

Grzegorz Baran

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
e-mail: gbaran@gmail.com

Grażyna Praweńska-Skrzypek

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
e-mail: grazyna.praweńska-skrzypek@uj.edu.pl

SPOŁECZNIE ODPOWIEDZIALNA POLITYKA SAMORZĄDU MIEJSKIEGO W OBSZARZE OŚWIATY

Abstract

Socially responsible policy of the local authorities in the area of education

Due to knowledge playing an essential role in development of modern societies, there is an increased interest in the issue of the responsibility of the public authorities for the quality and results of the educational policy. Authors broaden the meaning of responsibility of politicians towards society, referring to CSR concept developed for companies, classical debate between Carl Friedrich and Herman Finer, as well as contemporary concept of “moral public policy”. They expose main shortcomings of social responsibility of public organisations in Poland, using two urban educational policies as examples. They draw attention to superficiality of so called objective policy, concealing the game of current interests, being *de facto* the manifestation of the lack of real responsibility of public policy.

Key words: educational policy, social responsibility of public policy, urban public policy

Streszczenie

Priorytetowe znaczenie wiedzy dla rozwoju współczesnych społeczeństw sprawia, że rośnie zainteresowanie odpowiedzialnością władz publicznych za jakość i efekty polityki oświatowej. Autorzy poszerzają zakres rozumienia odpowiedzialności polityków wobec społeczeństwa, nawiązując do rozwijanej na gruncie przedsiębiorstw idei CSR, klasycznej debaty Carla Friedricha z Hermanem Finerem, oraz współczesnej koncepcji „moralnej polityki publicznej”. Ujawniają główne deficyty społecznej odpowiedzialności organizacji publicznych w Polsce, ilustrując to przykładami dwóch miejskich polityk oświatowych. Pokazują zwłaszcza fasadowość tzw. obiektywnej polityki, skrywającą grę bieżących interesów oraz będącą *de facto* przejawem braku rzeczywistej społecznej odpowiedzialności polityki publicznej.

Słowa kluczowe: polityka oświatowa, społeczna odpowiedzialność polityki publicznej, polityka publiczna w miastach

Wprowadzenie

Społecznie odpowiedzialna działalność samorządu miast w ogóle, a w obszarze edukacji w szczególności, jest problemem, który ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zarówno bieżącego interesu lokalnej społeczności, jak i realizacji jej celów rozwojowych. Priorytetowe znaczenie wiedzy i kształcenia dla rozwoju społeczeństwa sprawia, że we wszystkich krajach najważniejszym podmiotem polityki edukacyjnej jest państwo. W Polsce, podobnie jak w innych państwach zdecentralizowanych, za większość zadań w tym zakresie odpowiadają jednostki samorządu terytorialnego. Z jednej strony szczególnie istotnym problemem jest trudność w jednoznacznym określeniu, co to znaczy tworzenie sprzyjających warunków do funkcjonowania i rozwoju edukacji, szczególnie wobec często niewystarczających zasobów i wielu ograniczeń oraz nakładających się różnych kompetencji i interesów. Z drugiej strony specyfika samorządu jako organizacji publicznej będącej wspólnotą lokalną sprawia, że nie jest możliwe wskazanie konkretnie określonej podstawy teoretycznej prowadzonych w tym zakresie badań.

Porównując tradycyjnie rozumianą odpowiedzialność organizacji publicznych z wkładem rozwijającej się coraz bardziej dynamicznie koncepcji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (CSR), za cel opracowania przyjęliśmy próbę rozpoznania, na czym polega współcześnie społecznie odpowiedzialna polityka samorządu miejskiego w obszarze oświaty i jakie można wyszczególnić związane z nią dylematy.

Odpowiedzialność organizacji samorządu terytorialnego wobec społeczeństwa jest wpisana w istotę ich ustrojowej koncepcji. Jednak sposób jej rozumienia w naukach prawnych i administracyjnych oraz naukach o polityce, zdominowany podejściem normatywnym, wydaje się niewystarczający. Najczęściej podkreślanym wymiarem odpowiedzialności jest rozliczalność podejmowanych decyzji, ujmowana przede wszystkim w kategoriach legalności działań lub ich skuteczności odnoszącej się do celów programów politycznych. Wielu wartościowych inspiracji dostarcza dorobek koncepcji CSR, która odnosi się wprawdzie do organizacji nastawionych na zysk, lecz jest w coraz większym stopniu skutecznie adaptowana także przez organizacje publiczne i społeczne.

Społeczna odpowiedzialność jako ważna kwestia publiczna

Zainteresowanie społeczną odpowiedzialnością organizacji w Polsce i na świecie za sprawą wypromowania idei CSR (społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw) rośnie niezmiernie od kilkunastu lat, co potwierdzają liczni autorzy [m.in.: Pańków, Rok, Strumińska-Kutra, Woźniczko, 2010; Smith, Lenssen, 2009; Bartkowiak, 2011; Baran, 2011: 33–45; Nikodemska-Wołowik, 2011: 30–32]. Jak pisze G. Bartkowiak, społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw od kilku

dziesięcioleci staje się zarówno przedmiotem zainteresowania przedsiębiorców i menedżerów, jak i tematem badań podejmowanym w szerokich kręgach osób zajmujących się problematyką gospodarowania [Bartkowiak, 2011: 15]. C. Smith i G. Lenssen twierdzą, że społeczna odpowiedzialność nigdy dotychczas nie zajmowała tak wysokiej pozycji wśród priorytetów w polityce przedsiębiorstw, co wiążył m.in. z kryzysem finansowym. Ich zdaniem, wpływ kryzysu na globalną gospodarkę pokazał, że „stabilność ogólnoswiatowego rynku zależy od odpowiedzialnych zachowań, modeli zrównoważonego prowadzenia działalności gospodarczej, aktywnego zarządzania wpływem biznesu na życie społeczne oraz od przepisów prawnych” [Smith, Lenssen, 2009: 24].

