

Spółeczna odpowiedzialność i zaufanie podstawą strategicznej współpracy międzysektorowej

Nadesłany: 1.09.2012 | Zaakceptowany do druku: 21.09.2012

Maria Janina Broniewska¹

Abstrakt

Cel: Celem artykułu jest prezentacja i wskazanie przydatności modelu strategicznej współpracy międzysektorowej i jej uwarunkowań, takich jak społeczna odpowiedzialność i zaufanie. Funkcjonowanie oraz rozwój organizacji w coraz większym stopniu zależą bowiem nie tylko od nich samych, ale także od ich relacji z otoczeniem. Im większa jest uczciwość i odpowiedzialność społeczna organizacji, tym większe jest zaufanie i chęć współpracy jej partnerów. Zależność ta występuje także w polskich realiach i dotyczy relacji międzysektorowych poza sferą biznesu.

Metodologia: W metodyce badawczej wykorzystano badania literaturowe oraz przedstawiono wyniki dyskusji focusowej grupy finalizującej w 2012 roku model współpracy administracji publicznej z NGO (organizacjami pozarządowymi).

Wnioski: Model współpracy administracji publicznej z NGO wydaje się udaną propozycją współpracy międzysektorowej. Istotnym zadaniem wydaje się teraz upowszechnienie założeń i elementów składowych modelu oraz przede wszystkim – sprawienie, by nie był on uważany za kolejne mało przydatne narzędzie. Model ten powinien bowiem stanowić ramę pomocną w wypracowaniu własnych, lokalnie użytecznych standardów współpracy międzysektorowej.

Oryginalność: O oryginalności opracowania świadczy zarówno teoretyczne, jak i praktyczne przedstawienie korzyści z prawidłowej współpracy międzysektorowej.

Słowa kluczowe: zaufanie, odpowiedzialność społeczna, model współpracy międzysektorowej, administracja publiczna, organizacje pozarządowe

Social responsibility and trust as the basic elements of inter-sectoral cooperation

Primary submission: 1.09.2012 | Final acceptance: 21.09.2012

Abstract

Purpose: The aim of the article is to present a strategic model of inter-sectoral cooperation and its conditions, such as social responsibility and trust. The development of organizations depends on them, but also on relationships with business partners. The greater the integrity and social responsibility of the organization, the greater the trust and willingness of the business partners. The importance of trust should also be observed in the Polish reality, not only in business.

Methodology: The aim was achieved by discussing literature and presenting the results of focus discussion in groups. The end result was a conceptual model of NGO (non-governmental organization) – PA (public administration) cooperation (2012).

Findings: The conceptual model of NGO (non-governmental organization) – PA (public administration) cooperation seems to be an interesting and promising solution. It seems to be a significant task of both popularizing assumptions and providing building blocks for models. It could be considered to be a very useful tool. This model should provide a helpful framework for developing local standards that will be useful in inter-sectoral cooperation.

Originality: The novelty and originality of the study is the theoretical and practical presentation of the strengths of inter-sectoral cooperation.

Keywords: trust, social responsibility, model of inter-sectoral cooperation, public administration, non-governmental organizations

JEL: M1

¹ Uniwersytet Łódzki

Adres do korespondencji: Uniwersytet Łódzki, Katedra Zarządzania, ul. Matejki 22/26, 90-237 Łódź, e-mail: mbroniewska@uni.lodz.pl.

Wprowadzenie

Czynniki kształtujące współpracę administracji publicznej i organizacji pozarządowych można rozpatrywać na wielu płaszczyznach. Większość z nich kształtuje się w długotrwałych procesach i relacjach oraz mieści się w sferze trudno podlegającej formalizacji, a co za tym idzie – dość trudno mierzalnej. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych (tabela 1) do uwarunkowań tej współpracy zaliczyć można przede wszystkim odpowiednią postawę wynikającą z przyjęcia zasad odpowiedzialności społecznej organizacji oraz oparte na zaufaniu partnerstwo we wzajemnych relacjach.

Tabela 1 | Uwarunkowania dobrej współpracy z punktu widzenia administracji publicznej i organizacji pozarządowych

Uwarunkowania współpracy	Przedstawiciele administracji publicznej	Przedstawiciele organizacji pozarządowych
Odpowiednia postawa	<ul style="list-style-type: none"> – potrzeba uznania, że organizacje są kompetentnymi partnerami, – rozumienie dla specyfiki funkcjonowania partnera, – zrozumienie (ze strony organizacji), że administracja nie zawsze ma świadomość wszystkich problemów i potrzeb, – otwartość w kontaktach, – kultura osobista, – przejawianie rzeczywistego zainteresowania działalnością organizacji, – pokazywanie przez organizacje chęci współpracy z administracją 	<ul style="list-style-type: none"> – rozumienie dla specyfiki funkcjonowania partnera, – tolerancja dla spontanicznego charakteru działalności organizacji, – otwartość administracji na potrzeby trzeciego sektora – wzajemne zrozumienie potrzeb, – gotowość administracji do rozwiązywania sygnalizowanych problemów
Dobre relacje	<ul style="list-style-type: none"> – równość, – komunikatywność, – dobra wola obu stron, – wzajemne zrozumienie 	<ul style="list-style-type: none"> – unikanie budowania stosunków opierających się na podległości i dominacji (po obu stronach), – komunikatywność, – niewyręczanie organizacji, ale pomaganie im w działalności, – unikanie formalności, – unikanie sytuacji prowadzących do konfrontacji między organizacjami
Partnerstwo	<ul style="list-style-type: none"> – zdolność do kompromisu, – cierpliwość 	<ul style="list-style-type: none"> – współinicjowanie działań, – unikanie relacji zleceniodawca–zleceniobiorca, – poszanowanie odrębności organizacji, – szacunek dla organizacji, – wzajemne dopełnianie się w codziennym funkcjonowaniu, – dyplomacja

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bogacz-Wojtanowska i in. (2010). Pogrubioną czcionką wyróżniono cechy współpracy wymienione przez obie strony (MB).

