



**Anna Doś**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
Wydział Finansów i Ubezpieczeń  
Katedra Finansów Przedsiębiorstw i Ubezpieczeń Gospodarczych  
anna.dos@ue.katowice.pl

## **POLITYKA PAŃSTWA W ZAKRESIE SPOŁECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI BIZNESU: PRZESŁANKI, NARZĘDZIA, EWOLUCJA W XXI WIEKU**

**Streszczenie:** W najnowszej literaturze następuje ewolucja w podejściu do społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR). W drugiej dekadzie XXI uznaje się już, że odpowiedzialność ta nie jest wyłącznie wyrazem autoregulacji, lecz że jest potrzebna polityka państwa w tym zakresie. W artykule wskazano, że przesłanki polityki publicznej w ramach CSR wiążą się z promowaniem prywatnego dostarczenia dóbr publicznych, dążeniem do internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych, promowania wartości, redukcji wykorzystywania CSR jako metody arbitrażu regulacyjnego oraz z dążeniem do kodefiniowania kierunków społecznej odpowiedzialności. Na podstawie analizy danych zastanych wykazano, że po 2010 roku nastąpił gwałtowny rozwój polityki wspierania CSR w Polsce. Obecnie narzędzia wykorzystywane w tej polityce to narzędzia uprawiania, ułatwiania, partnerowania i popierania. Ułatwiają one budowanie wartości przedsiębiorstw na podstawie CSR oraz uznanie CSR za istotny czynnik legitymizacji.

**Słowa kluczowe:** regulacja, instytucje, efektywność.

**JEL Classification:** M14, L53, L20.

### **Wprowadzenie**

Od lat 90. na świecie w relacjach pomiędzy państwem a rynkiem są widoczne zmiany, którym kierunek nadaje rosnące na znaczeniu zjawisko społecznej odpowiedzialności biznesu (Corporate Social Responsibility – CSR). CSR rozumie się jako wzięcie przez przedsiębiorstwo odpowiedzialności za sposób, w jaki jego funkcjonowanie oddziałuje na społeczeństwo, środowisko naturalne i samo przedsiębiorstwo. Konsekwentnie w CSR upatruje się możliwości odejścia od zarządzania kapitałem prywatnym zorientowanego wyłącznie na cele

finansowe (maksymalizację wartości dla właścicieli) i uwzględnienia w większym stopniu celów społecznych i środowiskowych. Chociaż wielu badaczy uznaje CSR za formę autoregulacji biznesu, coraz częściej obserwuje się zaangażowanie rządów w promowanie CSR. Celem niniejszego artykułu jest rozpoznanie i usystematyzowane przesłanek oraz narzędzi polityki publicznej w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu w Polsce. Rozpoznanie to zostanie dokonane na gruncie analizy literatury przedmiotu oraz zewnętrznej analizy danych zastanych obejmujących źródła rządowe i samorządowe. Tezą artykułu jest, że przesłanki wspierania CSR przez państwo są istotne oraz że polityka publiczna w zakresie CSR przyczynia się do dostrzeżenia w CSR możliwości budowania wartości oraz do legitymizacji przedsiębiorstwa.

## **1. Społeczna odpowiedzialność biznesu i jej znaczenie z punktu widzenia dobrobytu**

Rozszerzone rozumienie celów przedsiębiorstwa znamionujące CSR określa się jako potrójny warunek brzegowy (triple bottom line) w trzech obszarach: efektywności finansowej, społeczeństwa i środowiska naturalnego (inaczej 3P: profit, people, planet). Istotne jest zatem pytanie, czy CSR można uznać za czynnik poprawy dobrobytu. Podkreśla się, że CSR stanowi wezwanie do odejścia od tradycyjnych założeń neoklasycznych upatrujących w efektywności finansowej jedynego celu dla alokacji kapitału prywatnego, gdyż CSR wymaga dążenia przedsiębiorstw do realizacji celów także pozafinansowych [Carroll, 1999]. Te cele z kolei często wiążą się z dostarczeniem dóbr publicznych bądź z redukcją/eliminacją negatywnych efektów zewnętrznych. Zgodnie z założeniami neoklasycznymi nie jest celowe dostarczenie dóbr publicznych przez podmioty prywatne, gdyż ze względu na niewykluczalność z konsumpcji dobra publicznego raz dostarczonego i związany z niewykluczalnością problem „jeźdźca na gapę” (pośród konsumentów dobra) dostarczanie takich dóbr jest niedochodowe [Stiglitz, 2004, s. 94-95]. Kolejno, zgodnie z założeniami neoklasycznymi, menedżerowie zarządzający kapitałem prywatnym ulokowanym w przedsiębiorstwie są zobligowani do maksymalizacji stopy zwrotu z inwestycji właścicieli kapitału w przedsiębiorstwo. Prowadzi do uprzywilejowania interesów właścicieli ponad interesy innych interesariuszy i może skutkować kreowaniem negatywnych efektów zewnętrznych. Jednakże zarówno menedżerowie, jak i właściciele mogą przyjąć szerszą perspektywę spojrzenia na dobro wspólne [Argandoña,

1998]. Na takiej perspektywie zasadza się CSR. W literaturze przedmiotu uznaje się wkład CSR w poprawę dobrobytu w warunkach niedoskonałości mechanizmu rynkowego. Należy podkreślić zwłaszcza prace ukazujące CSR jako prywatne dostarczanie dóbr publicznych [Bagnoli, Watts, 2003; Besley, Ghatak, 2007; Kitzmueller, Shimshack, 2012]. Występuje ono np. w sytuacjach, w których przedsiębiorstwa angażują się w akcje charytatywne. Inne prace podkreślają, że społeczna odpowiedzialność biznesu zakłada redukcję negatywnych efektów zewnętrznych [Falck, Heblich, 2007]. Jako przykłady można podać ograniczanie przez przedsiębiorstwa emisji zanieczyszczeń czy redukcję ryzyka.

Koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu wyrosła na gruncie praktyki i teorii zarządzania oraz finansów podmiotów sfery prywatnej, lokuje się zatem w centrum problemu alokacji kosztów, a także korzyści kreowanych przez przedsiębiorstwo pomiędzy interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Zasługi odrębnych ram instytucjonalnych, jakimi są sektor publiczny i sektor prywatny, zawsze stanowiły centrum zainteresowania ekonomii. CSR przyporządkowuje się najczęściej do sektora prywatnego. Nie jest jednak zastrzeżone, że CSR rozwija się niezależnie od aktywności sektora publicznego. W tym kontekście szczególnie godne uwagi jest rozpoznanie roli polityki publicznej w upowszechnianiu się CSR.

## **2. Przesłanki polityki publicznej względem CSR**

Społeczną odpowiedzialność określa się często jako mechanizm autoregulacji sektora przedsiębiorstw prywatnych, w ramach którego przedsiębiorstwa monitorują i zapewniają aktywne postępowanie zgodne z duchem praw, zasadami etycznymi oraz normami narodowymi i międzynarodowymi [Vogel, 2010]. Dla wielu akademików kluczową i unikatową cechą CSR jest jej dobrowolność oraz wkład w rozwój społeczny i środowiskowy przekraczający to, czego wymaga prawo [Carroll, 1999; Dahlsrud, 2008]. Jednakże przegląd historii CSR ukazuje, że nie powstała ona na gruncie wyłącznie dobrowolnych wysiłków, lecz jako odpowiedź na naciski pochodzące z wewnątrz i z zewnątrz przedsiębiorstw, jak np. ze strony społeczeństwa, rynku, organizacji pozarządowych, pracowników czy wreszcie sektora publicznego. Wskazuje się zatem na istotne znaczenie ram instytucjonalnych rozwoju CSR [Brammer, Jackson, Matten, 2012]. W XXI wieku można zaobserwować wzrost zainteresowania CSR-em ze strony rządów. Przesłanki tego są złożone.

Pierwsza przesłanka zainteresowania rządów społeczną odpowiedzialnością biznesu wynika z faktu, że CSR wiąże się z alokacją korzyści i kosztów pomiędzy interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi przedsiębiorstwa. Ta alokacja ma znaczenie z punktu widzenia narodowego ładu gospodarczego i tym samym wkracza w zakres zainteresowania polityki publicznej [Ward, 2004]. W tym kontekście CSR może dwojako sytuować się względem celów polityki publicznej (utożsamianych tutaj z dobrobytem i rozwojem społecznym). Po pierwsze CSR może stanowić mobilizację kapitału prywatnego do osiągania celów polityki publicznej (jak np. ochrona bioróżnorodności, inkluzja społeczna itp.). W takim przypadku rządy są w naturalny sposób zainteresowane ko-definiowaniem kierunku zaangażowania kapitału prywatnego. Przykładem tego rodzaju polityki jest polityka Unii Europejskiej w zakresie finansów zrównoważonych (sustainable finance), gdzie wyraźnie deklaruje się, że celem społecznie odpowiedzialnego inwestowania powinna być reorientacja gospodarki Unii w kierunku gospodarki niskoemisyjnej [High-Level Expert Group on Sustainable Finance, 2018].

Kolejną przesłanką zainteresowania rządów CSR-em jest fakt, że CSR może stanowić próbę ochrony kapitału prywatnego przed większą presją ze strony społeczeństwa, a tym samym próbę uprzedzenia polityki publicznej nakładającej na kapitał prywatny większe zobowiązania niż te, które dobrowolnie on na siebie przyjmuje pod nazwą CSR. Poszukiwanie legitymizacji przez symboliczne zaangażowanie na rzecz środowiska i społeczeństwa to jedna z przyczyn zjawiska „greenwashing” i „socialwashing” [Walker, Wan, 2012]. Hart [2010] wykazała, że poleganie na CSR jako na mechanizmie regulowania relacji z pracownikami jest zdecydowanie niewystarczające i w tym obszarze potrzebna jest aktywna regulacja. Dlatego też rządy są zainteresowane jakością CSR i tym samym rozpoznaniem, czy w określonym obszarze CSR może być komplementarny czy substytucyjny względem regulacji.

Odminną charakterem przesłanką tworzenia polityki publicznej w zakresie CSR jest związek społecznej odpowiedzialności z wartościami podstawowymi. Podkreśla się, że CSR często wyraża się w promowaniu fundamentalnych praw człowieka, np. prawa do własności czy godności pracy. Uznaje się za niewłaściwe, aby te kwestie podlegały autoregulacji pod egidą społecznej odpowiedzialności biznesu i podkreśla się konieczność zwiększenia zaangażowania rządów w tym zakresie [Utting, 2005; Wettstien, 2009].