Koncepcja społecznej odpowiedzialności od czasu swoich teoretycznych początków nie tylko silnie ewoluowała, ale także zaczęła być dostrzegana przez inne – niż tylko biznesowe – organizacje. Zdaniem B. Roka, społeczna odpowiedzialność wiąże się z procesem poznawania i włączania zmieniających się oczekiwań społecznych w strategię zarządzania oraz zdolnością monitorowania wpływu takiej strategii na konkurencyjność organizacji [Rok, 2010: 19]. Ujęcie to odpowiada na współczesne wyzwania stojące nie tylko przed biznesem, ale zarządzaniem w ogóle. Jednocześnie odzwierciedla pewną zmianę, która dokonuje się w obszarze relacji pomiędzy celami organizacji a tworzeniem wartości dla społeczeństwa. Wyraźnie obecne są tu przede wszystkim wątki menedżerskie, a nie jedynie społeczne powinności przedsiębiorstw w normatywnym ujęciu, typowym dla początkowej fazy rozwoju CSR. Takie podejście prezentowali m.in.: R. Eells i C. Walton [1961], J. McGuire [1963], K. Andrews [1971] czy K. Davis i R.L. Blomstrom [1975]. Wywołało to naturalnie wiele dyskusji wśród ekonomistów, teoretyków zarządzania i menedżerów na temat zasadności koncepcji CSR, a co za tym idzie, odnośnie do celu istnienia przedsiębiorstwa i konieczności brania odpowiedzialności za skutki jego działań. Dyskusja ta, zdaniem B. Roka, powoli przechodzi do historii, a fundamenty nowej nauki o odpowiedzialności organizacji są już na tyle solidne, że tego typu podstawowe kwestie nie wywołują więcej zasadniczych wątpliwości [Rok, 2010: 19].

O rosnącym znaczeniu społecznej odpowiedzialności świadczy, zdaniem C. Smitha i G. Lenssena, to, że coraz częściej mówi się o niej w kategoriach przekształcenia sposobu funkcjonowania organizacji i konieczności nowej edukacji menedżerskiej [Smith, Lenssen, 2009: 21]. Ich zdaniem, „zarówno na poziomie globalnym, jak i branżowym, istnieje ogromny popyt na politykę społeczną, kreowaną przez przedstawicieli korporacji. Uważa się, że nowy paradygmat kierowania światem wyłania się tam, gdzie dochodzi do wzajemnie oddziałującego na siebie rozwoju państwa, biznesu i społeczeństwa obywatelskiego” [Smith, Lenssen, 2009: 24]. W tym kontekście należy umiejscowić także sposób, w jaki ujmują CSR T. Katsoulakos i Y. Katsoulacos. Piszą o korzyściach z włączenia idei społecznej odpowiedzialności w główny nurt zarządzania, co jest, ich zdaniem, jednym z najważniejszych zadań stojących obecnie zarówno przed biznesem, jak i administracją państwową [Katsoulakos, Katsoulacos, 2007: 355–369]. O CSR jako wiodącym nurcie w zarządzaniu organizacjami mówią także I. Berger, P. Cunningham i M. Drumwright, które na podstawie wyników badań

empirycznych w USA i Kanadzie wskazują na wszechstronne korzyści zastąpienia klasycznej analizy efektywności potrójną linią przewodnią (ang. *triple bottom line*). Linia ta, obok tradycyjnie analizowanych danych finansowych, uwzględnia także oddziaływanie społeczne i ekologiczne [Berger, Cunningham, Drumwright, 2007: 132–158]. Krytykują przy tym jednorazowe i krótkofalowe zaangażowanie o charakterze społecznym, które nie jest istotnie związane z ważnymi obszarami działania organizacji i łatwo z niego w każdym momencie zrezygnować. Społeczna odpowiedzialność, traktowana jako wiodący nurt, stanowi, ich zdaniem, uzasadnioną, wiarygodną i trwałą składową polityki organizacji. Znajdując odzwierciedlenie w codziennej działalności organizacji, jest uwzględniana przy opracowywaniu strategii, w procesie jej wdrażania, pomiarze wyników oraz wyborze głównych kierunków rozwoju [Berger, Cunningham, Drumwright, 2007: 133].

Jak wykazano w przeglądzie literatury, społeczna odpowiedzialność zaczyna być traktowana jako istotna cecha zarządzania, charakteryzująca sposób funkcjonowania i rozwoju organizacji, a coraz częściej także jako istotny składnik sieci relacji, w których organizacje funkcjonują. Społeczna odpowiedzialność dotyczy zatem nie tyle pojedynczej organizacji, ile całej sieci relacji, poprzez które dana organizacja wpływa na ludzi i inne organizacje. Nie jest zatem możliwe rozdzielenie podstawowej działalności organizacji i jej społecznej odpowiedzialności, która – właściwie rozumiana – jest niczym innym niż przyjętym i obowiązującym sposobem zarządzania. Rozgraniczenie tych dwóch obszarów, jak twierdzą E. R. Freeman i J. Liedtka, staje się coraz częściej przedmiotem społecznej krytyki [Freeman, Liedtka, 1991: 94–95].