W zestawieniu ujętym w tabeli 1 uwidacznia się różnica w formułowaniu kategorii partnerstwa. Dla urzędników partnerstwo to zdolność do ustępstw i cierpliwości wobec drugiej strony (czyli organizacji). Organizacje trzeciego sektora postrzegają zaś partnerstwo jako kategorię znacznie bardziej rozbudowaną, z akcentem położonym na sposób zachowania się i działania urzędników. Tymczasem dla jakości współpracy istotne jest zbieżne postrzeganie spraw, co do których obie strony ogólnie się zgadzają. Przyjmowanie bowiem różnych perspektyw i odmienne rozumienie tych samych czynników przekłada się w praktyce na ogólną opinię o wzajemnych relacjach, która obecnie nie zawsze jest pozytywna (Górniak, 2010/11). Dla zbieżności poglądów i działań w istotnych kwestiach współpracy pozytywne wydają się wytyczne zaprezentowane w modelu współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi (NGO).

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie, iż ten model stanowi nową, opartą na partnerstwie i wzajemnym zaufaniu oraz odpowiedzialności społecznej, jakość we współpracy międzysektorowej. Warto więc dokonać analizy jego założeń i przydatności dla obu stron. Analizę tę poprzedzą rozważania na temat dwóch uwarunkowań współpracy, które wydają się mieć zasadnicze znaczenie. Pierwszym z nich jest partnerstwo oparte na zaufaniu, a drugim – wdrożenie zasad odpowiedzialności społecznej, zwłaszcza w jednostkach administracji publicznej. Partnerstwo wydaje się bowiem w tej współpracy zjawiskiem najbardziej pożądanym, choć zapewne niełatwym do osiągnięcia, nawet jeśli będą się pojawiać coraz to bardziej przydatne ramy instytucjonalne i wzorce, takie jak wspomniany wyżej model współpracy.

| Zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności – wspólny cel i różne formy realizacji partnerów współpracy międzysektorowej

Nie negując istoty i roli sektora rynkowego (biznesowego), warto podkreślić znaczenie dwóch pozostałych sektorów, precyzując jednocześnie pojęcie organizacji pozarządowych (NGO). Organizacje te nie doczekały się w literaturze jednolitego określenia. Wielorakość pojęć wynika głównie z różnie tłumaczonych angielskich zwrotów: *non governmental organization* (NGO – organizacja pozarządowa) lub *non profit organization* (organizacja niedochodowa, organizacja niezarobkowa, organizacja niekomercyjna, organizacja niezyskowa). Współcześnie za organizację *non profit* „uważa się taką organizację, która służy poprawie ogólnego poziomu życia społecznego, dzięki zebraniu i redystrybucji odpowiednich zasobów oraz dostarczeniu dóbr fizycznych i usług” (Sargeant, 2004, s. 17). W Polsce działalność takich organizacji została uregulowana w Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (u.d.p.p.w.) z 2003 roku (*Ustawa...* 2003). Organizacje pozarządowe i ich działania, stając się coraz bardziej widoczne, spowodowały odejście od postrzegania gospodarki jako dwusektorowej do opisywanej w podziale na trzy strefy: (1) sektor publiczny (państwo), (2) rynkowy (gospodarka) i (3) społeczeństwo obywatelskie, czyli tzw. trzeci sektor (w którym lokujemy organizacje pozarządowe).

Warto też podkreślić, że administracja publiczna, a zwłaszcza samorząd terytorialny z jednej strony oraz organizacje pozarządowe z drugiej mają **wspólny cel** – zaspokajanie potrzeb lokalnej

społeczności, chociaż różnią się sposobami jego osiągnięcia. Każda z tych instytucji dysponuje własnymi atutami. Samorząd terytorialny ma legitymację do sprawowania władzy. Z kolei atutami organizacji pozarządowych są m.in. niezależność i często również niekonwencjonalność działania, dobre rozeznanie potrzeb społecznych, których nie można dostrzec „z góry”, niższe koszty działania dzięki pracy wolontariuszy, a także możliwość korzystania z różnych źródeł finansowania. Najważniejszym atutem organizacji pozarządowych są jednak ludzie, wolontariusze, mający motywację i zapał do zmieniania świata. To oni są elementem sprawczym innowacji, które odgrywają coraz większą rolę w organizacjach trzeciego sektora. Peter Drucker (1992) określa innowację jako specyficzne narzędzie – działanie, które nadaje zasobom nowe możliwości tworzenia bogactwa. Jednym z jej rodzajów są **innowacje społeczne**, rozumiane jako nowa koncepcja lub sposób sprostanienia społecznym wyzwaniom, zaadaptowany i stosowany przez odpowiednią grupę społeczną (*The most...* 2011). Dotyczy to pomysłów (produktów, usług, modeli), które równolegle odpowiadają na społeczne potrzeby bardziej efektywnie niż alternatywne sposoby działania. Innowacje takie tworzą nowe społeczne relacje lub przyczyniają się do współpracy międzyludzkiej, obejmując, oprócz oferowanego dobra, również zachętę do działania (*Empowering...* 2011). Do grupy innowacji społecznych możemy zaliczyć zarówno produkt, jak i proces czy technologię, ale również ruch społeczny, zasadę, ideę czy wreszcie dokument prawny czy model. Tym, co wyróżnia innowację społeczną, jest adresowanie jej do głównych społecznych wyzwań. Wykraczają one poza sektor gospodarczy i mogą odnosić się zarówno do szeroko pojętego państwa, jak i społeczeństwa obywatelskiego reprezentowanego przez trzeci sektor, a ich powstawanie może stanowić wypadkową rezultatów działania kilku organizacji lub osób nieprzynależących do tego samego sektora. Przykładem innowacji społecznej, podkreślającym nową, opartą na wzajemnym zaufaniu jakość we współpracy międzysektorowej, jest m.in. model współpracy administracji publicznej z NGO.