Kolejną przesłanką zaangażowania polityki publicznej w CSR jest głos ze strony samych przedsiębiorstw. Badania ankietowe wskazują, że przedstawiciele sektora prywatnego odnoszą się sceptycznie do polegania wyłącznie na CSR

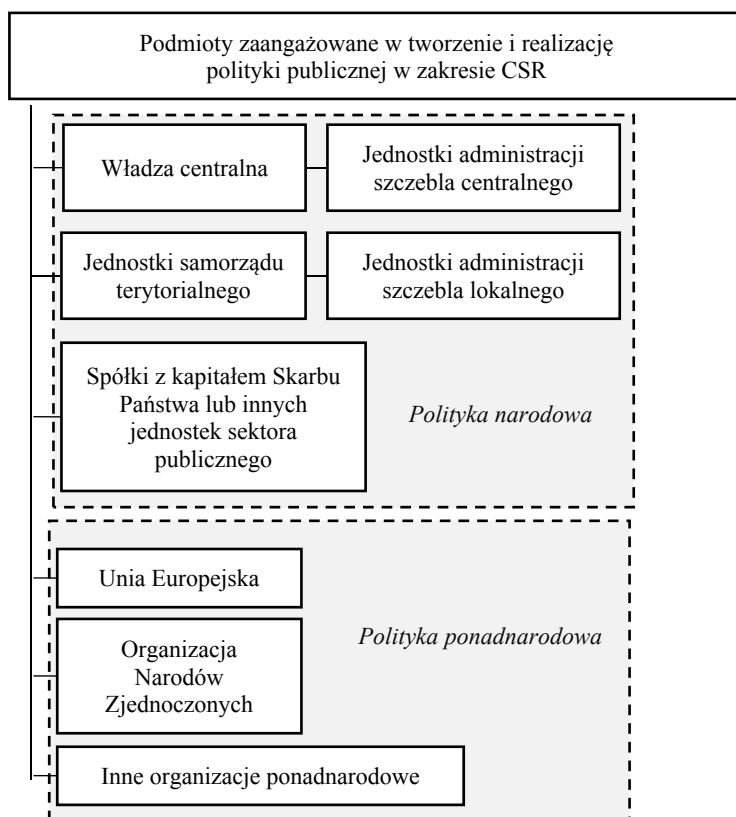
jako na zasadzie zarządzania kwestiami społecznymi i środowiskowymi w przedsiębiorstwie i jednocześnie wskazują na potrzebę zwiększenia regulacji [Gjørlberg, 2011; Department for Business Innovation and Skills, 2014, s. 7 i nast.]. Postulaty te są w pewnym zakresie zasadne, gdyż pole autoregulacji jest równocześnie polem niepewności i możliwości podjęcia przez przedsiębiorstwo błędnych decyzji. Jednocześnie brak regulacji nie uwalnia od odpowiedzialności, gdyż w wielu obszarach nie jest możliwe tworzenie i egzekwowanie prawa.

Jako następną przesłankę polityki publicznej w zakresie CSR należy wskazać potrzebę redukcji asymetrii informacji związanej z CSR. Uzyskanie przez przedsiębiorstwo legitymizacji bądź finansowych korzyści w związku z zaangażowaniem w CSR jest warunkowane uznaniem przez otoczenie informacji o CSR za wiarygodne. Częstokroć państwo jest jedynym podmiotem, które tę wiarygodność może zapewnić [Calveras, Ganuza, 2016].

Jako ostatnia zostanie przywołana przesłanka wiążąca się z celami ekonomicznymi państwa: promocją handlu międzynarodowego i inwestycji zagranicznych. Jej znaczenie dla polityki publicznej jest istotne zwłaszcza w krajach rozwijających się, których celem jest zwiększenie eksportu do krajów rozwiniętych, gdzie oczekiwania społeczeństw odnośnie do CSR są zdecydowanie większe. Kraje rozwijające wspierają zatem CSR na rynku wewnętrznym, aby wytwarzane dobra były „zrównoważone” w cyklu życia produktu i stały się bardziej atrakcyjne na rynkach międzynarodowych.

### **3. Definicja i analiza polityki publicznej w zakresie CSR**

Polityka publiczna w zakresie CSR znajduje się wciąż w fazie początkowej, dlatego też należy przyjąć jej szeroką definicję jako polityki wspierania oraz nadawania kierunku decyzjom i działaniom wyrażającym podejmowanie przez przedsiębiorstwa odpowiedzialności za ich oddziaływanie na społeczeństwo, środowisko i samo przedsiębiorstwo. Politykę publiczną w zakresie CSR opisuje wiele elementów. Najważniejsze z nich to: podmioty, cele i narzędzia. W niniejszym opracowaniu przyjmuje się szerokie rozumienie podmiotów polityki publicznej jako organów władzy i jednostek reprezentujących sektor publiczny, którym określona swoboda decyzyjna pozwala na projektowanie i wdrażanie różnych form oddziaływania na przedsiębiorstwa. Charakter podmiotowy polityki publicznej w zakresie CSR jest zdecydowanie heterogeniczny (rys. 1).



**Rys. 1.** Podmioty polityki publicznej w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu

Źródło: Opracowanie własne.

Każdy z typów podmiotów wyróżnionych na rys. 1 posiada pewien określony stopień swobody, w ramach którego ma zdolność oddziaływania na przedsiębiorstwa prywatne. Podmioty te mogą podejmować działania formalne (tworzenie prawa, strategii) lub nieformalne (przyjmowanie pewnych kryteriów decyzji, angażowanie się w inicjatywy). Ich działania mogą być skoordynowane (relacjami hierarchicznymi lub wspólną polityką) bądź nieskoordynowane. Stopień koordynacji jest przy tym jednym z wyznaczników dojrzałości polityki publicznej w zakresie CSR.

Główny cel polityki publicznej w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu jest dwojaki i obejmuje promocję CSR oraz doskonalenie praktyk CSR.

