

Liberalni korporativizem in strankarska oblika vladanja

Kritike parlamentarne ter strankarske oblike vladanja so v veliki meri pospešile napredek v korporativističnih idejah od poznega devetnajstega stoletja in pojav avtoritarnih »korporativističnih« režimov v dvajsetem stoletju. Korporativistične doktrine niso bile enotne v svojih ocenah splošne volilne pravice, parlamenta in kompetitivnih strankarskih sistemov. Po eni strani so avtorji, kot je Spann (1934), predlagali odpravo parlamenta, ta »Schwatzbunde«, in njegovo zamenjavo s predstavljanjem »stanov«, drugi pa so predlagali zgolj odpravo pomanjkljivosti parlamentarne demokracije z dodatnim sistemom korporativističnega predstavnštva. Katoliški »solidaristi« na primer (šola, ki je bila pomembna v nemško govorečih deželah) so predlagali ustanovitev Zbornice korporacij, ki bi dopolnjevala (in ne nadomestila) parlament, temelječ na političnih strankah (Mayer-Tasch, 1971:60). Po drugi strani se je voditelj socialistične stranke, »avstromarksistični« teoretik Bauer, pod vplivom zgodnje sovjetske izkušnje in tudi angleškega »gild-socializma« zavzemal za izboljšanje čiste »formalne« ali »politične« demokracije (tj. za buržuazno dominiran parlamentarni sistem vladanja, ki temelji na splošni volilni pravici) s »funkcionalno demokracijo«, ki zahteva, da »vlada v vsaki

posamezni veji svoje dejavnosti temelji na nenehnem razumevanju organizirane celote državljanov, ki se glede na svoj poklic ali zaposlitev, glede na družbeno in ekonomsko funkcijo neposredno zanimajo za posamezno vejo vladne dejavnosti (Bauer, 1923:187). Toda ne glede na vse različice korporativistične doktrine je ta povečini imela protiparlamentarni priokus. To še bolj velja za prakso avtoritarnih režimov, ki so sprejeli korporativistične poglede. Potem ko odpravijo prosto splošno volilno pravico, kompetitiven strankarski sistem in parlamentarno vlado, sodobni diktatorski režimi uporabljajo alternativne tehnike za mobilizacijo konsenza: ali disciplinirano množični »gibanje« ali sistem »državnega korporativizma« (Schmitter, 1974).¹

¹ V nekaterih primerih, kot je na primer avstrijski, je formalno obvezno članstvo v »zbornicah« značilen element sistema. Toda tudi tu sindikati kot pomemben steber sistema ohranijo značilnosti formalno prostovoljnih združenj. To po eni strani zahteva nenehna prizadevanja za organizacijsko povezovanje članov, medtem ko po drugi strani prispeva k povečanju sindikalne zmožnosti delovanja.

Ugotovljeno je, da se v številnih zahodno-evropskih deželah pojavljajo vzorci interesnega predstavnštva združenj, ki bi jih lahko opredelili kot »neokorporativizem«. Schmitter (1974) jih je opisal kot »družbeni korporativizem«, sam pa sem poudaril še druge vidike tega pojava in nujnost razlikovanja med »liberalnim« ter »avtoritarnim« korporativizmom (Lehmbuch, 1974a). V nasprotju s slednjim je »novi korporativizem« v zahodni in severni Evropi namreč ostal vraščen v sistem liberalne konstitucionalne demokracije in zajema institucionalna pravila, kot je denimo svoboda združevanja. Res je, da se je z »neokorporativizmom« klasično razlikovanje med »državo« in »družbo« zameglilo. Prostovoljni značaj članstva v velikih združenjih na podlagi skupnih interesov spriči močnih družbenih pritiskov pogosto postane le fikcija. Namesto tega odnos med posameznikom in organizacijo v praksi lahko postane skorajda prisilno članstvo (Schmitter, 1974). Vendar pa velike organizacije same prostovoljno vstopajo v takšne »korporativistične« odnose, a vsaj v načelu jim ostaja svobodna izbira, kar zadeva izstop. To lahko navsezadnje povzroči precejšnje stroške, na primer zaradi neodobravanja »etabliranega javnega mnenja«. Toda še posebej nizozemska izkušnja (kjer so nekoč izredno kooperativni sindikati kasneje prešli v ostro opozicijo) kaže, da izstop organizacij iz korporativističnega »partnerstva« nikakor ni nemogoč. Osrednji problem genetske teorije neokorporativizma je torej, kako - v odsotnosti prisile države - razložiti odločitev velikih organizacij za »liberalno-korporativistično« sodelovanje (ali vztrajanje v njem). V tem članku zagovarjam tezo, da so vzroki za sprejetje takšnih odločitev hkrati relevantni za razumevanje odnosa liberalnega korporativizma s strankarsko vlado in njenih mednarodnih različic. Pojavi se vprašanje, ali tudi v liberalnih demokracijah korporativizem skuša nadomestiti parlamentarno vlado in strankarski sistem ter njune funkcije pri oblikovanju politik. Mogoče je, da sta si s tega funkcionalnega vidika »avtoritarni« in »liberalni« korporativizem v bistvu močno podobna. Ta podobnost je morda nekoliko zakrita zaradi tega, ker je liberalni korporativizem veliko manj doktrinaren fenomen, kot so njegove klasične različice. Privrženci liberalnega korporativizma na splošno seveda niso predlagali zamenjave parlamentarne in strankarske vlade z alternativno institucionalno raz-