| Zaufanie jako element partnerstwa i współpracy międzysektorowej

Zaufanie jest pojęciem szerokim, stosowanym w wielu dyscyplinach naukowych, takich jak filozofia, psychologia, socjologia, nauki polityczne oraz nauki o zarządzaniu, ale w niniejszym opracowaniu pominięte zostaną opracowania innych dziedzin nauki poza zarządzaniem. Poza tym, abstrahując od relacji między pojedynczymi osobami, uwaga zostanie skupiona na stosunkach między organizacjami, wraz ze wskazaniem, że podstawa zaufania w ramach organizacji wykracza poza indywidualne i osobiste stosunki. Ale skoro, zgodnie z logiką, zaufanie zawsze dotyczy ludzi, a nie organizacji, to trzeba podkreślić, że zarówno zaufanie międzyludzkie, jak i zaufanie międzyorganizacyjne oznacza, że ludzie z tej samej lub różnych organizacji ufają sobie nawzajem (Zaheer i in., 1988). Niemniej, klasyfikując różne typy zaufania, oddziela się sferę indywidualną od sfery organizacji (tabela 2).

W dalszym ciągu opracowania szczególna uwaga zwrócona zostanie na rolę zaufania instytucjonalnego i międzyorganizacyjnego. Analizując poglądy na ten temat wypracowane w ramach nauk o zarządzaniu, w tabeli 3 zaprezentowano przegląd definicji zaufania.

Tabela 2 | Typy zaufania z punktu widzenia organizacji

Typy zaufania (Watson, 2005)	Typy zaufania (Czajkowska, 2006)
<ul style="list-style-type: none"> – zaufanie międzyludzkie, – zaufanie organizacyjne (korporacyjne), – zaufanie międzyorganizacyjne 	<ul style="list-style-type: none"> – zaufanie osobiste (do konkretnych osób), – zaufanie instytucjonalne (do całych organizacji), – zaufanie komercyjne (do produktów), – zaufanie technologiczne (do systemów technicznych)
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Watson (2005), Czajkowska (2006).	

Tabela 3 | Pojęcie zaufania w naukach o zarządzaniu – przegląd definicji

Poleganie na osobach lub systemach abstrakcyjnych, oparte na zawierzeniu, które równoważy niewiedzę lub brak informacji.	Z	Mechanizm oparty na założeniu, że innych członków danej społeczności cechuje uczciwe i kooperatywne zachowanie oparte na wspólnie wyznaczanych normach.
Oczekiwanie pozytywnych (bądź negatywnych) wyników działań drugiej strony podczas interakcji w warunkach wysokiej niepewności.	A	Oczekiwanie, ze strony danego środowiska, uczciwego, obopólnego, powtarzalnego zachowania, oparte na powszechnie akceptowanych przez część członków takiego środowiska normach.
Oczekiwanie etycznego, uczciwego, niegroźnego zachowania i troski o prawa innych.	F	Gotowość do polegania na drugiej stronie i działaniu w okolicznościach, gdy działania tej drugiej strony są bardzo ważne.
Otwartość jednej strony na drugą stronę, obopólna współpraca, wiara, że ta druga strona jest kompetentna, otwarta oraz odpowiedzialna.	A	Oczekiwanie co do uczestnika, że: wypełni swoje obowiązki; będzie zachowywał się w przewidywalny sposób; będzie działał i negocjował uczciwie nawet wtedy, gdy może zachować się w sposób oportunistyczny.
Wiara w kompetencje danej osoby, potrzebne do wykonania konkretnego zadania w określonych okolicznościach.	N	
	I	
	E	Cały zespół oczekiwań wspólny dla wszystkich stron zaangażowanych w wymianę.
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Fukuyama (1997), Giddens (2001), Sankowska i in. (2006).		

Zaufanie, obok transparentności, uznawane jest coraz powszechniej za cenną wartość. I chociaż jego niedostatek lub brak odczuwa wiele organizacji, to w naukach o zarządzaniu wskazuje się, że zaufanie stanowi dynamiczny atrybut każdej organizacji i w różnych okolicznościach może osiągać rozmaite wartości (Wicks i in., 1999). Podkreśla się również, że właściwy poziom zaufania (między dogmatyzmem a krytycyzmem) może zapewnić sprawne i efektywne funkcjonowanie we współczesnym, turbulentnym otoczeniu, którego podstawową cechą jest niepewność (Sikorski, 1998). We współczesnej gospodarce, zwanej gospodarką opartą na wiedzy, jeszcze wyraźniej wskazuje się na znaczenie uczciwości i otwartości komunikacyjnej, a obie te cechy określa się wymiarami zaufania (Robbins, 2004). Podkreśla się również, że zasoby niematerialne, uważane za kluczowe kompetencje firmy, powinny być chronione i nie posiadają substytutów. Do takich zasobów należy też zaufanie. Cechą zaufania i innych zasobów niematerialnych jest fakt, że nie można ich kupić, można je jedynie budować (Małewska, 2010).

Zakłócenia w relacjach opierających się na zaufaniu i wiarygodności nie pozwalają osiągnąć pełnej korzyści ze współpracy, w tym również ze współpracy międzyorganizacyjnej i międzysektorowej, co oczywiście odnosi się również do relacji między sektorem administracji publicznej

a tzw. trzecim sektorem skupiającym organizacje pozarządowe. Zaufanie traktuje się bowiem jako podstawowy filar partnerstwa stanowiący determinantę rozwoju organizacji i jej współpracy z otoczeniem (Surówka-Marszałek, 2010). Filar ten podkreślono również wyraźnie w zasadach współpracy analizowanego dalej modelu współpracy administracji publicznej. W rozważaniach szczególna uwaga zwrócona zostanie na współpracę NGO z jednostkami samorządu terytorialnego (JST).

| Odpowiedzialność społeczna w administracji publicznej

Zasady odpowiedzialności społecznej winny być wdrożone u wszystkich partnerów współpracy międzysektorowej. Jednak ze względu na nierówności w relacjach między władzami samorządowymi i organizacjami pozarządowymi należy zwrócić szczególną uwagę na implementację tej idei u dominującego partnera, czyli przedstawiciela administracji publicznej. Analizując relacje administracji publicznej, zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego (JST) z NGO, W. Łukowski (2011/12) podkreśla przede wszystkim niebezpieczeństwo kultury klientyzmu, wynikające właśnie z nierównych relacji na linii władze samorządowe–organizacje pozarządowe. Lekiem na te deformacje może być wdrożenie w administracji publicznej zasad społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility* – CSR), zwanej również społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstw lub społeczną odpowiedzialnością organizacji. W jej ramach liderzy biznesu, organizacje pozarządowych i administracji publicznej podejmują działania na rzecz swoich interesariuszy i społeczności.