Narzędzia polityki publicznej w zakresie CSR obejmują zarówno instrumenty dyskrecjonalne, uznaniowe (tzw. hard laws), jak i niedyskrecjonalne (tzw. soft laws). Narzędzia dyskrecjonalne kreują wymóg określonego postępowania

na mocy władzy. W ich konstrukcję jest wbudowany mechanizm forsowania i sankcji [Kirton, Trebilcock, 2017]. Przykładami narzędzi dyskrejonalnych w polityce CSR są:

- obowiązkowe wydatki na społeczną odpowiedzialność biznesu (Indie),
- obowiązkowe wspieranie społeczności lokalnych i projekty środowiskowe (Indonezja),
- obowiązkowe raportowanie społecznej odpowiedzialności biznesu (UE).

Obowiązkowe wydatki na CSR oraz obowiązkowe wspieranie społeczności lokalnych to rozwiązania zbliżone do daniny publicznej, gdzie na mocy posiadanej władzy państwo decyduje o relokacji części kapitału (a zatem zasobów) z sektora prywatnego na cele społeczne/środowiskowe. Obowiązkowe raportowanie CSR to narzędzie wzmacniania dyscypliny rynkowej. Oznacza to, że państwo, redukując asymetrię informacji, usprawnia reakcję uczestników rynku na działania przedsiębiorstw z zakresu CSR (lub brak takich działań).

Implementacja instrumentów dyskrejonalnych w polityce CSR podlega intensywnej krytyce. Krytyka ta w pierwszej kolejności zasadza się na spostrzeżeniu, że CSR jest związany z wartościami, przekonaniem i zaangażowaniem, a te nie mogą być wymuszone, lecz inspirowane i promowane [Singh, 2016]. Ten argument wywodzi się z perspektywy etyki biznesu. Z perspektywy ekonomii dobrobytu podkreśla się, że w niektórych przypadkach inwestycja w produkcję przedsiębiorstwa przynosi większą korzyść dla społeczeństwa niż rozdanie tych środków na akcje charytatywne [Chhabra, 2014]. Z kolei przyjmując perspektywę efektywności CSR, wskazuje się, że obowiązkowy CSR kreuje kulturę mechaniczną, hamuje szeroki dialog z interesariuszami i powstrzymuje innowacje wymuszane przez konkurencję w tym obszarze [Peterková, 2013]. Ostatecznie wskazuje się, że kryteria oceny zasadności rozdysponowania środków w określony sposób są rozmyte, co może prowadzić do nadużyć w procesie ewaluacji [Waagstein, 2011].

Instrumenty niedyskrejonalne (soft-laws, regulacja „miękką”) są ukierunkowane na dostarczenie zachęt ekonomicznych oraz stworzenie środowiska przyjaznego zaangażowaniu przedsiębiorstw w CSR. Instrumenty niedyskrejonalne nie określają konkretnej formy spełniania „wymogów”, gdyż nie stwarzają wymogu, lecz zachętę. W miękkiej regulacji rządu ułatwiają przedsiębiorstwom wdrożenie CSR i przyjmują rolę partnera poprzez zaangażowanie w proces, w którym na równych prawach uczestniczą również inni interesariusze [Albareda, Lozano, Ysa, 2007]. Zachęty ekonomiczne w ramach polityki „miękkiej” obejmują m.in.:

- ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw dotyczące np. zaliczenia darowizn na cele społeczne/środowiskowe (np. USA, Włochy, Indie, Polska, RPA),
- zrównoważone zamówienia publiczne (np. Japonia, Belgia, Holandia),
- stosowanie zasad inwestowania społecznie odpowiedzialnego (Socially Responsible Investment – SRI) dla zarządzania funduszami publicznymi, zwłaszcza emerytalnymi (Wielka Brytania, Holandia),
- subsydia i dotacje oraz nagrody pieniężne dla przedsiębiorstw społecznie odpowiedzialnych (np. Wielka Brytania, Holandia, Chiny),
- kredyty eksportowe i gwarancje dla przedsiębiorstw społecznie odpowiedzialnych (np. Szwecja).

Poza zachętami ekonomicznymi rządy wprowadzają zachęty pozaekonomiczne. Ich celem jest stworzenie środowiska sprzyjającego społecznej odpowiedzialności biznesu. W literaturze wyróżnia się najczęściej cztery kategorie oddziaływania: uprawnianie (mandating), ułatwianie (facilitating), partnerowanie (partnering) i popieranie (endorsement) [Fox, Ward, Howard, 2002; Knudsen, Moon, Slager, 2015].

„Uprawnianie” to określenie w prawie wymogów w zakresie oddziaływania na środowisko/społeczeństwo. Wymogi takie mogą obejmować konkretne minimalne standardy, ale także mogą mieć wymiar bardziej ogólny, np. wymóg zastosowania najlepszej dostępnej technologii (Prawo Ochrony Środowiska). Wymogi ogólne stymulują innowacje i transfer technologii w obszarze CSR. „Ułatwianie” obejmuje najszerszą kategorię działań. Wyraża się ono we włączeniu przedsiębiorstw w definiowanie agendy CSR oraz angażowanie państwa w rozwój wiedzy o CSR i jego narzędzi. W tym obszarze rządy finansują badania naukowe, upowszechniają ich wyniki, ułatwiają wymianę doświadczeń i dobrych praktyk w wymiarze narodowym i międzynarodowym, zakładają agencje konsultacyjne, wspierają stowarzyszenia przedsiębiorstw społecznie odpowiedzialnych i promują upowszechnianie CSR [Baldarelli, 2012]. W ten sposób podwyższają świadomość CSR i korzyści z niego płynących. „Partnerowanie” wiąże się z faktem, że rząd może wspierać CSR zwłaszcza w przedsięwzięciach w formie partnerstwa międzysektorowego. W takim układzie, w procesie formowania relacji między partnerami rząd ma szczególną możliwość promowania społecznej odpowiedzialności biznesu. „Popieranie” to z kolei manifestowanie woli politycznej wspierania CSR. Może ono przybrać wiele form: deklaracji, przemówień, uwzględniania CSR w kluczowych dokumentach. Istotny jest przy tym także efekt „demonstracji” występujący przy zastosowaniu innych instrumentów wspierania CSR (np. zrównoważonych zamówień publicznych).