poreditvijo.² Toda nekateri »liberalno-korporativistični« vzorci so se razvili v pretežno pragmatičnem smislu, s čimer povsem nezaznavno počasi presega jo reprezentativno vladanje. Negotovost te vrste očitno muči predvsem privrženca klasične liberalne tradicije.

Namesto tovrstnih spekulacij predlagam nekoliko bolj rafinirano hipotezo: odnos med korporativizmom in strankarsko obliko vladanja v visoko razvitih kapitalističnih deželah z liberalnimi konstitucionalnimi vladami se nagiba k razvoju v smeri strukturalne diferenciacije na podsisteme, to pa omogoča, da vsrkajo večje problemske sklope. Namesto da bi bila tekmeča, sta oba podsistema medsebojno povezana v nekakšni simbiozi, ki lahko ima različne oblike. Vendar ta odnos ni nujno stabilen; v nekaterih primerih opažamo pojavitev korporativističnega »presežka«. Nerešeno ostaja vprašanje, ali bo podsistem strankarske oblike vladanja v nekaterih specifičnih razmerah uspel (in moral) ohraniti značilnosti »funkcionalno primarnega podsistema« (kot ga pojmuje Parsons, 1959, str. 18).³

Koncept korporativizma

Preden nadaljujemo razpravo je potrebnih nekaj konceptualnih pojasnil. »Korporativizem« se je šele nedavno pojavil na terminološkem področju političnih znanosti in bilo bi prezgodaj, če bi njegov pomen imeli za dokončen. Do sedaj je Schmitter ponudil najbolj natančno definicijo.

Namen njegove definicije je razlikovanje »korporativizma« od drugih vrst »interesnega posredništva«, kot sta »pluralizem« in »sindikalizem«.

² Značilno je, da v (Zahodni) Nemčiji Svet gospodarskih izvedencev, ki je bil vpliven protagonist »liberalno-korporativističnih« konceptov, pogosto govori o »avtonomnih skupinah«, terminu, ki je izposojen iz nemške različice pluralistične teorije (Fraenkel, 1964:188).

³ Pri obravnavi problema strankarskega sistema vladanja mojo premiso seveda predstavlja institucionalni okvir parlamentarne vlade. Ugledni nemški teoretiki (Luhmann, 1969; Habermas, 1973), ki povzemajo Parsonsove materialne hipoteze (1959), so spregledali, da ameriški strankarski sistem deluje v povsem drugačnih institucionalnih razmerah.