Z jednej strony podobny sposób myślenia obserwuje się w odniesieniu do organizacji sektora publicznego, w przypadku których konieczność społecznej odpowiedzialności byłaby trudna do zakwestionowania. Z drugiej jednak strony panuje przekonanie, że stawianie określonych celów i zarządzanie ukierunkowane na efektywność ich realizacji są wystarczające dla zapewnienia odpowiednio wysokiego stopnia odpowiedzialności tych organizacji. Następuje tu podobne zawierzenie w aparat państwowy jako wystarczający dla zapewnienia społecznej odpowiedzialności organizacji publicznych jak w aparat wolnorynkowy w przypadku organizacji komercyjnych. Sama kategoria efektywności nie jest jednakże wystarczająca, aby w pełni ocenić funkcjonowanie i rozwój organizacji publicznych. Nie mogą być one definiowane jedynie w wąskich kategoriach ekonomicznych. Dla takich organizacji nie są nadrzędne ani zysk, ani wielkość rynku, ani wizerunek, ani nawet zadowolenie klientów. Taka koncentracja na określonych celach lub interesariuszach mogłaby doprowadzić do podważenia wartości, do których tworzenia, wzmacniania, dostarczania i ochrony dana organizacja publiczna została powołana.

Nie oznacza to oczywiście, że organizacje publiczne mają zaniedbywać swój wizerunek czy działania związane z satysfakcją klientów. Nie mogą jednak w tym celu bezrefleksyjnie wykorzystywać narzędzi przeniesionych wprost z zarządzania w sektorze komercyjnym, jeżeli mają nadal służyć nadrzędnym celom i wartościom społecznym. Organizacje publiczne są organizacjami odpowiedzialnymi

za określone wartości. Koncepcja społecznej odpowiedzialności odniesiona do organizacji publicznych zakłada zatem integrację tej idei na każdym poziomie zarządzania, łącznie z tworzeniem polityki. Następuje wówczas prawdziwe połączenie wszystkiego, co leży w interesie społecznym z interesem własnym organizacji. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do organizacji samorządowej, będącej jednocześnie organizacją publiczną i wspólnotą zamieszkującą dane terytorium. Określenie „interes społeczny” jest w tym przypadku bardziej trafne niż „interes publiczny”, gdyż sugeruje, że każda organizacja jest podmiotem społecznym. Organizacje publiczne są niejako z definicji podmiotami społecznymi, gdyż:

- pełniąc w różnych sferach życia publicznego funkcje, do których zostały powołane, realizują ważny interes społeczny;
- realizują swoje cele dzięki budowaniu i utrzymywaniu różnego rodzaju relacji o charakterze społecznym;
- poprzez swoje działania mogą negatywnie oddziaływać na interes społeczny.

W ten sposób rozumiana społeczna odpowiedzialność przestaje być jedynie pewną ideą, a staje się sposobem funkcjonowania organizacji. Pozwala to na: (1) bardziej kompleksowe podejście do badanej problematyki; (2) lepszą operacjonalizację samej koncepcji poprzez stworzenie konkretnych metod i narzędzi zarządzania społecznie odpowiedzialną organizacją oraz lepsze zrozumienie znaczenia społecznej odpowiedzialności w odniesieniu do organizacji publicznych, które są przecież z założenia odpowiedzialne za zaspokajanie określonych potrzeb publicznych.

Społeczna odpowiedzialność w koncepcjach funkcjonowania organizacji publicznych

Odpowiedzialność organizacji samorządu terytorialnego wobec społeczeństwa jest wpisana w istotę ich ustrojowej koncepcji. W naukach prawnych i administracyjnych, a także w naukach o polityce, dominuje normatywne podejście do odpowiedzialności, ze szczególną koncentracją na legalności decyzji. R. Denhardt pisze w tym kontekście o odpowiedzialności urzędnika wobec prawa i swoich przełożonych [2011: 124]. Dodatkowym aspektem są kwestie etyczne oraz respektowanie zasad sprawiedliwości społecznej (najczęściej rozumianej jako dbałość o zapewnienie jednakowego dostępu do usług publicznych). Odpowiedzialność zastępowana określeniem *accoutability* (rozliczalność) jest ujmowana w kategoriach legalności podejmowanych przez władze działań. Adaptując zasady świadczenia usług publicznych, wynikające z koncepcji New Public Management, nauki o administracji coraz częściej uznają odpowiedzialność za osiągnięte rezultaty jako wyraz odpowiedzialnego działania wynikającego z koncentrowania się w procesie zarządzania na obywatelu jako kliencie [Izdebski, 2007: 12]. Ten sposób rozumienia możemy także odnaleźć w starszych opracowaniach

z zakresu zarządzania publicznego i jest on dominujący [Starling, 1986: 114–116]. W ujęciu D. Osborna i T. Gaeblera, wyrazem odpowiedzialności są dyscyplina i oszczędność w wykorzystywaniu zasobów. Zdaniem H. Izdebskiego, w koncepcji Public Governance odpowiedzialność władz publicznych przesuwają się na stwarzanie warunków i ułatwianie procesów interakcyjnych w sieciach interesariuszy, a jej skutkiem jest osiąganie wyższego poziomu efektów uzyskiwanych przez obywateli i interesariuszy [Starling, 1986: 58].

