu i praw człowieka* (Warszawa, styczeń 2013 r.). Z punktu widzenia efektywności wspierania rozwoju CSR w Polsce bardzo ważny jest najnowszy ogólnopolski projekt PARP *Zwiększenie konkurencyjności regionów poprzez społeczną odpowiedzialność biznesu (CSR)*, finansowany w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Projekt przewiduje spotkania informacyjne i szkolenia dla MŚP, Urzędów Marszałkowskich i Centrów Obsługi Inwestora i Eksportera w każdym z 16 województw, dofinansowanie konkursowych projektów pilotażowych MŚP (budżet ponad 10 mln zł) oraz upowszechnienie dobrych praktyk.¹⁶

Niezależnie od działań podejmowanych na szczeblu centralnym, liczne inicjatywy mające na celu upowszechnianie idei CSR podejmują także regiony (choć przede wszystkim w ramach partnerstw międzysektorowych) – warto tutaj wspomnieć o projektach takich jak np.: *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstw (Lubelszczyzna)* czy *CSR dla Górnego Śląska. Międzysektorowa wiosna 2008/2009: działania na rzecz ożywienia współpracy między sektorami* (Śląsk aktywnie promuje CSR za pomocą różnych inicjatyw – <http://csr.slaskie.pl/>).

W Polsce nadal zatem brakuje nadrzędnej strategii rządowej dotyczącej promowania CSR,¹⁷ wraz z odpowiednimi instrumentami umożliwiającymi jej wdrożenie i monitorowanie, co byłoby istotnym czynnikiem wzmacniania świadomości interesariuszy co do słuszności tej idei i jej wpływu na realizację rozwoju zrównoważonego jako strategii *win-win*.

V. Podsumowanie

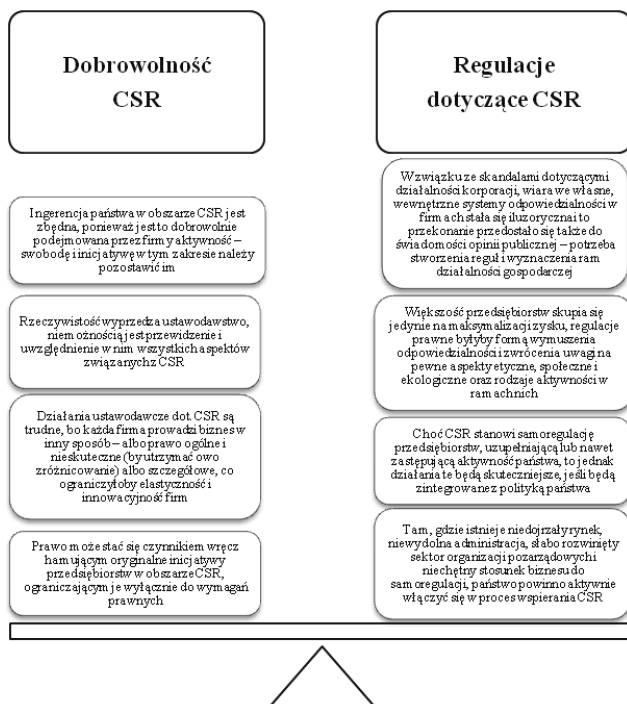
Globalizacja sprawia, że należy inaczej podchodzić nie tylko do problemu granic, różnic między tym, co narodowe, a tym, co ponadnarodowe, lecz także między gospodarką światową i państwem, czy organizacjami międzynarodowymi, narodami i społeczeństwami. Jednak ciągle podstawowymi uczestnikami stosunków międzynarodowych pozostają państwa, chociaż oddziałujące na nie procesy globalizacji, regionalizacji czy demokratyzacji będą prowadzić do ich dalszej transformacji i ewolucji, do dostosowywania się do nowych wyzwań i zagrożeń. Państwo nadal zachowało swój uprzywilejowany status do przewodzenia społeczeństwem i powinno promować ideę współodpowiedzialności wszystkich aktorów stosunków międzynarodowych za losy świata. Odpowiedzialność ta wymaga uwzględniania

¹⁶ O projekcie, www.csr.parp.gov.pl/index/index/1712 (data dostępu: 29.04.2013 r.).

¹⁷ W strategiach zintegrowanych i programach znalazły się jedynie zapisy dotyczące istotności CSR.

interesów wszystkich interesariuszy, zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń, zgodnie z paradygmatem rozwoju zrównoważonego, którego realizacją w życiu gospodarczym jest idea społecznej odpowiedzialności biznesu. Tylko wielostronna współpraca przy urzeczywistnianiu obu tych koncepcji pozwoli sprostać współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom cywilizacyjnym.

Rysunek 1. Argumenty przemawiające za i przeciw wprowadzeniu regulacji w obszarze CSR



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1. Przykładowe działania na rzecz CSR podejmowane przez administrację publiczną w wybranych państwach UE i w Polsce

Rodzaj działania wspierającego CSR	Państwa, w których przyjęto dane rozwiązanie	Polska
przyjęcie narodowej strategii CSR (polityki, planu działania)	Belgia, Dania, Francja, Holandia, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy	-
tworzenie rządowych instytucji dedykowanych CSR, wspierających rozwój koncepcji	Francja, Niemcy, Szwecja	-
powoływanie ciał doradczych oraz centrów wiedzy i promocji CSR, których rząd jest uczestnikiem	Belgia, Dania, Holandia, Wielka Brytania	+
wprowadzenie systemu znakowania społecznego produktów wytworzonych przez przedsiębiorstwa przestrzegające w całym łańcuchu dostaw standardów MOP	Belgia	-
stworzenie organizacji (forum), będącej platformą wspólnych projektów przedsiębiorstw i zrzeszeń branżowych	Belgia, Niemcy, Wielka Brytania	-
opracowanie indeksu społecznego mierzącego społeczne zaangażowanie przedsiębiorstw	Dania	-
popularyzowanie wdrażania inicjatyw CSR	Niemcy, Włochy	+
wprowadzenie kodeksu spółek giełdowych uwzględniającego kwestie CSR (<i>comply or explain</i>)	Dania	+
wprowadzenie narzędzi prawnych zachęcających do uwzględniania kryteriów ESG przy podejmowaniu decyzji zakupowych i inwestycyjnych	Belgia, Szwecja	+
uregulowania nakładające na wybrane przedsiębiorstwa obowiązek raportowania danych pozafinansowych	Dania, Francja, Hiszpania, Niemcy, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania	-
powołanie Ministra ds. CSR	Wielka Brytania	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Corporate Social Responsibility...*, op. cit.; L. Anam, *Analiza...*, op. cit.; CSR w UE, <http://odpowiedzialnybiznes.pl/pl/baza-wiedzy/o-csr/csr-w-ue.html> (data dostępu: 28.04.2013 r.).

THE ROLE OF THE STATE IN THE IMPLEMENTATION OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY IN THE EUROPEAN UNION

The aim of this paper is to evaluate the activities of the Polish public administration in supporting the implementation of the concept of corporate social responsibility (CSR). Critical analysis of EU policy on CSR is used to identify the areas and functions of the state in the implementation of CSR. On this basis good practices of European States (including Poland's experience) are shown. Despite significant efforts to support CSR, primarily only promotional activities are exercised. In Poland there is no public CSR strategy and the relevant instruments for its implementation and monitoring, which would help build awareness among the various groups of stakeholders that CSR is a win-win strategy, is lacking.

Keywords: European Union, corporate social responsibility, social responsibility, public policy, state, Poland