Po mojem mnenju ima to nekatere prednosti. Vpeta v konceptualni okvir Easton-Almondovega modela inputa-output, definicija zajema le funkcije inputa («artikulacije-interesa»). Vendar kaže model inputa-output povsem očitno podobnost s pluralistično paradigmo «politike pritiska», ki jo Schmitter sicer skuša izboljšati. Pomembnih vidikov »korporativizma« tako definicija ne zajame. V korporativističnih sistemih se država ne le omejuje na »pripoznavanje ali odobritev« oziroma »podeljevanje monopola« na eni strani, marveč izvaja tudi »nadzor« nad izbiranjem vodstva in nad artikulacijo (ali podporo) povpraševanja na drugi strani (sicer pa je slednja lahko dvomljiva v večini primerov »družbenega korporativizma«).⁴

Korporativizem je več kot le specifičen vzorec artikulacije interesov. V resnici je bolj institucionaliziran vzorec določanja politike, v kateri organizacije z velikimi interesi sodelujejo druga z drugo ter z javnimi oblastmi ne le v smislu artikulacije (ali celo »posredovanja«) interesov, ampak v bolj razvitih oblikah - v smislu »avtoritarne porazdelitve vrednot« ter uveljavljanja tovrstnih političnih akcij. Predvsem zaradi intimne medsebojne penetracije državnih birokracij in organizacij velikih interesov postane tradicionalni koncept »interesnega predstavljanja« povsem neprimeren za teoretično razumevanje korporativizma. Bolj imamo opravka z integriranim sistemom »družbenega vodenja« (Etzioni), ki - posebej v vrsti zahodnoevropskega »neokorporativizma« - pomeni resen izziv tradicionalnemu institucionalnemu in organizacijskemu okviru liberalne demokracije, ki jo tu obravnavamo.

Iz povedanega sledi, da liberalnega korporativizma ne gre zamenjevati enostavno z pogostejšo konzultacijo in večjim sodelovanjem vlade z organiziranimi interesnimi skupinami, kar je seveda skupno vsem konstitucionalnim demokracijam z visoko razvitim kapitalističnim gospodarstvom. Specifična poteza liberalnega korporativizma je precejšnje sodelovanje med temi skupinami pri določanju gospodarske politike. Iz analitičnih razlogov razlikujemo dve ravni pogajanja v liberalnih korporativističnih sistemih: prvič, pogajanje med »avtonomnimi skupinami« (kot se imenujejo v letnih poročilih zahodnonemškega Sveta ekonomskih ekspertov); drugič pogajanja med vlado in »kartelom« organiziranih skupin. Ta dva nivoja se pogosto lahko združita v »enosto-

penjski« pogajalski proces, v katerem vlada vstopa v »multilateralne« pogovore z množstvom združen, hkrati pa je tudi aktivni »posrednik« med njimi. Pogosto se namesto tega srečujemo z »dvo-stopenskim« procesom pogajanja - ali zato, ker združenja vstopajo v avtonomne procese odobritve na prvi stopnji, preden se začne njihova koordinacija z oblastmi, ali morda zato, ker se pogajajo avtonomno, na podlagi predlogov ali vladnega mandata. V nadaljevanju bomo videli, da je to specifičen vzorec avstrijskega »socialnega partnerstva«.⁵ Iz teh različic »multilateralnega« korporativističnega oblikovanja politik lahko izluščimo tudi »bilateralna«, ločena pogajanja med vlado in posameznimi skupinami, kot denimo pri »družbeni pogodbi« med britansko vlado in Kongresom sindikatov (TUC). Slednje lahko v najboljšem primeru razumemo kot embrionalno različico liberalnega korporativizma.

Pogajalski postopki v liberalnem korporativizmu pogosto ohranijo značilnosti povsem neformalnih pogajanj, tudi če so udeleženci formalne organizacije. Močno institucionalizacijo prek parlamentarne zastopanosti skupin v zbornici (npr. »ekonomski in družbeni svet«), ki so jo propagirali teoretiki bolj demokratičnih verzij klasičnega korporativizma, so praktiki korporativističnega oblikovanja politik v deželah, kot je Avstrija, sprejeli s skepsjo. Dodelana institucionalna ureditev, kot

⁴ *Strinjam se s Schmitterjem o nujnosti definicije »korporativizma« kot posebnega sistema, v katerem »asociacijsko organizirani interesi« igrajo osrednjo vlogo. Koncepta ne bi smeli reducirati na nekaj tako nejasnega, kot je »korporativistična družba« (Harris, 1972), ki postavlja skupaj korporacijo kot poseben tip asociacijske interesne zastopanosti ter »moderno korporacijo« Berlea in Meansa ali »zrele« Galbraithove korporacije; to pomeni, da je veliko poslovno podjetje opredeljeno s spremljajočimi se organizacijskimi motivacijami.*

