

Virksomhedernes sociale ansvar imellem offentlig politik og virksomhedspolitik*

Thomas Bredgaard, ph.d.-stipendiat, Center for Arbejdsmarkedsforskning, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet

1. Indledning

Virksomhedernes sociale ansvar er kommet på mode. Det forventes efterhånden af moderne virksomheder at de frivilligt påtager sig et socialt ansvar. De fleste regeringer i vestlige industrielle samfund søger at etablere nye offentlig-private partnerskaber og den Europæiske Kommission appellerer til de europæiske virksomheders samfundssind. Politiske forbrugere stiller nye og mere kritiske krav til virksomhedernes produkter og serviceydelser.

Den europæiske bevægelse mod det sociale ansvar er udtryk for en række frivillige og sporadiske initiativer blandt eksemplariske virksomheder, hvis formål det er at tilfredsstille nye forventninger blandt virksomhedernes interessenter (stakeholdere) og muligvis at indgå statslig regulering. De danske erfaringer med virksomhedernes sociale ansvar står i udgangspunktet i modsætning hertil. Her blev det sociale ansvar (og det rummelige arbejdsmarked) lanceret som en officiel statslig kampagne i 1994. Initiativet kom således fra det politiske system fremfor fra enkeltstående eksemplariske virksomheder, hvorfor fokus og formål med det politiske program blev anderledes end i de øvrige europæiske lande.

Den danske forståelse af virksomhedernes sociale ansvar er primært orienteret mod ud-

bud og efterspørgsel af arbejdskraft (gennem forebyggelse af udstødning fra arbejdspladserne og ved integration af personer udenfor eller på kanten af arbejdsmarkedet), hvori mod den angelsaksiske og europæiske forståelse er bredere orienteret mod virksomhedernes samfundsmæssige ansvar, som også omfatter miljøet, menneskerettighederne, lokalsamfundet, etiske investeringer m.v. Den danske forståelse fokuserer altså primært på arbejdskraftansvar, hvor den angelsaksiske og europæiske forståelse fokuserer på virksomhedernes samfundsmæssige engagement. (Bredgaard 2003). Staten spiller umiddelbart en mere aktiv og offensiv rolle i Danmark hvilket indebærer, at vi må forstå det sociale ansvar som et samspil mellem offentlige og private aktører og som en blanding af offentlig politik og virksomhedspolitik.

Denne artikel vil forsøge at svare på, hvordan man kan etablere en effektiv forbindelse mellem socialpolitiske programmer og virksomhedernes interesser, dvs. få virksomhederne til at adoptere programmet og faktisk påtage sig et socialt ansvar. Virksomhedernes sociale ansvar, forstået som politisk program, handler om at gøre private virksomheder ansvarlige for problemer, der i dansk og skandinavisk sammenhæng traditionelt anses for et offentligt ansvar. I angelsaksiske og kontinentaleuropæiske lande, hvor socialpolitikken er tættere koblet til markedsprocesserne

og den enkeltes ansættelsesforhold, ligger intentionen om at aktivere virksomhederne i socialpolitikken umiddelbart i forlængelse af velfærdspolitikken. Men i dansk sammenhæng, hvor vi på den ene side har et relativt liberalt og ureguleret erhvervsliv og på den anden side et udbygget offentligt socialt system, synes dette program faktisk at bryde med traditionerne for, hvilke opgaver der løses af staten henholdsvis markedet. Når det kombineres med, at arbejdsmarkedets organisationer i udstrakt grad er selvregulerende og staten sjældent intervenserer med netop sociale krav overfor virksomhederne, synes programmet at have vanskelige vilkår i dansk sammenhæng. Virksomhederne kan helt legitimt argumentere for, at socialpolitikken varetages i den offentlige sektor – til hvilken der betales en relativt høj skat. Den danske case synes derfor kritisk i forhold til at skabe et effektivt samarbejde mellem offentlige myndigheder og private virksomheder på dette område, fordi forudsætningen langt hen ad vejen er virksomhedernes frivillige medvirken.

Artiklen tilstræber at nå en analytisk forståelse af mulighederne for samspil mellem offentlig politik og virksomhedspolitik i Danmark og tager derfor udgangspunkt i de særlige forudsætninger for og karakteristika ved virksomhedernes sociale ansvar som offentlig politik, der gælder i dansk sammenhæng. Disse forudsætninger og karakteristika beskrives umiddelbart herunder. Derefter opstilles et analytisk begrebsapparat for samspillet mellem offentlige politikprogrammer og virksomhedsinteresser med hvilket det bliver muligt at forstå hvorfor nogle virksomheder vælger at påtage sig et socialt ansvar mens andre undlader det.

2. Virksomhedernes sociale ansvar i Danmark

Forestillingen om virksomhedernes sociale ansvar blev introduceret af Socialministeriet i 1994 og vandt hurtigt retorisk tilslutning

blandt de politiske partier, arbejdsmarkedets organisationer, frivillige organisationer og de private virksomheder. En af grundene til denne tilslutning var måske, at begrebet er vanskeligt at definere og operationalisere til konkrete initiativer. Målene for kampagnen om et mere rummeligt arbejdsmarked var ikke blot ambitiøse, men også tvetydige og vage, hvilket især for nye politikker øger muligheden for politisk opbakning, gør det muligt at lave kompromisser og tillader at forskellige aktører kan læse forskellige interesser ind i programmet. Virksomhedernes sociale ansvar kan dels tolkes som en »vision« om en mere integrativ velfærdsstat hvor segmentering og marginalisering på arbejdsmarkedet er begrænset (jf. Andersen og Torfing 2002), dels som en forretningsstrategi hvorved virksomhederne kan respondere adækvat på omgivelsernes forventninger til deres adfærd.