CSR uznaje się za **implementację polityki zrównoważonego rozwoju** (*sustainable development*) przyjętej przez ONZ w dokumencie *Agenda 21* w 1992 roku na konferencji odbywającej się w Rio de Janeiro, zwanej Szczytem Ziemi (*Společna...* 2011). Idea ta została następnie poddana dialogowi społecznemu. Wymiana doświadczeń odbywa się w różnych gremiach, zwłaszcza zaś w ramach *Global Compact*, czyli forum dialogu i wymiany doświadczeń, zainicjowanym w 1999 roku w Davos w Szwajcarii. Działania w tej dziedzinie rozpowszechniły się również w Europie. W roku 2000, podczas Szczytu Europejskiego w Lizbonie, Rada Europejska przedstawiła program społeczno-gospodarczy Unii nazwany *Strategią Lizbońską* na lata 2000–2010. Jej celem było uczynienie z Unii Europejskiej dynamicznej konkurencyjnej gospodarki, opartej na wiedzy, zdolnej do trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz gwarantującej spójność społeczną i większą liczbę miejsc pracy (*Společna...* 2011).

Mimo pojawiających się zarzutów, że CSR to retoryka, której celem jest poprawa wizerunku organizacji, dziś kierunek ten wydaje się być zarówno powinnością, jak i wyzwaniem stawianym organizacjom, bowiem „społeczna odpowiedzialność zaczyna się tam, gdzie kończy się oddziaływanie prawa” (Filek, 2006, s. 35). Dotyczy to również kształtowania odpowiedzialności społecznej w administracji publicznej. Po uporządkowaniu koncepcji odpowiedzialności społecznej, w opublikowanej przez Komisję Europejską w 2001 roku *Zielonej Księdze* (*Green Paper on Corporate Social Responsibility*) podjęto wysiłki nadania publicznym przedsięwzięciom praw

i obowiązków właściwych dla prywatnego biznesu. (*Pełne...* 2003). W myśl idei nowego zarządzania publicznego sektor publiczny zostaje bowiem coraz szerzej poddawany regułom rynkowym, szczególnie w zakresie odpowiedzialności za efektywne i skuteczne świadczenie szeroko rozumianych usług publicznych. W tym kontekście odpowiedzialność władzy publicznej wyraża się dostępnością usługi, jawnością i kosztem jej świadczenia (Wodecka-Hyjek, 2008). Opracowano strategię upowszechniania postaw społecznie odpowiedzialnych wśród przedsiębiorstw i instrumenty finansowe wspierające CSR. Przede wszystkim jednak rozpoczęto poważną debatę publiczną dotyczącą zadań administracji publicznej w tym zakresie, inicjując m.in. specjalne fora międzysektorowe (*Społeczna...* 2007). Założono, że organa administracji publicznej powinny odpowiadać za (*Społeczna...* 2007):

- opracowanie warunków efektywnego stosowania prawa,
- umożliwienie swobodnego dostępu do informacji,
- przestrzeganie przejrzystości podejmowanych decyzji,
- ograniczenie przywilejów,
- zapewnienie należytej rangi profesjonalnej służby publicznej,
- zapobieganie korupcji i łapownictwu,
- promowanie i upowszechnianie zachowań etycznych.

Do ciekawszych przykładów realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju i odpowiedzialności społecznej w zarządzaniu publicznym można zaliczyć np. *Program Pastille*, w którym cztery miasta – Wiedeń, Lyon, Winterthur i Londyn – opracowały strategię mikrodziałań zgodnie z przyjętymi zasadami *Agendy 21* oraz projekty legislacyjne Rady Miasta Winterthur, zmierzające do skutecznej realizacji tych postanowień (Wolniak, Kukura, 2007). Interesujący jest też *Projekt Discerno*, w którym Europejska Organizacja Pracodawców Sektora Publicznego (CEEP) podjęła inicjatywę promowania odpowiedzialnego biznesu w krajach Europy. Warto dodać, że partnerem tego projektu jest również Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku (Plawgo i Sosnowicz, 2008).

Również w Polsce nastąpiły już pewne zmiany w tym zakresie. Ich intensyfikację zanotowano po roku 2004, w trakcie procesu integracji Polski z Unią Europejską. Przedstawiciele administracji rządowej rozpoczęli prace w różnych organach Unii Europejskiej, w tym również w działaniach na rzecz rozwoju CSR. Działania w tym zakresie koordynowane były przez powołaną w tym celu w 2006 roku przy Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej (MPiPS) nieformalną Międzyresortową Grupę Roboczą ds. Społecznej Odpowiedzialności. Zorganizowano warsztaty i szkolenia dla przedstawicieli administracji, opracowano przewodniki w zakresie podstawowych zagadnień związanych z wdrażaniem społecznej odpowiedzialności w instytucjach publicznych. Ważnymi filarami koncepcji społecznej odpowiedzialności stały się polityka środowiskowa i prace nad możliwością uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych (*Społeczna* 2007). 8 maja 2009 roku Prezes Rady Ministrów powołał (zarządzeniem nr 38) Zespół ds. Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw. Jego zadaniem miało być m.in. opracowanie rekomendacji dla administracji rządowej w zakresie promocji i wprowadzenia w życie zasad CSR.