⁵ *Značilno je, da je vodilni izvedenec iz avstrijskega Sozialpartnerschaft močno poudaril ta vzorec (pri čemer je zamenjal izraza »bilateralen« in »multilateralen«). V »multilateralnem« (ali bolje »bilateralnem«) modelu vlada obravnava vsako združenje posebej in nekateri trdijo, da vidi svojo vlogo kot nekakšno »vrtljivo mizo«, ki lahko vpliva na smer pogajalskega procesa. V modelu, ki ga imenuje »bilateralen« (ta ustreza našemu »dvo-stopenskemu«) modelu in mu je avtor naklonjen, bi bila njegova vloga pri določanju gospodarske politike zmanjšana zaradi prejšnjih sporazumov med združenji (Kinzel, 1974, str. 287).*

jo poznajo na Nizozemskem, ostaja izjema. Skratka zaradi pragmatičnega načina, v katerega se je razvil, liberalni korporativizem nikakor ni dosegel ravni eksplicitne institucionalizacije, ki bi bila podobna parlamentarni vladi.

Politična ekonomija liberalnega korporativizma

Kako razložiti očitno rastoč pomen liberalnega korporativizma v številnih zahodnoevropskih državah? Da pridemo do dovolj verjetne teorije (s tem da predvidimo, v kakšnih razmerah se ta vzorec oblikovanja politike najverjetneje pojavi), moramo povsem za gotovo upoštevati določene funkcionalne zahteve gospodarskega sistema. Korporativizem (v svoji liberalni in tudi avtoritarni različici) kaže »sorodnost z nekaterimi temeljnimi zahtevami ali potrebami kapitalizma, da reproducira razmere primerne za svoj obstoj, in nenehno akumulira dodatne vire« (Schmitter, 1974, str. 107). Natančneje, korporativizem služi takim zahtevam z reguliranjem konflikta med družbenimi razredi pri razdelitvi narodnega dohodka in v strukturi industrijskih odnosov. Kar zadeva liberalno različico korporativizma, je na specifičen način povezana s problemi določanja gospodarske politike, ki se pojavijo v bolj razvitih oblikah kapitalizma, kjer je usmerjanje razrednega konflikta pomemben element makroekonomske »sistemске politike«, ki najbi nadomestila pluralistično »procesno politiko« (Lehbruch, 1974a).⁶

Površna primerjalna raziskava problemskih področji, za katera je značilen pogost pojav liberalno-korporativističnega vzorca pri oblikovanju politike, prinaša nekatera pomembna spoznanja.

1. Korporativistični vzorec je najbolj upadljiv pri oblikovanju gospodarske politike, predvsem na področju politike, ki zadeva poslovni cikel, zaposlovanje, monetarno stabilnost in trgovinsko ravnotežje. Še posebej dohodkovna politika je osrednje področje liberalnega korporativizma. »Kooperativna« različica dohodkovnih politik⁷ je lastna praktično vsem sistemom, ki jih je mogoče označiti s tem imenom (tudi »družbenemu korporativizmu«). V nasprotju s tem so politike, ki zadevajo organizacijski in institucionalni okvir ekonomije (*Ordnungspolitik* z besedami nemške neoliberalne ekonomske znanosti), na

primer, regulacijo konkurence ali industrijskega soodločanja, redkeje vključene v korporativistično oblikovanje gospodarske politike.

2. Najpomembnejši interesni skupini, ki sta vključeni v korporativistični vzorec, sta organizirano delo in biznis. Zajemata lahko množstvo združenj na strani dela in biznisa. Osrednja značilnost je sodelovanje »kapitala« in »dela« v korporativističnem sistemu. Druga združenja - organizirano kmetijstvo, na primer - so redkeje vključena, in če pa že sodelujejo, kakor vse kaže, nimajo odločilnega glasu. Zato ostajajo torej v glavnem omejena na klasično pluralistično »politiko pritiska« in včasih vplivajo na vlado v okvirih, ki jih določa »kartel« organiziranega biznisa, dela in administracije (prim. Böckenförde, 1976).