Det generelle mål for både den daværende socialdemokratisk ledede regering og den nuværende liberalt-konservative regering har været dels at begrænse udstødningen fra de danske arbejdspladser ved at anspore virksomhederne til at forebygge udstødning og fastholde personer i risiko for udstødning, dels at øge arbejdsmarkedsintegrationen for langvarigt ledige og personer udenfor arbejdsstyrken. Virksomhedernes sociale ansvar kan derfor antage to former: (1) *Internt socialt ansvar* til eksempel gennem arbejdsmiljøforbedringer, ansvarlige personalepolitikker for rekruttering, udvikling og afvikling af arbejdskraft, nedbringelse af sygefravær, uformelle skånejobs m.v. (2) *Eksternt socialt ansvar* til eksempel ved at tilbyde aktivering/jobtræning eller ordinært arbejde til langvarigt ledige, fleks- og skånejobs til personer med nedsat arbejdsevne m.v.

Kampagnen »det angår os alle« som markerede det officielle startskud for diskussionen om et mere rummeligt arbejdsmarked, havde til formål at bevidstgøre de private virksomheder om deres samfundsmæssige ansvar.¹

Fremfor at eksternalisere ansvaret for arbejdsløshedsproblemet og udstødningen til de offentlige myndigheder, søger det offentlige at overtale virksomhederne til at internalisere ansvaret for deres ansatte og de udsatte. Det handlede på daværende tidspunkt om velfærdssamfundets overlevelse. Der var en udbredt politisk frygt for at det massive arbejdsløshedsproblem ville skabe polarisering og opsplitning af samfundet i et »to-tredjedels samfund«, hvor en tredjedel af befolkningen permanent ville befinde sig på offentlige overførselsindkomster (jf. Socialkommissionen 1993). Og at den hårdtarbejdende middelklasse langsomt ville miste viljen til at betale skatter og solidariteten med de svageste i samfundet. Staten bliver derfor nødt til at intervenere i markedsprocesserne for at skabe mere socialt retfærdige resultater. Igennem statslige løntilskudsordninger blev et »tredje arbejdsmarked« etableret på hvilket de arbejdsløse kunne opnå arbejdserfaringer, nye kvalifikationer og forbedre deres selvtillid indtil de økonomiske konjunkturer blev mere fordelagtige. Denne intervention måtte imidlertid være smidig og behændig således at de danske virksomheder ikke mistede international konkurrenceevne og aktivt søgte at modarbejde de politiske hensigter. Frivillighedsprincippet, som jeg vender tilbage til nedenfor, blev løsningen herpå.

Forestillingen om et rummeligt arbejdsmarked og virksomhedernes sociale ansvar har overraskende nok overlevet det markante skifte i de økonomiske konjunkturer som indtraf siden midten af 1990'erne. På et halvt årti blev den registrerede arbejdsløshed mere end halveret, ungdomsarbejdsløsheden forsvandt stort set (i hvert fald fra statistikkerne) og langtidsledigheden blev reduceret betydeligt. Og endda uden at inflationen har været stigende eller ved at give køb på den økonomiske lighed i samfundet (jf. Jørgensen 2002). Den arbejdsmarkedspolitiske dagsorden har skiftet karakter og handler nu om at øge det effektive arbejdsudbud, også til trods

for de senere års stigende arbejdsløshed. Det interessante er, at det rummelige arbejdsmarked nu er blevet omformuleret til en strategi for at øge arbejdsudbuddet. Slagordet er ændret fra »plads til alle« (på det tredje arbejdsmarked) til »brug for alle« (på det ordinære arbejdsmarked). Virksomhederne kan gennem socialt ansvarlige personalepolitikker sikre at arbejdsduelige medarbejdere fastholdes på arbejdspladserne og staten kan gennem aktiveringspolitikken og reformer af til eksempel førtidspensionssystemet sikre at den »latente arbejdskraft« aktiveres. Det er karakteristisk for denne udvikling at »det rummelige arbejdsmarked« og »virksomhedernes sociale ansvar« nu er blevet overflyttet fra socialministeriets til beskæftigelsesministeriets ressortområde.

Forestillingen om virksomhedernes sociale ansvar indebærer to væsentlige ændringer i traditionel dansk arbejdsmarkedspolitik. For det første, sker der et (retorisk) skifte fra arbejdsmarkedets udbudsside til arbejdsmarkedets efterspørgselsside, dvs. målet for arbejdsmarkedspolitikken er ikke blot at skabe mere mobile og fleksible arbejdsløse men også at skabe et mere rummeligt arbejdsmarked med »plads til alle« og »brug for alle«. Virksomhedernes holdninger og adfærd er en afgørende forudsætning for at dette lader sig gøre. Målgrupperne for den aktive arbejdsmarkedspolitik udvides dermed også til at omfatte personer som tidligere kun i ringe grad har været omfattet af beskæftigelsestiltag (f.eks. etniske minoriteter, ældre medarbejdere, børnefamilier og førtidspensionister). For det andet, indebærer det politiske program at der etableres et nyt sæt grænser mellem staten og markedet, dvs. en ny ansvarsfordeling mellem offentlige og private aktører.