Powierzono mu również koordynację działań poszczególnych organów administracji publicznej w tym obszarze, wykorzystywanie dobrych praktyk i doświadczeń innych państw, a zwłaszcza narzędzi wypracowanych w ramach Europejskiego Sojuszu na rzecz budowania i wdrażania polityki CSR. Ważnym celem jest również tworzenie warunków dla lepszej komunikacji i dialogu w sprawach CSR między administracją publiczną, biznesem, partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi. Kreatorem tego dialogu jest w dużej mierze Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego przy MPiPS, który organizuje cykliczne warsztaty szkoleniowe zatytułowane „Społecznie odpowiedzialna administracja publiczna” (*Institucje...* 2011).

Do najistotniejszych, zrealizowanych już działań dotyczących rozwoju społecznej odpowiedzialności w sferze administracji publicznej, w wyniku których następuje stopniowa przebudowa struktur społecznych w kierunku społeczeństwa obywatelskiego, możemy zaliczyć (Wodecka-Hyjek, 2008):

- powołanie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich,
- utworzenie Biuletynu Informacji Publicznej,
- ustanowienie Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, dotyczącego pracowników administracji rządowej,
- ratyfikację Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego w zakresie statutu pracownika samorządowego,
- opracowywanie lokalnych kodeksów etycznych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- powołanie, z inicjatywy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Międzyresortowej Grupy Roboczej ds. Społecznej Odpowiedzialności,
- organizowanie szkoleń dla kadry administracji rządowej i samorządowej w zakresie społecznej odpowiedzialności,
- promowanie polityki ochrony środowiska poprzez opracowanie katalogu kryteriów środowiskowych niezbędnych dla potrzeb specyfikacji zamówień publicznych,
- prace nad tworzeniem zintegrowanej platformy odpowiedzialności społecznej w celu przekazywania doświadczeń i współpracy między sektorem biznesu a sektorem publicznym i sektorem organizacji pozarządowych.

Dobrym przykładem wdrożenia idei CSR na szczeblu samorządowym może być program zrównoważonego rozwoju gminy Gliwice, wdrażany w ramach *Programu ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju dla miasta Gliwice do 2015 r.* (Wolniak i Kukura, 2007).

Nadal jednak istnieje wiele potencjalnych obszarów działań, które stwarzają pole do włączenia się administracji publicznej w wysiłki na rzecz wdrażania zasad CSR w Polsce. Wymieni tu można chociażby konieczność opracowania norm akceptowanych przez przedsiębiorstwa i przez opinię publiczną, po to, by można było określić co – w polskich warunkach – powinno stanowić o tym, żeby firmę można było uznać za społecznie odpowiedzialną. Istotnymi obszarami działania są także edukacja i promocja idei społecznej odpowiedzialności, bowiem mimo

działań podejmowanych przez organizacje społeczne (w tym Forum Odpowiedzialnego Biznesu) poziomu wiedzy z tego zakresu w Polsce nie można uznać za satysfakcjonujący. Zasady CSR najbardziej rozpowszechnione są wśród dużych, najczęściej międzynarodowych korporacji, mających dostęp do wiedzy o światowych trendach w zarządzaniu, zaś wśród średnich i małych firm tylko niewielka część angażuje się w działania społeczne. Innym problemem jest brak głębszej refleksji na temat odpowiedzialności społecznej, co niejednokrotnie zawęża działania w tej materii do działań marketingowych z zakresu public relations, i to w wąskim sensie dbałości o dobry wizerunek korporacji, a nawet tylko o pozytywne doniesienia medialne. Zmierzenie się z tymi wyzwaniem może być łatwiejsze, jeśli powstaną fora wymiany doświadczeń z zakresu CSR w tym obszarze, inicjowane przez instytucje administracji publicznej różnego szczebla.

Jak wynika z powyższych rozważań, w ostatnich latach nie tylko przedsiębiorstwa i organizacje branżowe, ale również organizacje pozarządowe i instytucje administracji publicznej coraz szerzej włączają się w rozwój koncepcji CSR w Polsce. Wskazane przykłady świadczą o poprawie w zakresie etycznej strony działalności administracji, co do której notowano przecież liczne zastrzeżenia (Kieżun, 2000). Aby poprawa ta nadal następowała, władze – zwłaszcza samorządowe – winny również zmierzyć się z problemem, jaki stanowi niekorzystny wizerunek przedsiębiorcy, stawiając czoło stereotypom i uprzedzeniom towarzyszącym postrzeganiu podmiotów sektora prywatnego. Przedsiębiorcy często nie są bowiem postrzegani jako czynnik sprawczy tworzenia nowych miejsc pracy, ale jako podmioty związane z szeregiem negatywnych zjawisk w postaci np. łamania praw pracowniczych czy problemów dotyczących egzekwowania ustaleń poczynionych między partnerem publicznym i prywatnym (*Społeczna...* 2009). Tymczasem kształtowanie zachowań przedsiębiorczych i społecznie odpowiedzialnych wymaga od organów, zwłaszcza administracji samorządowej, zmiany stylu sprawowania władzy – z administrowania na zarządzanie. Wiąże się to z profesjonalizmem, kreatywnością, innowacyjnością i odpowiedzialnością kadry urzędniczej, dającej przykład działań społecznie odpowiedzialnych, co skutkować będzie wieloma korzyściami, takimi jak:

- wzrost poziomu kultury organizacyjnej i doskonalenie jakości zarządzania,
- poprawa wizerunku i reputacji administracji publicznej oraz wzrost poziomu zaufania społecznego,
- popularyzacja założeń zrównoważonego rozwoju oraz ukształtowanie polityki państwa w kierunku ochrony środowiska,
- pozyskanie i utrzymanie dobrych pracowników i wzrost motywacji kadry administracyjnej,
- lepsze przestrzeganie przepisów prawa.