Oblikovanje konsenza v gospodarski politiki

Ta opažanja opozarjajo na pomembne razvojne smeri v vzorcu določanja gospodarske politike v visoko razvitih kapitalističnih gospodarstvih. Medtem ko je bila *Ordnungspolitik*, reguliranje ekonomskih institucij, vselej med prerogativi parlamenta - vsaj do ravni, kjer zakon ostaja učinkovit instrument določanja politike -, je politika poslovnega cikla v glavnem ostala domena centralne banke in vlade. To pravilo ima lahko le eno izjemo, in sicer v tistih deželah, kjer ima parlament učinkovit vpliv na obdavčevanje - »keynesijansko« fiksno politiko. V (Zahodni) Nemčiji na primer vlada od leta 1967 lahko kot anticiklični ukrep poveča ali zmanjša davek na dohodek z dekretom, ki pa ga mora odobriti parlament. Zanimivo je, da ta določba v resnici ni nikoli delovala. Ko je leta 1970 zvezna vlada razmišljala o uvedbi takšnega anticikličnega povečanja obdavčitve, je

⁶ *Seveda te hipoteze ni mogoče razumeti v smislu grobe »zgodovinskomaterialistične« teorije. Bolj imamo opravka s problemi »družbenega vodenja«, ki izhajajo iz funkcionalnega odnosa gospodarskega in političnega sistema.*

⁷ *Rall (1975, str. 207) je predlagal razlikovanje med »imperativnimi«, »indikativnimi« in »kooperativnimi« različicami dohodkovnih politik, pri čemer je za slednjo značilno sodelovanje delavskih sindikatov in biznisa v procesu določanja politike.*

doživela močan odpor socialdemokratskega strankarskega jedra, ki je sprejelo le dodatno takso, ki bi jo bilo mogoče kasneje dobiti nazaj. Očitno je težko uskladiti efektivno politično vodenje poslovnega cikla s parlamentarnim procesom ustvarjanja konsenza.

Današnja značilnost razvitih kapitalističnih družb pri sprejemanju gospodarske politike - ki je v zgodnjih obdobjih večinoma temeljila na »nadzoru« (ta naj bi nadomestil samoregulacijo tržnega gospodarstva - je, da so vse bolj odvisne od procesov »oblikovanja konsenza« v političnem sistemu. To je breme, ki ga intervencionizem nalaga tistim, ki sprejemajo odločitve v zvezi z gospodarsko politiko. Klasične *laissez-faire* ekonomije so si lahko privoščile zanemariti vprašanje konsenza. Tržni procesi naj bi izhajali iz »naravnega« in tako torej pravičnega reda (prim. Habermas, 1973). V očeh liberalnih ekonomistov je ena od prednosti sprejemanja odločitev *s trgu konformnimi* ali avtomatičnimi sredstvi (posebej monetarnega usmerjanja centralne banke) to, da si s tem olajšajo sprejemanje odločitev, predvsem kar zadeva omejitve, ki jih postavlja zahteva po eksplicitnem konsenzu in tako politični sistem zavarujejo pred »preobremenitvijo«. Toda vseeno kaže, da so takšne metode učinkovite le omejeno tematiziranje problema.

Bankirji seveda niso pretirano zaskrbljeni zaradi svoje ponovne izvolitve. Zelo verjetno je, da so manj zagreti za to, da bi vladi omogočili ponovno izvolitev kot zgornji sloj administracij (vsaj v tistih deželah, kjer so uveljavljena politična imenovanja v civilni službi). Vendar celo tako politika centralnih bank ostaja delno omejena z zahtevo po strinjanju javnosti. Vzemimo zahodnonemški primer. Tukaj je centralna banka z zakonom obvezana, da daje prednost ohranjanju stabilnosti cen, ki seveda predvideva, da ima omenjeni cilj prednost pred morebitnimi konfliktnimi cilji, kot je denimo polna zaposlitev. Ta zakonska zahteva po eni strani varuje politični sistem pred erozijo konsenza. Čeprav lahko veliko prednost protiinflacijske politike utemeljimo s čisto ekonomskim razmišljanjem, je ne moremo povsem razumeti brez upoštevanja zgodovinske travme dveh močnih inflacijskih kriz in strahu, povezanega z inflacijo, ki bi lahko povzročila veliko krizo, kot se je verjetno zgodila ob krizi v dvajsetih letih tega stoletja. Po drugi strani lahko

takšna politika ogrozi prav ta cilj. Ko se je na primer leta 1966 centralna banka držala stroge deflacijske linije, se je kot nepredvidena posledica zamajalo latentno strinjanje volilnega telesa.