De private virksomheder er de væsentligste adressater for dette politiske program. Det politiske mål er at begrænse arbejdsløshedsproblemet og udstødningen fra arbejdspladserne, men de politiske beslutningstagerne er

tvunget til at handle indirekte gennem virksomhedernes infrastruktur og »gode vilje«. Der opstår således en treleddet – og kompliceret – relation mellem de offentlige myndigheder, politikken adressater (navnlig de private virksomheder) og politikken målgrupper. At handle effektivt gennem virksomhedernes »gode vilje« forudsætter et element af overensstemmelse mellem de anvendte politikinstrumenter og virksomhedernes interesser og adfærdsdispositioner, som gør det vanskeligt at benytte tvang, sanktioner og kvoteordninger. Det blev derfor fra kampagnens start slået fast at det sociale ansvar skulle tilvejebringes gennem virksomhedernes frivillige medvirken. Socialministeriet valgte ikke at benytte kvoteordninger (som kendes i en række andre europæiske lande især for handicappede), sanktioner eller andre former for tvang, men i stedet at basere programmet på overtalelse, virksomhedernes økonomiske interesser og servicering af virksomhederne. En holdning som vandt gehør hos fagbevægelsen og arbejdsgiverorganisationerne. Problemet ved frivillighed er naturligvis at virksomhedernes adoption af programmet let bliver sporadisk og uforpligtende ligesom det er vanskeligt at kontrollere og sanktionere efterlevelse.

At påtvinge virksomhederne regulering, som ikke er i deres egen interesse, bliver imidlertid betragtet som utænkeligt og som et unødvendigt angreb på virksomhedernes ledelsesret. En generel forklaring herpå er formentlig erhvervslivets privilegerede position i de politiske beslutningsprocesser (jf. Lindblom 1977) samt de positive konnotationer der omgiver de private virksomheder. Politiske beslutningstagere er altid under stærkt pres for at vedtage politikker som er fordelagtige overfor målgrupper der anses som magtfulde og anses at bidrage til væsentlige nationale mål (jf. Schneider og Ingram 1993; Stone 1997). I kapitalistiske markedsøkonomier antager erhvervslivet en magtfuld politisk og økonomisk position i samfundet og ses som

vigtige bidragsydere til politiske mål som økonomisk vækst, velfærd og beskæftigelse. For at sikre genvalg må ansvarlige politikere sikre mulighederne for økonomisk fremgang (Hall 1986) og kan derfor vanskeligt sidde erhvervslivets krav og ønsker overhørigt.

En mere specifik forklaring på at det er vanskeligt at pålægge virksomhederne et socialt ansvar er de historiske traditioner for fagligt selvstyre som går helt tilbage til Septemberforliget af 1899 og har medført at en række forhold, som i andre europæiske lande reguleres gennem lovgivning, reguleres gennem frivillige aftaler og uden statslig indblanding. Dansk erhvervspolitik er ganske liberal, hvilket ses i lempelige regler for ansættelse og afskedigelse af arbejdskraft og i høj grad friholder arbejdsgiverne fra at finansiere udgifter ved arbejdsløshed, ulykke og sygdom. Den begrænsede ansættelsessikkerhed for arbejdstagerne kompenseres gennem relativt generøse velfærdsstatslige sikringsordninger, som har skabt et fleksibelt og mobilt arbejdsmarked. Programmet om virksomhedernes sociale ansvar er i udgangspunktet et forsøg på at forskubbe disse historisk etablerede balancer, ved i højere grad at ansvarliggøre virksomhederne overfor de arbejdsløse og deres ansatte og ved at forskubbe balancen mellem offentlig og privat ansvar.

Traditionen for fagligt selvstyre, en liberal erhvervspolitik og vanskelighederne i at pålægge erhvervslivet uønskede byrder udgør begrænsninger, som det politiske program må søge at respektere for at blive accepteret af de dominerende arbejdsmarkedspolitiske aktører (navnlig fagbevægelse og arbejdsgiverorganisationer). Dermed opstår en række begrænsninger på de politiske beslutningstageres muligheder for at vælge politiske instrumenter og implementeringsarrangementer med hvilke virksomhedernes sociale ansvar kan frembringes.

Implementeringen af programmet om virksomhedernes sociale ansvar involverer en kombination af flere forskellige instrumenter. I litteraturen om politik design (jf. bl.a. Lowi 1972; Linder og Peters 1987; Peters og Nispen 1998; Vedung 1999) opereres der med tre typer af generelle instrumenter: Stok (regulering), gulerødder (økonomiske incitamenter) og prædiken (information og overtalelse). Hvert instrument kan igen underopdeles og indeholder bestemte fordele og ulemper i bestemte situationer. Valget og anvendelsen af instrumenter er imidlertid ikke en teknisk og bureaukratisk øvelse i at vælge det mest rationelle og effektive instrument i en given situation. Der er basalt set en politisk proces. Valget af instrumenter afspejler ofte politisk-ideologiske motiver, politik kan forhindre instrumenter i at virke efter hensigten og evaluering af deres effektivitet er i sidste instans en politisk bedømmelse. At der blev valgt en frivillighedsstrategi for virksomhedernes sociale ansvar kan illustrere instrumentvalgets politiske natur. Andre instrumenter med et mere tvingende og forpligtende indhold blev fravalgt i udgangspunktet, for eksempel kvoter, sanktioner eller restriktive ansættelses- og afskedigelsesregler. For at blive taget i anvendelse må de valgte instrumenter derfor være i overensstemmelse med virksomhedsledernes forståelse af virksomhedens økonomiske interesser og andre adfærdsdispositioner eller forsøge at ændre disse. Frivillig adoption indebærer dermed en politisk accept af betydelige variationer i praksis.