Korzyści te są tak istotne, że dążenie do zbudowania wzajemnego zaufania, przejrzystości i atmosfery współpracy powinno stać się sposobem na funkcjonowanie miasta, gminy oraz innych jednostek tworzących sektor publiczny. Dotyczy to działań zarówno w relacjach ze środowiskiem wewnętrznym danej organizacji, jak i z otoczeniem zewnętrznym. Działania z zakresu CSR przyczyniają się bowiem do postrzegania organów administracji publicznej jako **odpowiedzialnych partnerów**, tworząc pozytywny wizerunek w oczach społeczności lokalnej, inwestorów, mediów

i innych podmiotów oraz instytucji współpracujących, w tym również organizacji trzeciego sektora. Taka opinia ma szanse przełożyć się w większym stopniu na efekty w postaci dobrego klimatu do mieszkania i inwestowania na terenie funkcjonowania danej jednostki. Buduje się wówczas przekonanie, że środki przeznaczone na szeroko rozumianą administrację wydatkowane są efektywnie, przy zapewnieniu maksymalizacji korzyści po stronie społeczeństwa.

Partnerstwo w modelu współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

We współczesnym zarządzaniu publicznym zauważalne są wyraźnie dwie tendencje. Pierwsza to odchodzenie od powtarzalności i powielania działań oraz wykonywania instrukcji na rzecz koncentrowania się na kreatywności i efektywności w rozwiązywaniu problemów. Druga to **tworzenie partnerskich relacji** nie tylko w obrębie sektora publicznego, ale również z organizacjami innych sektorów, w tym sektora organizacji pozarządowych. W Polsce znajdujemy przykłady poprawnej, a nawet dobrej współpracy administracji publicznej, a zwłaszcza administracji samorządowej, z organizacjami pozarządowymi. Widać to szczególnie w Centrach Organizacji Pozarządowych (COP), z których najstarsze działa w Gdyni (Dobranowska-Witelis, 2010). W tych przypadkach współpraca rozwija się harmonijnie, przynosząc satysfakcję obu stronom i przede wszystkim przynosząc korzyści lokalnym społecznościom.

Niemniej dość często można zaobserwować przypadki dysfunkcyjnych relacji administracji z trzecim sektorem oraz przykłady wyraźnego braku współpracy. Dlatego też w dyskusjach nad poprawą i rozwojem współdziałania pojawiła się kwestia standaryzacji. Taką próbę podjęto w **Modelu Współpracy Administracji Publicznej i Organizacji Pozarządowych** (2012) zwanym dalej modelem. Skupiono się w nim na kluczowych formach współpracy organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej, zwłaszcza zaś władzami samorządowymi w ramach prawa w tym zakresie. Warunkiem współpracy tak różnych partnerów – administracji publicznej oraz NGO – jest zdolność do kompromisu i samoograniczenia się po obu stronach. Wtedy samorząd i inne szczeble administracji publicznej mogą podjąć próby „podzielenia się” władzą, a organizacje pozarządowe mogą wpisać się bardziej świadomie zwłaszcza w cele realizowane na poziomie lokalnym czy regionalnym.

Budowany w latach 2010–2012 model zakorzeniony jest w istniejących rozwiązaniach prawnych, zwłaszcza w zapisach Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (u.d.p.p.w.) z 2003 roku. Trzeba jednak podkreślić, że w modelu nacisk kładziony jest przede wszystkim na **kulturę współpracy**, rozumianą jako zjawisko daleko wykraczające poza zapisy prawa. Część zawartych w nim zadań, np. partnerstwa lokalne, nie wynika bowiem z regulacji prawnych, lecz właśnie z kultury współpracy. W modelu nie wprowadzono też podziału jednostek samorządu terytorialnego ze względu na ich rodzaj i wielkość. Oznacza to, że model pozostaje uniwersalny, a każdy samorząd może wykorzystać odpowiednie narzędzia w nim zawarte zgodnie ze swoimi potrzebami i możliwościami. Ponadto w samych przepisach prawa

część rozwiązań jest obligatoryjna (np. roczne programy współpracy), a część fakultatywna (np. rady działalności pożytku publicznego czy wieloletnie programy współpracy). O zastosowaniu konkretnych rozwiązań (poza obowiązkowymi) powinni zdecydować partnerzy, kierując się kryterium ich przydatności.

W modelu zaleca się oparcie współpracy na trzech płaszczyznach (tabela 4) i działanie zgodnie ze wskazanymi w nim zasadami. Następnie każda z płaszczyzn analizowana jest według jednolitego schematu: (1) wprowadzenie, (2) podział płaszczyzn na części składowe zwane obszarami, (3) określenie narzędzi działania oraz (4) wskaźniki służące do pomiaru, czy i w jaki sposób realizowana jest współpraca w danym obszarze. Płaszczyzny te poddano analizie w tabeli 4. I chociaż stanowią one uniwersalny zestaw zaleceń dla wszelkich organów administracji publicznej, to podkreślono ich przydatność dla współpracy NGO z jednostkami administracji na szczeblu terytorialnym, czyli jednostkami samorządu terytorialnego (JST).

Tabela 4 | Trzy płaszczyzny współpracy administracji publicznej na szczeblu samorządowym (JST) z NGO

PŁASZCZYZNA I	PŁASZCZYZNA II	PŁASZCZYZNA III
Współpraca JST i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia polityk publicznych , czyli systemowych i porządkowych działań, które podejmowane są dla rozwiązywania najważniejszych problemów, dotyczących mieszkańców lokalnych społeczności.	Współpraca JST i organizacji pozarządowych w zakresie realizacji zadań publicznych , czyli działań podejmowanych przez administrację samorządową w ramach ustaw określających zakres ich kompetencji publicznych.	Infrastruktura współpracy (ujmująca ogół lokalnie ukształtowanych czynników wpływających na funkcjonowanie organizacji pozarządowych oraz na współpracę pomiędzy sektorem samorządowym a trzecim sektorem) oraz tworzenie warunków do społecznej aktywności.
Wspólne dla trzech płaszczyzn ZASADY WSPÓŁPRACY		
Źródło: opracowanie własne na podstawie <i>Model...</i> (2012).		