W nowszych ujęciach odpowiedzialności organizacji publicznych określa się tę koncepcję znacznie szerzej, osadzając ją w kontekście „moralnej polityki publicznej”. Autorzy przywoływani przez R. Denhardta kładą silny nacisk na rolę wartości, moralności i etyki w życiu publicznym [2011: 102–136]. Sam Denhardt dobitnie zwraca uwagę na to, że organizacje publiczne nie tylko są instrumentem realizacji polityk publicznych, lecz także odgrywają znaczącą rolę w kształtowaniu opinii publicznej i pomagają w określaniu społecznie istotnych wartości. Mimo że intencją powołania organizacji publicznych było stworzenie narzędzi realizacji woli władzy ustawodawczej i wykonawczej, w nowoczesnych społeczeństwach organizacje te nie tylko mogą, ale nawet powinny mieć wpływ na system polityczny i bieżące wydarzenia publiczne [Denhardt, 2011: 108]. W tym kontekście przestrzega on przed niebezpieczną tendencją do izolowania się organizacji publicznych od społeczeństwa, któremu służą, co jest wynikiem koncentracji na raczej technicznych niż ludzkich i społecznych aspektach zarządzania [Denhardt, 2011: 125]. Dlatego też menedżerowie publiczni są odpowiedzialni za tworzenie takiej kultury organizacyjnej, która zachęca do dialogu i debaty, tak aby różne opinie mogły zostać usłyszane, a różnice w poglądach – konstruktywnie wykorzystane [Denhardt, 2011: 127].

Poglądy R. Denhardta wpisują się w nurt refleksji naukowej na pograniczu nauk o polityce publicznej oraz o zarządzaniu publicznym. A. Kamiński zauważa rosnące znaczenie rozumienia rozliczalności jako „zdolności aktorów społecznych do rozliczania polityków oraz instytucji politycznych (aktorów politycznych) z działań przez nich podejmowanych” [Kamiński, 2006: 63]. Podkreśla, że warunkiem rozliczalności jest posiadanie przez rozliczających wiedzy o podejmowanych działaniach i ich alternatywach. Wiąże się to z przejrzystością (*transparency*), która warunkuje możliwość rozliczalności (*accountability*). Podejmując rozważania na temat różnych rodzajów *accountability*, A. Kamiński wymienia m.in. rozliczalność w wymiarze pionowym, która może dotyczyć też relacji pomiędzy reprezentacją polityczną a elektoratem [2006: 62–63]. Przywiązuje on dużą wagę do oceny systemów politycznych poprzez analizę ich skuteczności, rozumianej jako „zdolność do generowania długofalowych programów działania i wdrażania ich w życie” [Kamiński, 2006: 63]. Zdaniem A. Kamińskiego, „rozliczalność i skuteczność są z sobą ściśle związane”. W naukach o polityce pojawiają się jednak głosy, które w obliczu dużej dynamiki zmian współczesnego świata kwestionują mandat zaufania do polityków, wybieranych raz na kilka lat. W tym kontekście podaje się w wątpliwość słuszość zasady kierowania się przez nich w działaniu treścią programów wyborczych, które dezaktualizują się podczas trwania kadencji [Bureau, 2007: 20–21]. Formułowany jest postulat ich większej

autonomii w działaniach, co związane jest także z koniecznością odmiennego rozumienia ich odpowiedzialności.

W naukach o zarządzaniu publicznym spektrum atrybutów społecznie odpowiedzialnego działania organizacji publicznych jest znacznie szersze i mocniej osadzone w ogólnej koncepcji społecznej odpowiedzialności organizacji. Jak słusznie zauważa R. Denhardt, naczelną zasadą odpowiedzialności za rozwiązywanie ważnych kwestii społecznych jest zogniskowanie na potrzebach ludzi. Często urzędnik staje wobec wielu domagających się posłuchu interesariuszy lub ośrodków władzy, których oczekiwania konkurują, a czasem nawet pozostają z sobą w konflikcie. Dla konkretnej organizacji publicznej czy konkretnego urzędnika może to rodzić wiele dylematów, które trudno rozstrzygnąć, kierując się jedynie regułą odpowiedzialności politycznej/prawnej lub odpowiedzialności wobec swoich przełożonych [Denhardt, 2011: 124].

Aby ukazać złożoność problematyki odpowiedzialności organizacji publicznych, Denhardt przywołuje klasyczną już debatę pomiędzy Carlem Friedrichem a Hermanem Finerem, skoncentrowaną na rozróżnieniu odpowiedzialności obiektywnej i subiektywnej. Pierwsza oznacza rozliczalność (*accountability*) ze swoich decyzji przed inną osobą lub grupą; druga zaś poczucie, że w danej sytuacji należy postąpić tak, a nie inaczej [Denhardt, 2011: 124–125]. Odpowiedzialność obiektywna jest typowa dla administracyjnego podejścia do zarządzania organizacjami publicznymi, w którym podejmujący decyzję urzędnik odpowiada przed swoim przełożonym, a organizacja – przed nadrzędnym ośrodkiem władzy. Jednakże złożoność problemów i oczekiwań społecznych, przed jaką współcześnie coraz częściej są stawiane organizacje publiczne, wymaga kreatywnego podejścia do zarządzania i związanej z nim odpowiedzialności subiektywnej. Odpowiedzialność taka nakłada na menedżera znacznie większe wymagania niż jedynie ślepe posłuszeństwo przełożonym i rozliczalność z bezrefleksyjnego stosowania litery prawa. Odpowiedzialność taka wymaga głębokiego zrozumienia danego problemu oraz mądrego i często trudnego osądu sytuacji, a w konsekwencji decyzji, która niesie z sobą wiele wątpliwości, także tych natury moralnej.