Det politiske program om virksomhedernes sociale ansvar blev påbegyndt som et overtalelsesprogram (dvs. som prædiken) for derefter at blive suppleret med *økonomiske motivationer* (dvs. gulerødder). Der er imidlertid et fjerde politikinstrument – bortset fra regulering, økonomiske tilskyndelser og information – som i høj grad anvendes i næsten alle typer af offentlige politikprogrammer. Det drejer sig om *offentlige aktivitetsprogram-*

mer, der søger at afhjælpe målgruppers eller adressaters mangel på ressourcer og kompetencer. Aktivitetsprogrammer adskiller sig fra de øvrige politikinstrumenter ved at det offentlige selv udfører opgaven eller serviceydelsen fremfor at tvinge, tilskynde eller overtale målgrupper og adressater til at ændre adfærd (jf. Hood 1983; Jørgensen m.fl. 1990). I forbindelse med det rummelige arbejdsmarked er der etableret en række rådgivningscentre, lokale koordinationsudvalg, nationale og regionale virksomhedsnetværk, formidlingsenheder samt virksomhedsservice. Der er desuden undervejs i politikformuleringen og -implementeringen foregået en løbende udvikling af de anvendte programmer, således at overtalelse og information i stigende grad er blevet overtaget af økonomiske tilskyndelser og offentlige aktivitetsprogrammer. De offentlige myndigheder søger nu i højere grad at tale til virksomhedernes økonomiske interesser og afhjælpe manglende kapacitet og ressourceunderskud, fremfor at tale til virksomhedernes manglende viden eller holdninger.

Politikprogrammet om virksomhedernes sociale ansvar medfører ikke en traditionel administrative implementeringsstruktur med definerede og entydige målsætninger og med et klart hierarkisk forhold mellem beslutningstagere og administratorer. Men derimod en *eksperimentel* implementeringsproces (jf. Matland 1995) hvor forsøg, evaluering og læring er vigtige komponenter i processen hvorved de private virksomheder søges adfærdsreguleret. Den politiske forhåbning er at »best practice« og det »gode eksempel« gradvist vil medføre mere standardiseret og uniform implementering på virksomhederne. En utilsigtet konsekvens er naturligvis at mange virksomheder ikke ønsker at deltage eller at gældende praksis blot omformuleres for at tilgodese de nye forventninger.

3. Offentlig politik og virksomhedspolitik

Spørgsmålet er nu hvordan dette politiske program om virksomhedernes sociale ansvar kan knyttes til virksomhedernes interesser og adfærd, således at det ikke forbliver et design på politikernes tegnebræt, men faktisk får operationelle virkninger i praksis. Den analytiske udfordring består i at etablere instrumentelle forbindelser mellem offentlig politik og virksomhedspolitik, dvs. at binde arbejdsmarkeds- og socialpolitiske målsætninger til virksomhedsadfærd og -holdninger.

Der er imidlertid hverken i den politologiske eller økonomiske videnskab særligt stærke traditioner for at forene forståelsen af offentlige og private aktører. Staten og markedet betragtes traditionelt som funktionelle modsætninger der er underlagt delvist modstridende logikker. Virksomhederne forstås som rationelle profitmaksimeringsenheder hvorimod offentlige myndigheders logik er at forfølge det »fælles bedste« gennem anvendelsen af reguleringer og neutral administration af regler. Genstandsfeltet for politologien (såvel som policyanalysen og forvaltningsforskningen) er traditionelt de politiske processer samt styringen og organiseringen af den offentlige sektor. Selvom implementeringsforskningen beskæftiger sig med hvordan offentlig politik gennemføres, hvordan implementeringsaktører udfører deres opgaver og med hvilke effekter, er der sjældent fokus på implementeringen af offentlig politik på virksomhedsniveauet (for undtagelser se Hjern og Porter 1981; Hull og Hjern 1987). Såfremt private aktører inddrages i analyserne er der endvidere en tendens til at se dem som inferiorer og underordnet offentlige aktører.² Hvad angår virksomhedernes sociale ansvar, er virksomhederne ikke desto mindre i praksis ligeværdige partnere foruden hvilke effektiv implementering er utænkelig.

Vender vi os mod det dominerende paradigme i den økonomiske videnskab, neoklassisk

økonomisk teori, betragtes offentlig politik typisk som eksterne forstyrrelser og forhindringer for markedskræfternes frie udfoldelse (jf. Friedman 1962). Neoklassisk økonomisk teori baserer sig imidlertid på en urealistisk og uhensigtsmæssig forestilling om økonomisk rationalitet. Det forudsættes at virksomheder har præcise og operationelle målsætninger, at beslutningstagere har fuldstændig information, at de kan opstille og operationalisere de objektive fordele og ulemper ved forskellige handlingsalternativer og på grundlag heraf vælge den meste optimale beslutning. Denne rationelle beslutningsmodel er blevet afvist som urealistisk – ja ligefrem uhensigtsmæssig – for politiske beslutningsprocesser (jf. Simon 1945; Lindblom 1965) og er også vanskelig at opretholde som andet end et uopnåeligt ideal for økonomiske beslutningsprocesser (jf. Cyert og March 1963). Virksomhedsledere er naturligvis interesserede i beslutningers økonomiske konsekvenser og bæredygtighed og søger at vurdere økonomiske fordele og ulemper ved forskellige handlingsalternativer. Dette er imidlertid blot en type rationalitet. I andre situationer vil virksomhedsledere givetvis være mere påvirket af normer, værdier og traditioner (normativ rationalitet) eller det forhold at der ikke synes at være andre muligheder end at følge omgivelsernes forventninger eller den offentlige politik (tvangsmæssig rationalitet) (jf. Etzioni 1975). De fleste virksomheder har mere end én målsætning og disse målsætninger kan ofte medføre konflikter mellem forskellige afdelinger, grupper af ansatte og individer i organisationen. Virksomheder er ikke homogene enhedsaktører, men koalitioner af forskellige interesser. Virksomhederne afspejler ikke blot passivt forbrugernes ønsker, men søger aktivt af forme disse, såvel som deres øvrige omgivelser (jf. Cyert og March 1963).