Sformułowane w u.d.p.p.w. zasady stały się podstawą konstrukcji modelu współpracy i obowiązują zarówno w administracji publicznej, jak i w NGO. Obok sześciu zasad podstawowych w modelu scharakteryzowano także siódmą zasadę równości szans, jedną z istotnych wskaźników związanych z porządkiem demokratycznym (*Model...* 2012). Kluczowe dla budowania współpracy wydają się zaś, wynikające z wzajemnego zaufania, zasady partnerstwa, jawności, uczciwej konkurencji i równości szans.

- 1. Zasada pomocniczości** (subsydiarności) zakłada, że każda władza jest służebna wobec obywateli i nie powinna ingerować w życie społeczne, o ile nie jest to uzasadnione określonymi warunkami i okolicznościami. Oznacza to, że lokalne problemy powinny być rozwiązywane u samego źródła. Jeśli sami obywatele (rodzina, sąsiedztwo, wspólnota lokalna) mają potencjał do poradenia sobie z nimi, to lokalna władza powinna pozostawić im pole do działania, a samorząd powinien przekazywać realizację zadań wraz z niezbędnymi zasobami organizacjom pozarządowym, o ile są one w stanie te zadania zrealizować zgodnie z ustalonym standardem.

2. **Zasada suwerenności** oznacza, że partnerzy współpracy zachowują niezależność we wzajemnych relacjach. Zapewnia się więc im prawo do wzajemnej konstruktywnej wymiany opinii, w tym opinii krytycznych. Nie powinno to jednak ograniczać ich wzajemnej współpracy.
3. **Zasada efektywności** wymaga od partnerów współpracy stałego podnoszenia potencjału do sprawnego realizowania zadań publicznych. Powinny być one wykonywane na podstawie reguł gospodarności (oszczędnie), tworzenia maksymalnej wartości za określone nakłady i szanowania publicznych zasobów. Z zasadą efektywności koresponduje pomocnicza **zasada standaryzacji**, rozumiana jako wspólne i zorganizowane określanie wszystkich ważnych wymiarów i parametrów danej usługi/zadania wraz z zainteresowanymi i zaangażowanymi w realizację podmiotami.
4. **Zasada partnerstwa** zakłada współdziałanie suwerennych partnerów na rzecz celów, które są kluczowe dla rozwoju lokalnej społeczności i dobrostanu obywateli. Podejmują oni wspólne wysiłki w przekonaniu, że dzięki łączeniu zasobów i kompetencji osiągną lepsze rezultaty.
5. **Zasada uczciwej konkurencji** oznacza równe szanse odpowiednio przygotowanych podmiotów w rywalizacji o możliwość wykonywania zadań publicznych. Niesie to ze sobą respektowanie założenia, że wszystkie organizacje pozarządowe powinny mieć równy dostęp do możliwości współpracy. Opierając się na zasadzie uczciwej konkurencji, można bowiem znaleźć najbardziej efektywnego realizatora zadań publicznych.
6. **Zasada jawności** zakłada, że partnerzy współpracy wzajemnie udostępniają sobie, w adekwatnych formach, pełną i prawdziwą informację na temat obszarów swojego działania, które są istotne z punktu widzenia budowania zaufania i wysokiej jakości partnerstwa.
7. **Zasada równości szans** jest dodatkową zasadą, zgodnie z którą zakłada się, że w społeczeństwie istnieją nierówności społeczne i dyskryminacja. Jej uniwersalność wynika z faktu, że nie tworzy się hierarchii ważności między grupami mniejszościowymi i dyskryminowanymi ani nie różnicuje przesłanek nierównego traktowania.

W polskiej rzeczywistości realizacja powyższych zasad wymaga kontynuacji ewolucji od modelu demokracji przedstawicielskiej, w którym wszystkie lokalne działania ześrodkowane są wokół wybieralnych przedstawicieli oraz lokalnej administracji, do modelu **demokracji partycypacyjnej**. Przesłanką tej ewolucji jest spostrzeżenie, że sprawowanie władzy wyłącznie przez samorząd staje się mało skuteczne, trzeba więc do niej zaprosić różnych rodzaju aktorów społecznych i gospodarczych, w tym również organizacje pozarządowe. Nie oznacza to przekreślenia wartości demokracji przedstawicielskiej, lecz zmianę sposobu sprawowania władzy, gdzie **zasada partnerstwa** ma kluczowe znaczenie.

| Zakończenie

Celem omówionego modelu jest zwiększenie wzajemnego zaufania między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi oraz wypracowanie standardów i przybliżenie reguł współpracy między tymi dwiema stronami. Wskazano w nim optymalny, ale jednocześnie uproszczony, stan „idealnej współpracy” na linii administracja publiczna–NGO. Istotnym zadaniem wydaje się teraz nie tyle upowszechnienie założeń i elementów składowych modelu, ile sprawienie, by nie był on uważany za kolejne uniwersalne i tym samym nikomu niepasujące narzędzie. Model ten powinien bowiem stanowić ramę pomocną w wypracowaniu własnych, lokalnie użytecznych standardów współpracy międzysektorowej (Rymsza i in., 2012; *Współpraca...* 2012). Dziś widać już, że wzrost racjonalności działania sektora publicznego i pewne upodobnienie do funkcjonowania sektora prywatnego stanowią ogólnocywilizacyjną prawidłowość, która w najbliższych latach stanie się koniecznością.

Stwarzanie dogodnych, opartych na wzajemnym zaufaniu i przestrzeganiu zasad odpowiedzialności społecznej, warunków współpracy, może przynieść korzyści zarówno dla administracji publicznej (w zakresie odpowiedzialności za skuteczność i efektywność świadczenia szeroko pojętych usług publicznych i rozwój społeczeństwa obywatelskiego), jak i dla organizacji pozarządowych szukających wsparcia dla efektywnej realizacji swoich celów statutowych. Dlatego też każda próba wprowadzająca w życie opisane w modelu zasady, oparta na odpowiedzialności i wzajemnym zaufaniu, służyć może wspieraniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, co jest niezbędnym warunkiem dalszej demokratyzacji kraju.