Przedstawione dylematy rodzą zasadnicze różnice w rozumieniu koncepcji społecznej odpowiedzialności w odniesieniu do organizacji sektora komercyjnego i publicznego. O ile w przypadku organizacji komercyjnych głębszego powodu dla CSR można dopatrywać się w dążeniu do równoważenia interesu własnego firmy oraz w pomnażaniu dobrobytu społecznego, o tyle w odniesieniu do organizacji publicznych następuje swoiste odwrócenie priorytetów. Organizacje publiczne dążą przede wszystkim do pomnożenia dobrobytu społecznego niewykluczającego nikogo z członków społeczeństwa oraz do stworzenia warunków realizacji interesu poszczególnych organizacji i jednostek będących członkami danej społeczności. Główna trudność wynika z faktu rozmycia w ten sposób określonego celu oraz różnic w sposobie jego definiowania, m.in. przez różne opcje polityczne. Niski poziom kultury politycznej sprawia, że cel staje się wypadkową gry doraźnych interesów. W opinii autorów jest to główny obszar ujawniania się braku społecznej odpowiedzialności w zarządzaniu organizacjami publicznymi.

Organizacje publiczne są organizacjami „długiego trwania”. Najważniejszą zasadą odpowiedzialnego zarządzania nimi jest zaspokajanie bieżących potrzeb obywateli w świetle celów rozwojowych całej społeczności. To podwójne skupienie uwagi jest absolutnie priorytetowe. W odniesieniu do niektórych sektorów usług publicznych realizacja tej zasady staje się niezwykle skomplikowana. Skrajnym przykładem wydaje się w tym wypadku edukacja.

Odpowiedzialność samorządu miejskiego w obszarze edukacji

Ze względu na znaczenie edukacji dla rozwoju społeczeństw współcześnie we wszystkich krajach ważnym podmiotem polityki edukacyjnej są państwa, niezależnie od ich ustroju. W państwach zdecentralizowanych, takich jak Polska, większość zadań związanych z realizacją polityki oświatowej przypisano jednostkom samorządu terytorialnego. Nadzór merytoryczny nad szkołami sprawuje minister właściwy do spraw edukacji narodowej oraz kuratorzy. W obszarze dużych miast następuje nakładanie się kompetencji gminy i powiatu, co oznacza, że oprócz zadań związanych z zakładaniem i prowadzeniem różnych szkół i placówek oświatowych, jednym z ich głównych zadań jest przygotowanie projektów strategii oświatowej [Żyra, 2007: 100]. Zarówno to zadanie powiatów (w tym miast na prawach powiatu), jak i przypisanie gminom odpowiedzialności za stan oświaty na swoim terenie jednoznacznie wskazują na konieczność zarządzania bieżącymi zadaniami i instytucjami oświatowymi w świetle celów rozwojowych.

Regulacje prawne, zwłaszcza te dotyczące kompetencji organizacji publicznych, zasad zapewniania środków na realizację przypisanych zadań, tworzą warunki do ich wykonywania oraz rozwoju tych organizacji. W odniesieniu do oświaty, pozostającej w kompetencjach samorządu miejskiego, zakres zadań, sposób ich realizacji, a także organizacja działalności oświatowej, a zwłaszcza procesów edukacyjnych, zostały w dużym stopniu określone w ustawie o systemie oświaty. Zarządzanie tą działalnością jest wspierane przez System Informacji Oświatowej, co wydaje się ważne z punktu widzenia zasad rozliczalności (skuteczności, efektywności) i przejrzystości, uznawanych za istotne dla zaistnienia społecznie odpowiedzialnego funkcjonowania organizacji. Swoboda gospodarowania zasobami, szczególnie w odniesieniu do ludzi, będących głównym zasobem organizacji oświatowych, jest silnie ograniczona, w dużej mierze ze względu na zapisy Karty nauczyciela i inne szczegółowe regulacje. Rodzi się zatem pytanie o pole możliwości odpowiedzialnego działania samorządu miejskiego w tak silnie sterowanym zewnętrznymi regulacjami prawnymi sektorze.

Odpowiedzialny samorząd wie, że jego podstawowym zadaniem jest nie wykonywanie ustaw, ale stwarzanie – przy skromnych zasobach i licznych ograniczeniach – warunków do jak najlepszego rozwoju wszystkich młodych członków wspólnoty, a także wsparcie osób dorosłych w ich funkcji wychowawczej. Trudność polega na tym, że nie można precyzyjnie i jednoznacznie zdefiniować

uniwersalnego znaczenia „jak najlepszego rozwoju”. Jest pewne, że chodzi o stworzenie bazy przyszłego rozwoju i godnego życia w przyszłości obecnego młodego pokolenia. Osoby kształcące się teraz w szkołach będą żyć w otwartym społeczeństwie i je współtworzyć. Będą pracować, ale nie wiadomo, jaka będzie struktura rynku pracy i sposób jej wykonywania. Wszelkie długookresowe prognozy w tym obszarze są obarczone bardzo wysokim prawdopodobieństwem błędu. Pewna jest również duża zmienność otoczenia gospodarczego, społecznego i kulturowego, która będzie oddziaływać na mobilność zawodową i przestrzenną.