Der eksisterer imidlertid ikke i øjeblikket et sammenhængende alternativt paradigme til den simple neoklassiske model af virksom-

heden og økonomien. En kombination af litteraturen om virksomheder som adfærdssystemer (jf. Cyert og March 1963), stakeholder teori (jf. Freeman 1984) og litteraturen om virksomhedernes sociale ansvar og responsivitet (jf. Bowen 1953; Carroll 1979, 1999; Ackerman og Bauer 1976) synes dog at være et frugtbart udgangspunkt til at forstå forekomsten af socialt ansvarlige virksomheder.

Kort fortalt, vil en alternativ tilgang starte med antagelsen om at virksomhederne er **politiske aktører** og at offentlige myndigheder benytter andre typer af politikinstrumenter end regulative programmer. Når offentlige myndigheder søger at intervenere i private virksomheders dispositioner ved hjælp af økonomiske motivationsprogrammer, overtalelsesprogrammer og aktivitetsprogrammer, kan denne intervention betragtes som andet end »utidig forstyrrelse« af virksomhedslederens ledelsesret. Den offentlige sektor kan søge at påvirke ikke bare virksomhedernes kortsigtede økonomiske interesser men også forståelsen af virksomhedens langsigtede interesser, hvilket peger mod fælles interesser for et sammenhængende og retfærdigt samfund. Det handler derfor om at udstrække virksomhedernes beslutningshorisont og foretage langsigtede strategiske beslutninger. I dette lys er det for så vidt ligegyldigt om umiddelbare udgifter regnes som en omkostning eller investering (jf. Ackerman og Bauer 1976), så længe virksomheden er overbevist om at opnå fordele på længere sigt. Virksomheder opererer ikke i isolation fra de politiske omgivelser og de politiske forventninger. Og det politiske system fungerer ikke uafhængigt af markedet. Politiske beslutningstagere vil søge at forudsige virksomhedernes reaktioner og handlinger og at indarbejde disse forudsigelser i politikens design. Og virksomhederne søger aktivt at udnytte deres »privilegerede position« til at påvirke de politiske beslutnings- og imple-

menteringsprocesser, navnlig gennem deres interesseorganisationer.

Politikadoption afhænger, som nævnt, af de offentlige myndigheders evne til at kontrollere og koordinere den treleddede relation mellem politikinstrumenter, adressater og målgrupper. Politikens adressater (i dette tilfælde de private virksomheder) har egne politiske interesser, standardiserede handlingsrepertoarer og politisk-ideologiske ambitioner som komplicerer direkte adfærdskontrol. Implementeringsprocessen må derfor tilpasses til adressaternes ikke-konforme adfærd og den underliggende adfærdsteori for politikprogrammet må være i overensstemmelse med den faktiske implementeringsadfærd (Berman 1978; Hull og Hjern 1987). Selvom skræddersyning af politiske programmer er vigtig for deres gennemslagskraft og træfsikkerhed, skabes resultaterne og effekterne først i selve implementeringsprocessen. Og udfaldet heraf kan ikke altid forudsiges på forhånd, hvorfor politiske programmer ofte må konstrueres fleksibelt og ændres undervejs.

Hvilke virksomhedsinteresser kan vi så udlede som politiske programmer må søge at påvirke? For det første, må offentlige politikere søge at respektere det private initiativ og virksomhedernes relative dispositionsfrihed. Virksomhedernes adoption af offentlig politik afhænger af i hvilken udstrækning virksomhedernes beslutningstagere opfatter tiltagelsen af den offentlige politik som **økonomisk fordelagtig** for den pågældende virksomhed. Dette er for så vidt den klassiske økonomiske forståelse af virksomhedernes funktion, om end det må tilføjes at fortolkningen af økonomiske interesser kan være kort-, mellem og langsigtet. Økonomiske motivationsprogrammer taler direkte til virksomhedslederens opfattelse af virksomhedens økonomiske interesser. Det sociale ansvar »sælges« her med løfter om mere produktive, loyale og tilfredse medarbejdere og tilbyder