Granice pomiędzy powyższymi kategoriami są wyraźne. Jest to przy tym typologia nieuwzględniająca czynników decydujących o odbiorze zachęty formowanej przez rząd. Jak dotąd regulacja CSR nie była rozpatrywana w kontekście teorii dyfuzji CSR wśród przedsiębiorstw. Ze względu na ograniczony charakter niniejszego opracowania rozważenie dyfuzji CSR zostanie oparte na dwóch głównych teoriach przedsiębiorstwa: teorii zasobowej oraz teorii instytucjonalnej.

W teorii zasobowej podkreśla się konieczność efektywnej alokacji zasobów przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwa podejmujące decyzję o zaangażowaniu w CSR podejmują de facto decyzję inwestycyjną i istotne jest określenie logiki, która tymi decyzjami steruje. Logiką tą jest logika efektywności finansowej. Stąd instrumenty polityki promowania CSR przez państwo można podzielić na:

- instrumenty bezpośrednio oddziałujące na zwiększenie rentowności inwestycji w CSR (ulgi podatkowe nagrody, subsydia),
- instrumenty pośrednio oddziałujące na zwiększenie rentowności inwestycji w CSR (np. labeling produktów poprawiający rozpoznawalność, a pośrednio sprzedaż, produktów o pozytywnych konotacjach społecznych/środowiskowych, inwestowanie funduszy publicznych z zastosowaniem kryteriów SRI poprawiających dostęp do kapitału spółek odpowiedzialnych społecznie, kierowanie się kryterium oddziaływania na środowisko/społeczeństwo przy udzielaniu zamówień publicznych przyczyniające się do poprawy pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw społecznie odpowiedzialnych na rynku tych zamówień),
- instrumenty katalizujące włączenie w rachunek efektywności przedsiębiorstwa korzyści płynących z CSR (uświadomienie korzyści związanych z CSR).

Konsekwentnie adekwatność polityki w zakresie CSR może być oceniona pod kątem skali jej przyczyniania się do uwzględniania zaangażowania w CSR w budowaniu wartości zasobów przedsiębiorstwa. Wkład w budowanie wartości jest bowiem podstawą decyzji przedsiębiorstwa o zaangażowaniu w CSR.

Z kolei teoria instytucjonalna głosi, że działania przedsiębiorstw (w tym z zakresu CSR) są stymulowane szerokim wachlarzem formalnych i nieformalnych instytucji, czyli praw, norm i ogólnie akceptowanych praktyk [Campbell, 2007; Brammer, Jackson, Matten, 2012]. Przedsiębiorstwo może przetrwać i prosperować jedynie wtedy, gdy jego działania są postrzegane jako zgodne z owymi normami (problem legitymizacji). W tym kontekście instrumenty polityki CSR można uporządkować jako:

- instytucje formalne (prawo, reguły pisane – regulaminy, kodeksy),
- instytucje nieformalne (normy społeczne).

Istotne jest przy tym, że normy społeczne mają dwie postacie: normy opisujące, jak powinno się powszechnie działać, oraz normy opisujące to, jak powszechnie się działa [Cialdini, Kallgren, Reno, 1991]. Polityka państwa w zakresie CSR obejmuje kształtowanie obu postaci norm społecznych. Postulowanie upowszechnienia CSR, przedstawianie CSR jako powinności odbywa się często poprzez „popieranie” w deklaracjach i dokumentach władzy publicznej. Z kolei wspieranie norm opisujących „to, jak się działa” wymaga adaptacji praktyk rozwiniętych w ramach CSR do zarządzania podmiotami sektora publicznego. Zjawisko to jest opisywane jako „leading by example” (prowadzenie przez dawanie przykładu). Jego przejawy to: tworzenie ośrodków odpowiedzialności za odpowiedzialność społeczną, projekty z zakresu CSR, raportowanie zintegrowane przez agencje publiczne, zrównoważone zarządzanie wydatkami nabywczymi, kampanie publiczne, uczestnictwo w wydarzeniach krajowych i międzynarodowych z zakresu CSR, włączanie kontekstu lokalnego w międzynarodową debatę z zakresu CSR, umowy międzynarodowe i inne [Albareda, Lozano, Ysa, 2007; Steurer, Martinuzzi, Margula, 2012; Knudsen, Moon, Slager, 2015]. Od drugiej dekady XXI wieku rozwija się nowy trend w tym obszarze – rządy rozpoczynają i rozwijają politykę CSR spółek, w których udziały są własnością rządu, samorządów lokalnych bądź agencji publicznych. Jest to szczególnie istotny wymiar polityki publicznej, gdyż menedżerowie przedsiębiorstw prywatnych postrzegają określone praktyki jako „legitymizowane” wtedy, gdy są one stosowane i uznawane za najlepsze w ich obszarze operacyjnym. Proces ten nosi miano „izomorfizmu mimetycznego” i został wielokrotnie zaobserwowany w kontekście CSR [Matten, Moon, 2008; Martínez-Ferrero, García-Sánchez, 2017]. Skoro korporacje imitują bliskie im (geograficznie, branżowo, rynkowo) przedsiębiorstwa, powiązania te mogą zostać użyte w celu promocji CSR. Wykorzystanie powiązań występujących pomiędzy przedsiębiorstwami z udziałem kapitału publicznego jest najlepszym sposobem spożytkowania praktyk mimetycznych.