Przedstawione założenia muszą zostać w społecznie odpowiedzialnym działaniu przełożone na zaspokajanie bieżących potrzeb w świetle celów rozwojowych, przy wypełnieniu wszelkich warunków brzegowych: niewykluczania nikogo, przejrzystości procesów decyzyjnych, spełniania wymogów prawnych, środowiskowych itp. Musi więc zostać wyartykułowana, uzgodniona i przyjęta polityka edukacyjna samorządu miasta, odpowiadająca na współczesne wyzwania i jednocześnie otwarta na podjęcie wyzwań przyszłych, nieznanych. W dalszej części artykułu zaprezentowano w skrócie dwa przykłady: Warszawy jako miasta, którego samorząd zdecydował o opracowaniu i wdrożeniu takiej polityki, oraz drugiego dużego polskiego miasta, niewymienionego z nazwy, w którym opracowano ekspercką propozycję takiej polityki (z udziałem autorów artykułu), jednak samorząd miasta nie zdecydował się na jej ustanowienie. Oba przykłady zostaną omówione pod kątem stopnia realizacji zasady społecznie odpowiedzialnego funkcjonowania samorządu miejskiego.

W przypadku Warszawy w przyjętym w 2008 roku dokumencie stwierdzono, że polityka edukacyjna (uznana za rodzaj kontraktu społecznego) ma służyć mieszkańcom i ich miastu. Zauważono, że „Warszawa staje się miastem, którego mieszkańcy coraz bardziej chcą się uczyć, doskonalić zawodowo, rozwijać swoje zainteresowania”, a „wprowadzenie konkretnych mechanizmów i rozwiązań w funkcjonowaniu stołecznego systemu edukacji będzie wpływać na szybszy rozwój Warszawy” [Polityka, 2008: 3]. Zarówno uzewnętrznione w tej polityce rozumienie istoty polityki edukacyjnej, jak i rodzaj projektowanych i wdrożonych narzędzi jej realizacji przekonują o dojrzałym, odpowiedzialnym podejściu i osadzeniu we współczesnym kontekście rozwojowym. Zawarte w niej sformułowania znacząco poszerzają minimalne wymagania zadań ustawowych: „Samorząd warszawski stawia na uczenie się przez całe życie – od najmłodszych dzieci do seniorów – oraz uczenie się wszystkich, wykorzystując różne rodzaje edukacji w szkołach i placówkach oświatowych, instytucjach szkolących, zakładach pracy, a także podczas samodzielnego uczenia się i samokształcenia” [Polityka, 2008: 3]. Wśród dziesięciu priorytetów znalazły się takie, które odnoszą się bezpośrednio do sposobu realizacji głównych zadań i funkcjonowania placówek oświatowych, ale także horyzontalne, takie jak: przeciwdziałanie wszelkiemu wykluczeniu społecznemu, wzmacnianie obywatelskiego i europejskiego wymiaru, budowanie związków pomiędzy oświatą a szkolnictwem wyższym czy rozwój współpracy ze społecznymi partnerami edukacji. Przyjęto sześć obszarów interwencji, w tym niestandardowe w tego typu dokumentach, świadczące o dużej odpowiedzialności samorządu wobec społeczeństwa, przykładowo: Edukacja dla rynku pracy (obszar III), Edukacja

poza szkołą, uczenie się przez całe życie (obszar IV). Ustanowienie jasnych priorytetów i obszarów interwencji pozwoliło na skupienie się na sprawach najważniejszych. Większe upodmiotowienie dzielnic i szkół otworzyło je na współpracę z rodzicami i tworzenie lokalnych koalicji na rzecz edukacji. Spowodowało też silną mobilizację różnych środowisk, a przez to większą efektywność polityki.

Można to prześledzić na przykładzie obszaru III Edukacja dla rynku pracy. Przewidziano w nim osiem rodzajów działań [Polityka, 2008: 45]. Polityka została rozsądnie sformułowana, a następnie władze miejskie, wykorzystując własne i zewnętrzne środki, konsekwentnie realizowały bądź wspierały realizację projektów wdrażających konkretne zamierzenia zawarte w tej polityce. Obejmuje ona takie elementy, jak: doradztwo zawodowe, potwierdzanie kwalifikacji, instytucjonalizację współpracy szkół z pracodawcami, współpracę instytucji kształcenia formalnego i nieformalnego. Po upływie trzech lat miasto mogło pochwalić się między innymi nowymi szkołami zawodowymi, nowymi, atrakcyjnymi, dotąd nierealizowanymi kierunkami kształcenia opracowanymi w porozumieniu z Radą Zatrudnienia i Urzędem Pracy [Nowotniak, 2013: 114]. Nastąpił silny wzrost liczby oddziałów oraz młodzieży uczącej się w technikach, przy jednoczesnym spadku ilości uczniów w liceach ogólnokształcących. Rozbudowano jakościowo i ilościowo ofertę usług doradztwa dla młodzieży gimnazjalnej oraz ich rodziców. Liczba odbytych w ciągu trzech lat szkoleń, spotkań oraz liczba osób objętych tego typu usługami są niezwykle imponujące. Zarówno Urząd, jak i poszczególne szkoły zawarły liczne porozumienia z pracodawcami i związkami pracodawców. Cztery duże publiczne szkoły wyższe podjęły realną współpracę ze szkołami średnimi. Na etapie doboru projektów wyraźnie widać kierowanie się priorytetami polityki edukacyjnej. Z kolei sposób realizacji projektów przekonuje o funkcjonowaniu na podstawie zasad określonych dla tej polityki (współpraca z partnerami, innowacyjność, otwartość na kontekst międzynarodowy, otwieranie możliwości i kreowanie warunków do uczenia się przez całe życie). Dzięki tej przemyślanej polityce korzystają nie tylko mieszkańcy, uzyskujący możliwość rozwoju w każdym etapie swojego życia, ale także miasto – dzięki lepszemu wykorzystaniu kapitału ludzkiego. Miasto przyciąga partnerów, chcących zapoznać się z doświadczeniami realizacji polityki edukacyjnej otwartej na otoczenie społeczne, gospodarcze oraz wyzwania rozwojowe, z całej Europy. Jest to pouczające doświadczenie dla wszystkich polskich organizatorów edukacji na poziomie lokalnym, zwłaszcza w obszarach miejskich. To dowód korzyści uzyskiwanych dzięki społecznie odpowiedzialnemu zarządzaniu edukacją.