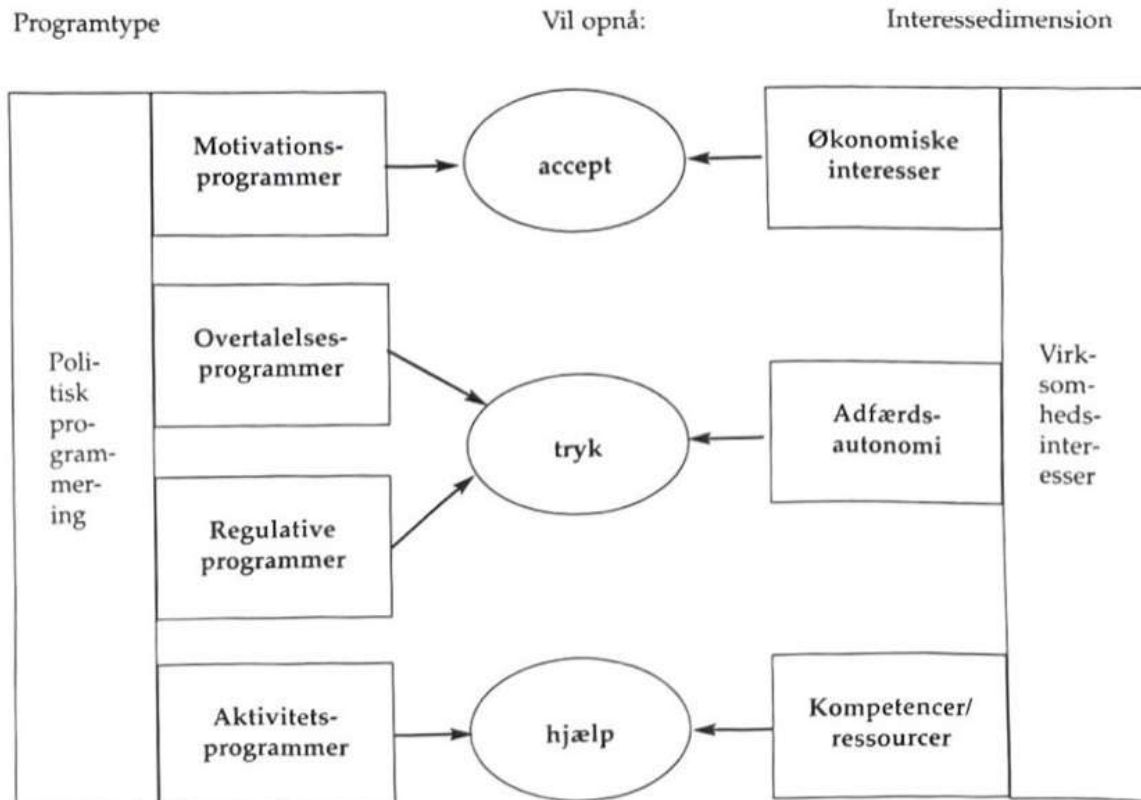
en udligning af forskellen mellem løn og produktivitet for personer med nedsat arbejdsevne.

Private virksomheder evaluerer for det andet offentlig politik på baggrund af dens politiske legitimitet og normative konsonans, hvilket betyder at virksomheder selv hvis de ikke kan identificere en positiv økonomisk cost/benefit relation, kan vælge at tilegne sig politiske programmer, fordi de anses for legitime, retfærdige eller socialt nødvendige. Den omvendte relation forekommer derfor også, at virksomheder er politiske modstandere af en given politik og søger at boykotte eller sabotere denne, trods en fordelagtig cost/benefit relation. Graden af accept, tolerance, samarbejde eller konfrontation afhænger blandt andet af hvorvidt offentlige programmer respekterer virksomhedernes ønske om **adfærdsautonomi**. Denne virksomhedsinteresse kolliderer ofte med regulative programmer

der ikke respekterer frivillighed og manglende efterlevelse.³ Det er derfor afgørende at søge at overtale virksomhederne til at påtage sig et socialt ansvar, hvilket kan gøres både ved at referere til »objektive fakta«, »fælles problemer« og fælles normative værdier og normer. De forskellige rationalitetsformer (økonomisk, politisk/normativ og tvangsmæssig rationalitet) kan således både være uforenelige såvel som komplementære. Virksomhederne kan til eksempel vurdere at de har en langsigtet økonomisk interesse i et velfungerende og sammenhængende samfund uden markant social ulighed, politisk uro og fattigdom, idet stabile og forudsigelige sociale og politiske omgivelser giver gode afsætnings- og produktionsvilkår.

Endelig vil virksomhederne have en interesse i at øge deres **kompetencer og ressourcer** (hvad end det er personaleressourcer, videnressourcer eller økonomiske ressourcer) idet

Figur 1. Instrumentelle forbindelser mellem programtyper og virksomhedsinteresser:



disse er forudsætningen for indfrielsen af virksomhedens økonomiske interesser. Vel fungerende organisationer er afhængige af veluddannet arbejdskraft, viden, administrative og fiskale ressourcer. Offentlige myndigheder kan derfor igennem aktivitetsprogrammer tilbyde virksomhederne en understøttende organisatorisk infrastruktur, rådgivning, uddannelse, arbejdskraft osv.

Dette sæt af instrumentelle forbindelser mellem offentlige politikprogrammer og virksomhedsinteresser er illustreret i figur 1. Motivationsprogrammer søger at påvirke virksomhedernes (kort-, mellem og langsigtede) økonomiske interesser og derved at øge virksomhedernes acceptgrad af offentlig intervention. Overtalelsesprogrammer og regulative programmer søger begge at presse virksomhederne til at adoptere offentlige politik, men fra forskellige vinkler. Overtalelsesprogrammer taler til virksomhedernes kognitive og normative side gennem information, overtalelse, manipulation og reference til fælles værdier og normer. Information benyttes desuden som et »hjælpeinstrument« i de øvrige typer af programmer til at udbrede kendskabet til disse og dermed adressaternes og målgruppernes accept af offentlig politik. Regulative programmer benytter derimod legal autoritet til at tvinge, sanktionere og kontrollere direkte adfærdssændringer. Den sidste type af offentlige politikprogrammer, aktivitetsprogrammer, taler til virksomhedernes egeninteresse og søger at afhjælpe manglende kompetencer og ressourcer.