W świetle teorii instytucjonalnej adekwatność polityki publicznej zależy od tego, czy tworzone/modyfikowane normy w silny sposób oddziałują na postrzeganie działań przedsiębiorstw społecznie odpowiedzialnych jako legitymizowanych, a działań społecznie „nieodpowiedzialnych” jako nielegitymizowanych. Percepcja zgodności z normami jest bowiem głównym źródłem presji na przedsiębiorstwa.

#### 4. Polityka publiczna w zakresie CSR w Polsce

Polska weszła na ścieżkę rozwoju w kierunku gospodarki rynkowej na początku lat 90. W tym okresie własność prywatna, przedsiębiorczość, konkurencja i koordynacja poprzez system cen zaczęły odgrywać główną rolę w kształtowaniu relacji w ramach systemu ekonomiczno-społecznego. Obecnie Polska jest wciąż gospodarką aspirującą do zrównania jakości życia społeczeństwa polskiego z jakością życia społeczeństw państw rozwiniętych. W tym celu często adaptuje rozwiązania sprawdzone w krajach rozwiniętych. Jednak w zakresie polityki CSR były zauważalne znaczące opóźnienia. W pierwszej dekadzie XXI wieku Polska była krytykowana za brak działań w kierunku opracowania polityki promowania CSR [Steurer, Martinuzzi, Margula, 2012]. W drugiej dekadzie XXI wieku polityka ta jest bardziej rozwinięta. Zestaw jej instrumentów w układzie nawiązującym do teorii zasobowej oraz powszechnej taksonomii prezentuje tabela 1.

**Tabela 1.** Polityka publiczna w zakresie CSR w Polsce w drugiej dekadzie XXI wieku

| Typ        | Oddziałujące na efektywność finansową (bezpośrednio i pośrednio)  | Nieoddziałujące na efektywność finansową  |
|------------|---|---|
| 1          | 2   | 3   |
| Uprawianie | Szereg aktów prawnych regulujących relacje między przedsiębiorstwem a środowiskiem i społeczeństwem (np. KP, KC, KK, Prawo Ochrony Środowiska itd.)   | Nowelizacja ustawy o rachunkowości wdrażająca do polskiego prawa dyrektywę 2014/95/UE o raportowaniu oddziaływania na środowisko i społeczeństwo  |
| Ułatwianie | Ulga w CIT z tytułu darowizny na organizację pożytku publicznego<br>Konkursy dla przedsiębiorstw społecznie odpowiedzialnych (organizowane m.in. przez Państwową Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Ministerstwo Środowiska, niektóre samorządy, np. województwo Kujawsko-Pomorskie)<br>Nowelizacja ustawy Prawo Zamówień Publicznych i umożliwienie uwzględnienia w ocenie ofert kryterium oddziaływania na środowisko i społeczeństwo przez składających zamówienie (w tym samorządy)<br>Uczestniczenie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w finansowaniu inwestycji pomagających zredukować negatywny wpływ na środowisko | Szkolenia (organizowane przez agencje na szczeblu rządowym, przez samorządy)<br>Udostępnianie materiałów, dyżury ekspertów, punkty konsultacyjne (organizowane na szczeblu rządowym, przez samorządy) |

cd. tabeli 1

| 1             | 2  | 3  |
|---------------|--|--|
| Partnerowanie | <p>Utworzenie indeksu giełdowego WIG RESPECT – wpływ na dostęp do kapitału</p> <p>Kooperacja z organizacjami pozarządowymi w zakresie wspierania odpowiedzialnego handlu</p> <p>Możliwość wykorzystania zasad zrównoważonych zamówień publicznych w wyborze partnerów do projektów realizowanych w formie partnerstwa publiczno-prywatnego</p> | Program „Społeczna odpowiedzialność nauki”   |
| Popieranie    | Nie dotyczy  | <p>W formie deklaracji i uwzględniania CSR w planach długoterminowych:</p> <p>Uwzględnienie CSR w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)</p> <p>Krajowy Plan Działania na rzecz wdrażania Wytucznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka na lata 2017-2020 (KPD)</p> <p>Promowanie kwestii CSR na forach i w ramach procesów międzynarodowych (np. organizacja Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, UNFCCC)</p> <p>Promowanie CSR w serwisach prowadzonych przez rząd (<a href="http://www.biznes.gov.pl">www.biznes.gov.pl</a>, <a href="http://www.pi.gov.pl">www.pi.gov.pl</a>, <a href="http://www.rodzinaipraca.gov.pl">www.rodzinaipraca.gov.pl</a>)</p> <p>W formie „leading by example”:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– utworzenie zespołów, w których kompetencjach i obowiązkach leży rozwój CSR w Polsce w Ministerstwie Gospodarki, potem w Ministerstwie Rozwoju, Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej</li> <li>– adaptacja praktyk z zakresu CSR w działalności agencji publicznych, w tym: GUS, URE, UOKiK itd.</li> </ul> <p>Dokument „Dobre praktyki w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu w spółkach z udziałem Skarbu Państwa” jako wytyczne Ministerstwa Skarbu Państwa</p> |

Źródło: Opracowanie własne.