Drugi przykład jest skrajnie odmienny. Rada innego dużego polskiego miasta podjęła w ostatnich latach decyzję o konieczności opracowania polityki edukacyjnej. Zleciła zespołowi ekspertów opracowanie diagnozy stanu edukacji w mieście, opisu współczesnych tendencji i uwarunkowań rozwoju, przedstawienie możliwej racjonalizacji sieci szkół oraz przygotowanie strategii rozwoju edukacji. Zespół wywiązał się z zadania, pomimo odmowy członków rady i pracowników urzędu uczestniczenia w prowadzonych pracach. W udokumentowanych opracowaniach wskazano zarówno istniejące atuty i możliwości rozwoju, jak i wiele nieracjonalności w funkcjonowaniu szkół i placówek. Podkreślano brak jasnych kierunków

rozwoju polityki edukacyjnej, niewystarczające otwarcie miejskiej polityki na współpracę z otoczeniem, nieuwzględnianie w polityce zmienności otoczenia i wyzwań, zwłaszcza tych, z którymi będzie się musiało zmierzyć młode pokolenie. Pokazano także wiele możliwości rozwoju miejskiej edukacji oraz racjonalizacji wykorzystania posiadanych zasobów. Opracowanie wywołało burzliwe dyskusje, skutkowało powołaniem „okrągłego stołu edukacyjnego” i trwającym ponad rok jego obradowaniem. Pomimo determinacji Prezydenta podjęte działania nie zaowocowały jednak wiążącymi postanowieniami. Przeciwnie, spotkania wydawały się okazją do urządzania politycznego *show*, którym żywiły się media, oraz zbijania kapitału politycznego przez kilku radnych, a wszelkie propozycje racjonalnego działania spotykały się z gwałtownymi sprzeciwami. Na jednym z ostatnich „okrągłych stołów” radni trzykrotnie zadali ekspertowi pytanie: „Co mamy zrobić? Czy powinniśmy uchwalić politykę/strategię edukacji?”. Ekspert, w poczuciu odpowiedzialności i etyki niezależnego doradcy, trzykrotnie odpowiedział: „To zależy, co chcecie Państwo osiągnąć. Jeżeli chcecie mieć wpływ na rozwój młodego pokolenia, chcecie związać Zarząd poprzez jasne wskazanie kierunków i narzędzi rozwoju, jesteście gotowi przyjąć historyczną odpowiedzialność za stworzenie szansy godnego życia mieszkańcom, to powinniście strategię uchwalić. Jeżeli bardziej zależy Wam na bieżącym oddziaływaniu, możliwości blokowania zmian, to nie powinniście wiązać siebie i Zarządu koniecznością realizacji uchwalonej polityki oświatowej”. Wywiedziona z tej argumentacji konkluzja radnego trzykrotnie brzmiała: „A więc nie powinniśmy uchwalać strategii”. Miasto to do dziś nie ma polityki edukacyjnej, za to mieszkańcy karmieni są co kilka miesięcy nowymi awanturami wokół likwidacji szkół, które kształcą coraz mniej dzieci i młodzieży. O problemach strategicznych nikt z radnych zdaje się nie myśleć. Jest to przykład skrajnie nieodpowiedzialnej społecznie działalności samorządu miejskiego w obszarze edukacji. W obliczu konkurencji miast o mieszkańców, warto także zastanowić się nad przyszłością, karierą zawodową, możliwościami rozwoju osobistego mieszkańców obu przywołanych tu miast.

Podsumowanie

Do samorządu miejskiego jako specyficznego rodzaju organizacji, będącej wspólnotą lokalną osób zamieszkujących dane terytorium, został przypisany szczególny wymiar odpowiedzialności. Jako organizacja społeczności lokalnej, samorząd staje się odpowiedzialny nie tyle wobec zewnętrznych podmiotów, ile przede wszystkim sam za i wobec siebie. Ważny wobec tego wydaje się nie obiektywny, lecz subiektywny wymiar odpowiedzialności. Wprawdzie samorząd miejski działa pod określonym ustawowo nadzorem administracji rządowej, ale wiele decyzji może podejmować względnie samodzielnie, a jednocześnie błędne decyzje godzą przede wszystkim w jego własny interes. Podobnie negatywnie oddziałuje podporządkowywanie działań bieżącym interesom politycznym. Dlatego – choć obawa przed sankcjami ze strony nadrzędnego ośrodka władzy może być

skuteczną motywacją do działania – bardziej fundamentalna w tym przypadku jest odpowiedzialność subiektywna. Aby móc postąpić właściwie w przypadku konkretnej decyzji, niezbędne jest głębokie i pełne zrozumienie potrzeb i problemów własnej społeczności oraz ocena, co tak naprawdę leży w jej interesie.