Der opstår i praksis såvel komplementaritet som modsætninger mellem offentlig politik og virksomhedspolitik. Hvad udfaldet bliver kan ikke fastlægges generelt eller på forhånd, men må afsøges gennem empiriske kortlægninger af omfanget og karakteren af virksomhedernes sociale ansvar samt kvalitative forståelser af virksomhedernes interesseløbninger og interesseafvejninger. Det er forventeligt at vi finder betydelig variation i ka-

rakteren og omfanget af socialt ansvar i danske private virksomheder, hvilket også er dokumenteret i tilsvarende undersøgelser (jf. SFI 2002 for en sammenfatning). SFI undersøgelserne har imidlertid den svaghed, at de primært koncentrerer sig om virksomhedernes adoption af ordninger som henregnes under det rummelige arbejdsmarked og dermed ikke indtænker den forudgående politikformulering eller beslutningsproces. Samspillet mellem offentlige og private aktører er dermed i nogen grad en blind vinkel i disse studier. De søger desuden i høj grad at forklare omfanget af socialt ansvar med henvisning til lønmodtagernes og virksomhedsrepræsentanternes holdninger og værdier. Fraværet af information, viden og holdninger bliver dermed forklaringsgivende overfor virksomheder som i ringe udstrækning eller slet ikke påtager sig et socialt ansvar. Der synes behov for at gå dybere ind i de enkelte virksomheder og søge mere strukturelle forklaringer på omfanget og karakteren af virksomhedernes sociale ansvar, herunder ikke mindst i karakteren af organisations- og ledelsesformer, personalepolitik og personaleanvendelse, produktionsformer og industrielle relationer. Antagelsen er, at bestemte typer af virksomheder til trods for tilstrækkelige kognitive ressourcer ikke påtager sig et socialt ansvar – eller påtager sig bestemte former for sociale ansvar – som følge af mere strukturelle årsager, som vanskeligt lader sig ændre på kort sigt.⁴

4. Afrunding

Der er fortsat et udækket behov for empiriske undersøgelser af omfanget af, årsagerne til og konsekvenser af virksomhedernes sociale ansvar. Denne forskning må imidlertid knyttes stærkere til teoretiske og analytiske antagelser om den politiske proces og virksomhederne som politiske aktører. Jeg har søgt at opstille konturerne af et sådant begrebsapparat i denne artikel. Trods de efterhånden mange empiriske undersøgelser af virksomhedernes sociale ansvar er det fortsat uklart hvad

vi skal forstå (og hvad de signifikante arbejdsmarkedspolitiske aktører faktisk forstår) ved virksomhedernes sociale ansvar: Er socialt ansvar kun frivillige handlinger som går ud over lovens forpligtelser? Kan det sociale ansvar stå i modsætning til virksomhedernes økonomiske interesser? Skal virksomheder søge at forudsige fremtidige sociale behov eller kun agere på baggrund af umiddelbare forventninger i deres omgivelser? Hvor meget handling er påkrævet for at kunne betegne virksomheden som socialt ansvarlig? På hvilke politikområder er socialt ansvar relevant og hensigtsmæssigt? Hvilken rolle skal staten og de offentlige myndigheder spille? Hvordan skal det sociale ansvar forsvares og beskyttes; ved moralske appeller og etisk ræsonnement eller ved at påvirke virksomhedernes økonomiske interesser og kapaciteter? Der er ingen lette og entydige svar på disse spørgsmål. Men der er behov for at diskutere dem. Til det formål er der behov for stærkere teoretisk informerede empiriske undersøgelser af virksomhedernes sociale ansvar i forskellige kontekster.

Der kan afslutningsvis fremholdes en analytisk generalisering omkring virksomhedernes sociale ansvar som angår frivillighedsprincippet. Når voluntarisme bliver et definerende karakteristika ved forståelsen af virksomhedernes sociale ansvar vil politikken formentlig blive kontraproduktiv overfor netop de problemer den var formuleret som en løsning på. Det er yderst vanskeligt at begrænse eller afskaffe arbejdsløshedsproblemet og udstødningen fra de danske arbejdspladser effektivt så længe virksomhederne frivilligt kan vælge om de vil opføre sig socialt ansvarligt. Der er, som vist i denne artikel, en række andre politikinstrumenter, som rækker udover den simple tvang-frivilligheds dikotomi, og som kun i begrænset eller utilstrækkeligt omfang er blevet anvendt i praksis indtil nu. Til eksempel økonomiske motivations programmer (herunder løntilskudsordninger, virksomhedsbeskatning, arbejds-

miljøafgifter og bøder m.v.), regulative programmer (herunder sociale klausuler, sociale kapitler i overenskomster, krav om social regnskabsaflæggelse mv.), overtalellesprogrammer (individuel rådgivning, informationspligt m.v.) og offentlige aktivitetsprogrammer (administrativ bistand til virksomheder som påtænker at påtage et socialt ansvar, f.eks. virksomhedsserviceordningen). Hver enkelt program og instrument bør vurderes nøje i forhold til effektivitet, træfsikkerhed, omkostninger, acceptgrad, kontrol og sanktionsmekanismer og derefter søgt anvendt i praksis. Instrumenter kan benyttes i forskellige kombinationer afhængigt af problemdefinitioner, ønsket udfald og implementeringsaktørernes ønsker og eksperimentelle kvaliteter. Men at definere virksomhedernes sociale ansvar udelukkende med henvisning til virksomhedernes frivillige medvirken er at skylle barnet ud med badevandet. Hvilket netop kan have været den skjulte dagsorden for de aktører som inderst inde er modstandere af begrebet.

Noter

- * En særlig tak til Professor Henning Jørgensen og Ph.d.-studerende Michael Baggesen Klitgaard (begge CARMA, Aalborg Universitet) for gode og konstruktive kommentarer til denne artikel.
- 1. Sondringen mellem virksomhedernes sociale ansvar og det rummelige arbejdsmarked er ofte fraværende eller implicit i den offentlige debat, hvor begreberne anvendes som synonymer. Det rummelige arbejdsmarked forstås i nærværende sammenhæng som et bredere paraplybegreb end virksomhedernes sociale ansvar, der omfatter en bredere gruppe af aktører end blot offentlige myndigheder og private virksomheder, herunder offentlige institutioner, fagbevægelsen, arbejdsgiverorganisationerne, kommunerne, de lokale koordinationsudvalg m.v. Desuden kan et mere rummeligt arbejdsmarked betragtes som slutproduktet (effekten) af den offentlige politiske proces hvorved virksomhederne og andre aktører tilegner sig det sociale ansvar (resultat).