Polityka państwa wobec CSR obejmuje wiele instrumentów wspierających przedsiębiorstwa w adaptowaniu strategii odpowiedzialności społecznej i mobilizacji kapitału prywatnego dla dostarczania dóbr publicznych i redukcji negatywnych efektów zewnętrznych. Są to instrumenty pozwalające na zwiększenie wartości zaangażowanych w przedsiębiorstwo zasobów, jak również instrumenty budujące formalne i nieformalne instytucje mające kluczowe znaczenie dla oceny postępowania przedsiębiorstw. Ze względu na te instytucje CSR może się stać istotnym elementem postrzegania legitymizacji przedsiębiorstwa. Przegląd instrumentów polityki wspierania CSR pozwala też zauważyć, że choć polityka ta przedstawia się jako kompleksowa – uwzględniająca różnorodne kategorie

instrumentów – narzędzi tych jest stosunkowo niewiele. Powstają również wątpliwości odnośnie do siły ich oddziaływania na przedsiębiorstwa. Należy jednocześnie podkreślić, że następuje rozwój polityki państwa polskiego w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu, co stanowi wyraz uznania przez państwo polskie waloru CSR jako elementu budowy dobrobytu.

## Podsumowanie

Społeczna odpowiedzialność biznesu może się przyczynić do poprawy dobrobytu poprzez mobilizację kapitału prywatnego dla dostarczania dóbr publicznych i redukcji negatywnych efektów zewnętrznych. Rządy są zainteresowane promowaniem CSR w związku z dążeniem do podnoszenia dobrobytu, dążeniem do promowania wartości, a także w celu redukcji wykorzystywania CSR jako metody arbitrażu regulacyjnego oraz w celu wspierania przedsiębiorstw w rozeznaniu kierunku działań prośrodowiskowych i prospołecznych. W drugiej dekadzie XXI wieku w Polsce nastąpiła znaczna ewolucja polityki publicznej w zakresie wspierania CSR. Polityka publiczna w zakresie CSR obejmuje obecnie instrumenty popierania, uprawniania, ułatwiania i partnerowania. Są wśród nich zarówno narzędzia, które przyczyniają się do poprawy rezultatów analizy efektywności inwestycji w CSR, jak i narzędzia budujące formalne i nieformalne instytucje stanowiące czynnik postrzegania CSR jako istotnego elementu legitymizacji przedsiębiorstwa. Jest to więc polityka, w której rozwinęto już kierunki wsparcia CSR. Z uwagi na wciąż dużą lukę pomiędzy jakością CSR przedsiębiorstw operujących w Polsce i obecnie należy oczekiwać intensyfikacji tego wsparcia. Istotne jest zwłaszcza rozpoznanie, które narzędzia cechuje najwyższa skuteczność, co powinno stanowić przedmiot kolejnych badań.

## Literatura

- Albareda L., Lozano J.M., Ysa T. (2007), *Public Policies on Corporate Social Responsibility: The Role of Governments in Europe*, "Journal of Business Ethics", 74(4), s. 391-407.
- Argandoña A. (1998), *The Stakeholder Theory and the Common Good*, "Journal of Business Ethics", 17(9-10), s. 1093-1102.

- Bagnoli M., Watts S.G. (2003), *Selling to Socially Responsible Consumers: Competition and the Private Provision of Public Goods*, "Journal of Economics & Management Strategy", 12(3), s. 419-445.
- Baldarelli M.G. (2012), *New Prospectives in Inter-company Relations, Social Responsibility (CSR) and Social, Ethical and Environmental Accounting in Italy by Way of the Government CSR-SC Project: Theory and Praxis*, "Economia Aziendale Online", 1, s. 1-26.
- Besley T., Ghatak M. (2007), *Retailing Public Goods: The Economics of Corporate Social Responsibility*, "Journal of Public Economics", 91(9), s. 1645-1663.
- Brammer S., Jackson G., Matten D. (2012), *Corporate Social Responsibility and Institutional Theory: New Perspectives on Private Governance*, "Socio-economic Review", 10(1), s. 3-28.
- Calveras A., Ganuza J.J. (2016), *The Role of Public Information in Corporate Social Responsibility*, "Journal of Economics & Management Strategy", 25(4), s. 990-1017.
- Campbell J.L. (2007), *Why Would Corporations Behave in Socially Responsible Ways? An Institutional Theory of Corporate Social Responsibility*, "Academy of Management Review", 32(3), s. 946-967.
- Carroll A.B. (1999), *Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct*, "Business & Society", 38(3), s. 268-295.
- Chhabra E. (2014), *Corporate Social Responsibility: Should It Be a Law?* "Forbes", <https://www.forbes.com/sites/eshachhabra/2014/04/18/corporate-social-responsibility-should-it-be-a-law/#518bcd0a3736> (dostęp: 10.04.2018).
- Cialdini R.B., Kallgren C.A., Reno R.R. (1991), *A Focus Theory of Normative Conduct: A Theoretical Refinement and Reevaluation of the Role of Norms in Human Behavior*, "Advances in Experimental Social Psychology", 24, s. 201-234.
- Clarkson P.M., Overell M.B., Chapple L. (2011), *Environmental Reporting and Its Relation to Corporate Environmental Performance*, "Abacus", 47(1), s. 27-60.
- Dahlsrud A. (2008), *How Corporate Social Responsibility Is Defined: An Analysis of 37 Definitions*, "Corporate Social Responsibility and Environmental Management", 15(1), s. 1-13.
- Department for Business Innovation and Skills (2014), *Good for Business & Society: Government Response to Call for Views on Corporate Responsibility*, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/300265/bis-14-651-good-for-business-and-society-government-response-to-call-for-views-on-corporate-responsibility.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/300265/bis-14-651-good-for-business-and-society-government-response-to-call-for-views-on-corporate-responsibility.pdf) (dostęp: 10.04.2018).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy.
- Falck O., Heblich S. (2007), *Corporate Social Responsibility: Doing Well by Doing Good*, "Business Horizons", 50(3), s. 247-254.