W przypadku samorządu miejskiego koncepcja społecznej odpowiedzialności wydaje się ewoluować w zupełnie nowym kierunku. Społeczna odpowiedzialność zaczyna być pochodną funkcjonujących w danej społeczności instytucji i procesów, w których różne podmioty, zarówno indywidualne, jak i zorganizowane, chcą i mogą uczestniczyć, i za które są współodpowiedzialne. Miasto jako przestrzeń – nie tylko fizyczna, ale także jako sieć relacji – staje się przedmiotem odpowiedzialności nie tylko samorządu, ale i całej zamieszkującej go społeczności. W tym kontekście sprawą absolutnie najważniejszą jest współodpowiedzialność za tworzenie warunków przyjaznych do życia i rozwoju tej społeczności w każdym z aspektów, wśród których edukacja odgrywa niezwykle ważną rolę.

Przedstawione przykłady pozwoliły na pokazanie, jak dogłębne zrozumienie problemów oświaty w mieście może prowadzić do skupienia miejskiej polityki edukacyjnej na najważniejszych kwestiach oraz do uaktywnienia partnerów społecznych i gospodarczych, a przede wszystkim do budowania sieci podmiotów poczuwających się do współodpowiedzialności za edukację w mieście. Jednocześnie wynika z nich jasno, że tzw. odpowiedzialność obiektywna (głównie o charakterze politycznym) może mieć charakter tylko fasadowy, skrywać gry bieżących interesów i być przejawem braku rzeczywistej społecznej odpowiedzialności samorządu miejskiego.

Bibliografia

- Andrews K.R. (1971), *The Concept of Corporate Strategy*, Dow Jones-Irwin, Homewood, IL.
- Baran G. (2011), *Społeczna odpowiedzialność jako składowa strategii konkurencyjnej w małych i średnich przedsiębiorstwach*, [w:] *RespEN, Polskie i szwedzkie MSP wobec wyzwań CSR*, www.responsiblesme.eu, Warszawa, s. 33–45.
- Bartkowiak G. (2011), *Społeczna odpowiedzialność biznesu w aspekcie teoretycznym i empirycznym*, Difin, Warszawa.
- Berger I.E., Cunningham P., Drumwright M.E. (2007), *Mainstreaming Corporate Social Responsibility: Developing Markets for Virtue*, „California Management Review”, 49(4), s. 132–158.
- Bureau T. (2007), *Political Accountability and Representation. A Conceptual Overview*, [w:] J. Niżnik, N. Ryabinska (red.), *Political Accountability: Conceptual, Theoretical and Empirical Dimensions*, IFiS PAN, Warszawa.
- Carroll A.B. (1979), *A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Social Performance*, „Academy of Management Review”, 4(4), s. 497–505.
- Carroll A.B. (1991), *The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organisational Stakeholders – Balancing Economic, Legal, and Social Responsibilities*, „Business Horizons”, July–August, s. 39–48.

- Davis K., Blomstrom R.L. (1975), *Business and Society. Environment and Responsibility*, McGraw-Hill, New York.
- Denhardt R.B. (2011), *Theories of Public Organization (Sixth Edition)*, WADSWORTH, Cengage Learning, Boston.
- Eells R., Walton C. (1961), *Conceptual Foundations Of Business*, Richard D. Irwin, Homewood.
- Freeman E.R., Liedtka J. (1991), *Corporate Social Responsibility. A Critical Approach*, „Business Horizons”, 34(4), s. 92–98.
- Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, 1.
- Kamiński A. (2006), *Ustrój państwa, polityka, a obecny układ rządzący*, [w:] P. Kosiewski (red.), *Jaka Polska? Czyja Polska?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Katsoulakos T., Katsoulacos Y. (2007), *Strategic Management, Corporate Responsibility, and Stakeholder Management. Integrating Corporate Responsibility Principles and Stakeholder Approaches into Mainstream Strategy: A Stakeholder-Oriented and Integrative Strategic Management Framework*, „Corporate Governance”, 7(4), s. 355–369.
- McGuire J.W. (1963), *Business and Society*, McGraw-Hill, New York.
- Nikodemska-Wołowik A. (2011), *CSR w segmencie MSP. Humanizacja życia w wymiarze międzynarodowym*, [w:] *RespEN, Polskie i szwedzkie MSP wobec wyzwań CSR*, www.responsiblesme.eu, Warszawa, s. 30–32.
- Nowotniak M. (2013), *Współpraca warszawskich szkół zawodowych z uczelniami i pracodawcami*, [w:] M. Polak (red.), *Rozwijanie współpracy pomiędzy kształceniem zawodowym, szkolnictwem wyższym i uczeniem się dorosłych w odpowiedzi na wyzwania uczenia się przez całe życie*, FRSE, Warszawa, 2013, s. 113–123.
- Osborne D., Gaebler T. (2005), *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań.
- Pańków W., Rok B., Strumińska-Kutra M., Woźniczko J. (2010), *Oblicza społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, SCHOLAR, Warszawa.
- Polityka Edukacyjna Miasta Stołecznego Warszawy w latach 2008–2012* (2008), Warszawa, materiał powielony.
- Rok B. (2010), *Instytucjonalizacja społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Perspektywa teoretyczna i strategia badawcza*, [w:] W. Pańków, B. Rok, M. Strumińska-Kutra, J. Woźniczko, *Oblicza społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, SCHOLAR, Warszawa, s. 19–36.
- Smith C., Lenssen G. (2009), *Odpowiedzialność biznesu. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa.
- Starling G. (1986), *Managing the Public Sector (Third Edition)*, Brook/Cole Publishing Company, Pacific Grove, California.
- Żyra J. (2007), *Polityka edukacyjna samorządu terytorialnego*, [w:] A. Frąckiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa, s. 91–106.