2. Litteraturen om neokorporatisme er en væsentlig undtagelse, der beskæftiger sig med det institutionaliserede samspil mellem staten og interesseorganisationerne i politikformuleringen og -implementeringen (jf. Jørgensen 2002b; Christiansen og Nørgaard 2003). Selvom interesseorganisationer spiller en afgørende rolle i legitimeringen af offentlig politik overfor deres 'bagland' (f.eks. de private virksomheder), beskæftiger korporatisme litteraturen sig ikke specifikt med hvilke faktorer der fører til adoption af offentlig politik på private virksomheder.
3. Visse typer af offentlig regulering kan imidlertid være ønsket af en industri eller erhvervslivet, til eksempel traditionel økonomisk regulering af markeder (fælles regler, kriterier for adgang og profitter) (jf. Stigler 1971).
4. En sådan empirisk kortlægning af omfanget og karakteren af socialt ansvar i private danske virksomheder foretages også i forbindelse med forfatterens ph.d.-afhandling, men vil ikke af hensyn til denne artikels omfang ikke blive nævnt nærmere.

Litteratur

- Ackerman, Robert W. og Raymond A. Bauer (1976): *Corporate social responsiveness: The modern dilemma*, Reston, Virginia: Reston Publishing Company.
- Andersen, John og Jacob Torfing (2002): *Det rummelige arbejdsmarked og de lokale koordinationsudvalg – nye vitaminer til det inkluderende velfærdssamfund?*, i Aalborg: CARMA Årbog 2002: Politik og Marked – Undervejs med CARMA.
- Berman, P. (1978): *«The study of macro- and micro-implementation»*, Public Policy, 26(2), 157-184.
- Bowen, Howard R. (1953): *Social responsibilities of the businessman*, New York: Harper and Brothers.
- Bredgaard, Thomas (2003): *«Similar labels, different content. A comparison of corporate social responsibility in different contexts»*, i Henning Jørgensen, Herman Knudsen og Jens Lind, red. Labour and Employment Regulation in Europe, P.E. Lang (under udgivelse).
- Carroll, Archie B. (1979): *«A three-dimensional conceptual model of corporate social performance»*, Academy of Management Review, 4, 497-505.
- Carroll, Archie B. (1999): *«Corporate social responsibility: Evolution of a definitional construct»*, Business & Society, 38(3), 268-295.
- Christiansen, Peter M. og Asbjørn S. Nørgaard (2003): *Faste forhold – flygtige forbindelser: Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag (magtudredningen).
- Cyert, Richard M. og James G. March (1963): *A behavioural theory of the firm*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Etzioni, Amitai (1975): *A comparative analysis of complex organizations: On power, involvement, and their correlates*, New York: The Free Press.
- Freeman, Richard E. (1984): *Strategic management – A stakeholder approach*, Marshfield, Mass.: Pitman Publishing.
- Friedman, Milton (1962): *Capitalism and freedom*, Chicago: University of Chicago Press (3. udgave 2002).
- Hall, Poeter A. (1986): *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*, Cambridge: Polity Press.
- Hjern, Benny og David O. Porter (1981): *«Implementation structures: a new unit of administrative analysis»*, Organization Studies, 2, 211-227.
- Hull, Chris og Benny Hjern (1987): *Helping small firms grow – An implementation approach*, London: Croom Helm.
- Hood, Christopher C. (1983): *The tools of government*, London: MacMillan Press.
- Jørgensen, Henning, Jens Lind og Peter Nielsen (1990): *Personale, planlægning og politik*, Aalborg Universitet: ATA Rapport nr. 23.
- Jørgensen, Henning (2002): *Consensus, cooperation and conflict – the Policy-making process in Denmark*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Lindblom, Charles E. (1965): *The intelligence of democracy*, New York: Free Press.
- Lindblom, Charles E. (1977): *Politics and Markets – The world's political-economic systems*, New York: Basic Books.
- Linder, Stephen H. og B. Guy Peters (1987): *«A design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription»*, Policy Studies Review, 6(3), 459-475.

- Lowi, T.J. (1972): »Four systems of policy politics and choice«, *Public Administration Review*, 32, 298-310.
- Matland, Richard E. (1995): »Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation« s. 145-174 I *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2).
- Peters, Guy B og Frank K.M. Van Nispen (1998), red. *Public policy instruments – Evaluating the tools of public administration*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Schneider, Anne og Helen Ingram (1993): »Social construction of target populations: Implications for politics and policy« s. 334-347 I *American Political Science Review*, 87(2).
- SFI (2002): *Danske arbejdspladser – plads til alle? Resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning om arbejdsmarkedets rummelighed*, København: Socialforskningsinstituttet, 02:6.
- Simon, Herbert A. (1945): *Administrative behaviour*, New York: Free Press.
- Socialkommissionen (1993): *Arbejde og velfærd – Forslag til en ydelses- og aktiveringsreform for midtergruppen*, København: Socialkommissionen.
- Stigler, George J. (1971): »The theory of economic regulation«, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21.
- Stone, Deborah (1997): *Policy paradox: The art of political decision making*, New York: W.W: Norton & Company.
- Vedung, Evert (1998): *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur (2. udgave, 1 udgave 1991).