- Fox T., Ward H., Howard B. (2002), *Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: A Baseline Study*, World Bank, Washington, DC.
- Gjøølberg M. (2011), *Explaining Regulatory Preferences: CSR, Soft Law, or Hard Law? Insights from a Survey of Nordic Pioneers in CSR*, "Business and Politics", 13(2), s. 1-31.
- Hart S.M. (2010), *Self-regulation, Corporate Social Responsibility, and the Business Case: Do They Work in Achieving Workplace Equality and Safety?* "Journal of Business Ethics", 92(4), s. 585-600.
- High-Level Expert Group on Sustainable Finance (2018), *Financing a Sustainable European Economy*, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180131-sustainable-finance-final-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf) (dostęp: 10.04.2018).
- Kirton J.J., Trebilcock M.J. (2017), *Hard Choices, Soft Law: Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance*, Routledge.
- Kitzmueller M., Shimshack J. (2012), *Economic Perspectives on Corporate Social Responsibility*, "Journal of Economic Literature", 50(1), s. 51-84.
- Knudsen J.S., Moon J., Slager R. (2015), *Government Policies for Corporate Social Responsibility in Europe: A Comparative Analysis of Institutionalisation*, "Policy & Politics", 43(1), s. 81-99.
- Martínez-Ferrero J., García-Sánchez I.M. (2017), *Coercive, Normative and Mimetic Isomorphism as Determinants of the Voluntary Assurance of Sustainability Reports*, "International Business Review", 26(1), s. 102-118.
- Matten D., Moon J. (2008), *"Implicit" and "Explicit" CSR: A Conceptual Framework for a Comparative Understanding of Corporate Social Responsibility*, "Academy of Management Review", 33(2), s. 404-424.
- Peterková K. (2013), *Enhancing Social Responsibility within Global Supply Chains: Is Legal Regulation the Optimal Solution?* "Nordicum-Mediterraneum", Vol. 6, No. 1, s. 30-38, <https://skemman.is/bitstream/1946/14231/1/Enhancing.pdf> (dostęp: 10.04.2018).
- Singh A. (2016), *Forcing CSR in India: Is Regulation the Answer?* <https://www.forbes.com/sites/csr/2010/08/16/forcing-csr-in-india-is-regulation-the-answer/#6bbf5e445956> (dostęp: 10.04.2018).
- Steurer R., Martinuzzi A., Margula S. (2012), *Public Policies on CSR in Europe: Themes, Instruments, and Regional Differences*, "Corporate Social Responsibility and Environmental Management", 19(4), s. 206-227.
- Stiglitz J. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, WN PWN, Warszawa.
- Utting P. (2005), *Rethinking Business Regulation. From Self-Regulation to Social Control*, UNRISD, <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/F02AC3DB0ED406E0C12570A10029BEC8?OpenDocument> (dostęp: 15.04.2018).
- Vogel D. (2010), *The Private Regulation of Global Corporate Conduct: Achievements and Limitations*, "Business & Society", 49(1), s. 68-87.

- Waagstein P.R. (2011), *The Mandatory Corporate Social Responsibility in Indonesia: Problems and Implications*, "Journal of Business Ethics", 98(3), s. 455-466.
- Walker K., Wan F. (2012), *The Harm of Symbolic Actions and Green-washing: Corporate Actions and Communications on Environmental Performance and Their Financial Implications*, "Journal of Business Ethics", 109(2), s. 227-242.
- Ward H. (2004), *Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: Taking Stock*, World Bank, Washington, DC.
- Wettstein F. (2009), *Beyond Voluntariness, Beyond CSR: Making a Case for Human Rights and Justice*, "Business and Society Review", 114(1), s. 125-152.
- [www 1] [www.biznes.gov.pl](http://www.biznes.gov.pl) (dostęp: 15.04.2018).
- [www 2] [www.pi.gov.pl](http://www.pi.gov.pl) (dostęp: 15.04.2018).
- [www 3] [www.rodzinaipraca.gov.pl](http://www.rodzinaipraca.gov.pl) (dostęp: 15.04.2018).

#### **PUBLIC POLICY FOR CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY SUPPORT: MOTIVES, TOOLS, EVOLUTION IN THE XXI CENTURY**

**Summary:** In the newest literature corporate social responsibility (CSR) is seen more than self-regulation of businesses. It is acknowledged, that state policy to support CSR is necessary. Motives for public policy to support CSR are: promoting private provisioning of public goods, promoting voluntary internalisation of negative externalities, promoting values, reducing CSR as a way to avoid regulatory pressures and governments striving for co-defining CSR directions. In Poland the rapid evolution of state policy for CSR can be observed. The policy now is complex and it includes tools supporting investing company's resources in CSR and tools developing formal and informal institutions which make CSR an important element of business legitimisation.

**Keywords:** regulation, institutions, effectiveness.