B i b l i o g r a f i a

Bogacz-Wojtanowska, E., Dudkiewicz, M., Górniak, K., Makowski, G. i Stokowska, A. (2010). *Raport cząstkowy nt. współpracy międzysektorowej (na podstawie badań jakościowych)*, cz. 3. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Czajkowska, M. (2006). Rola zaufania we współczesnych organizacjach. W: *Nurt metodologiczny w naukach o zarządzaniu. Perspektywy i zagrożenia rozwoju* (s. 245–255). Łódź: Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.

Dobranowska-Wittelis M. (2010) Centrum Organizacji Pozarządowych w rękach samorządu. *Gazeta NGO*, 4.

Drucker, P.F. (1992). *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*. Warszawa: PWE.

Empowering people, driving change. Social innovation in the European Union (2011) BEPA (Bureau of European Policy Advisers), European Communities.

Filek, J. (2006). *Społeczna odpowiedzialność biznesu*. Kraków: MSAP AE w Krakowie.

Fukuyama, F. (1997). *Zaufanie, kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Warszawa–Wrocław: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Giddens, A. (2001). *Nowoczesność i tożsamość*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Górniak, K. (2010/11). Uwarunkowania współpracy międzysektorowej – co wynika z badań. *Trzeci Sektor*, nr specjalny, 24–32.

Instytucje dialogu społecznego przy urządach administracji rządowej (2011). Ministerstwo Pracy Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Warszawa. Pozyskano z: www.dialog.gov.pl/node/119.

Kieżun, W. (2000). Reforma administracji w Polsce jako egzemplifikacja podstawowych praw patologii biurokracji. W: J. Muszyński (red.), *Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce. Zarządzanie w samorządach terytorialnych*. Gdynia – Warszawa: Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu w Warszawie.

Łukowski, W. (2011/12). W stronę zrównoważonego rozwoju współpracy międzysektorowej. *Trzeci Sektor*, nr specjalny, 7–18.

Malewska, K. (2010). Strategia zasobowa jako czynnik innowacyjności przedsiębiorstwa. W: J. Skalik (red.), *Zmiana warunkiem sukcesu. Zmiana a innowacyjność organizacji*. *Prace Naukowe AE we Wrocławiu*, 1045.

Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Pozyskano z: http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/files/Model/Produkty/model_wspolpracy.pdf (styczeń 2012).

Pełne zatrudnienie, dobrobyt i silny sektor publiczny – demokratyczne wyzwania w szerszej Unii (2003). Wyd. Komisja Europejska, Bruksela, Memorandum.

Pławgo, B., Sosnowicz, A. (2008). Społeczna odpowiedzialność biznesu w przedsiębiorstwach świadczących usługi użyteczności publicznej. *Współczesne zarządzanie – Kwartalnik Środowisk Naukowych i Liderów Biznesu*, 3.

- Robbins, St.P. (2004). *Zachowania w organizacji*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Rymsza, M., Dudkiewicz, M. (2011–2012). Współpraca międzysektorowa w Polsce. Jak ją modelować, jak standaryzować, jak mierzyć jej jakość? *Trzeci Sektor*, nr specjalny, Warszawa.
- Sankowska, A., Gasik, M. (2006). Pomiar zaufania organizacyjnego. *Przegląd Organizacji*, 6.
- Sargeant, A. (2004). *Marketing w organizacjach non-profit*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna, Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych.
- Sikorski Cz. (1998). *Ludzie nowej organizacji*. Łódź: Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.
- Spoleczna odpowiedzialność biznesu – historia* (2011). *Dialog*, 119. Pozyskano z: www.dialog.gov.pl/node/119.
- Spoleczna odpowiedzialność biznesu szansą na zrównoważony rozwój* (2009). Wyd. NSZZ Solidarność – Region Świętokrzyski, Kielce.
- Spoleczna odpowiedzialność biznesu w Polsce. Wstępna analiza* (2007). Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju w Polsce, Warszawa.
- Surówka-Marszałek, D. (2010). Determinanty kształtujące wzrost efektywności sieci innowacyjnych. W: A. Stabryła (red.), *Koncepcje zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem*. Kraków: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- The most relevant topics in social innovation research* (2011) Vienna Declaration, November, 10.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873 ze zm.
- Watson, M.L. (2005). *Can There Be Just One Trust? A Cross-disciplinary Identification of Trust Definitions and Measurement*. The Institute of Public Relations. Pozyskane z: <http://www.institute-fopr.com>.
- Wicks, A.C., Berman, S.L. i Jones T.M. (1999) The Structure of Optimal Trust: Moral and Strategic Implication. *Academy of Management Review*, 1.
- Wodecka-Hyjek A. (2008). Odpowiedzialność społeczna w administracji publicznej. W: W. Błaszczuk (red.), *Nurt metodologiczny w naukach o zarządzaniu – w drodze ku doskonałości*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Wolniak, R., Kukura, P. (2007). Model oceny wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju na szczeblu samorządowym. *Zarządzanie Przedsiębiorstwem*, 2.
- Współpraca międzysektorowa a rozwój przedsiębiorczości społecznej – administracja publiczna versus organizacje pozarządowe* (2012). Chełmskie Stowarzyszenie Rozwoju Społeczno-Gospodarczego „Civis”, Chełm. Pozyskane z: <http://www.ps.civis.org.pl/artykuly/wspolpraca-miedzysektorowa-a-rozwoj-przedsiębiorczosci-społecznej-administracja-publiczna-versus-organizacje-pozarządowe.html>.
- Zaheer, A., McCevilly, B. i Perrone V. (1998). Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance. *Organization Science: A Journal of the Institute of Management Sciences*, 92, 141–159.