V bolj splošnem smislu se zdi, da so desetletja ekonomskega intervencionizma na poseben način prispevala k zburjanju pričakovanj javnosti. Tisti, ki oblikujejo gospodarsko politiko, so zdaj vse bolj odgovorni za vse osnovne ekonomske parametre, ki jih obsega nacionalna država, tako za monetarno stabilnost in tudi polno zaposlitev.⁸ Zato torej niti inflacija niti nezaposlenost nista več opisani kot »naravna pojava«, razen če ju ogrožajo procesi na svetovnem trgu, ki vsaj na videz niso odvisni od nacionalnih oblikovalcev odločitev.⁹

Poleg tega, da so tržni procesi in mehanizmi v glavnem izgubili svojo kvazinaravno utemeljitev, so pomanjkljivosti »nadzora« tudi vzrok za rastoče zahteve po oblikovanju konsenza na terenu gospodarske politike. Postalo je očitno, da ima v nacionalnem gospodarstvu, ki je podvrženo medsebojni penetraciji z mednarodnimi tržišči, monetarna politika pogosto omejene učinke. Podobno vse bolj drži tudi za »keynesijanske« tehnike makroekonomskega proračunjskega in fiskalnega menedžmenta povpraševanja, še posebej od napredka, ki je sledil »stagflaciji« v sedemdesetih letih. Obremenjene z »deficiti v nadzoru« te vrste se vlade vse pogosteje odločajo za neposredne poskuse, da bi vplivale na ekonomsko obnašanje biznisa in/ali dela bodisi z »moralnim prepričevanjem« bodisi z bolj ali manj »usmeritvenimi« ukrepi, posebej s »politikami dohodkov«. Tako neposredno usmerjanje seveda postavlja žgoča vprašanja konsenza. Skupna izkušnja na primer

⁸ Glede na to, da Samuelson (1964, str. 350) trdi, da »še nismo dosegli stopnje, ko vsak narod zase ustvari splet konstitucionalnih postopkov, ki bi odpravili potrebo po diskretnem določanju gospodarske politike«, bi bilo verjetno treba postaviti na glavo evolucijsko in temeljno hipotezo. Bolj verjetno je, da se bo potreba po diskrecijskih politikah povečala, to pa pomeni tudi povečane zahteve po ustvarjanju konsenza.

⁹ Hipoteze, ki jih razvijam na tem mestu, so bolj spekulativne. Vendar je bila v volilni kampanji leta 1976 v (Zahodni) Nemčiji vlada očitno uspešna. Trdila je, da ne more biti odgovorna za inflacijo in nezaposlenost, ker naj bi bili ti posledica »svetovne recesije«.

je, da zamrznitev plač in cen ne dosežejo želenega učinka, če poprej ni doseženo soglasje. Neposreden nadzor je torej izboljššan ali nadomeščen s političnimi pogajanjem posameznih vlad z združenji velikih interesov, to pomeni s korporativističnim oblikovanjem konsenza.

Usmeritve pri določanju gospodarske politike s »korporativističnimi«¹⁰ pogajanjem so včasih pomemben izziv ustaljenemu vzorcu parlamentarnega sistema vladanja, kjer naj bi bila parlament in strankarski sistem privilegirani strani pri doseganju konsenza. V resnici sta lahko resnejši izziv kot spekter »administrativne vlade«¹¹ (Rose, 1968). Za »idealni tip«¹² bi administrativna vlada predvidela, da ni zahteve po ustvarjanju konsenza, a to je precej negotovo, takoj ko odločitev zadeva konfliktno interese (ali vrednote). Tako je »korporativistični«¹³ dogovor med administrativnimi oblastmi in združenji velikih interesov bolj realistična perspektiva: določneje zato, ker to očitno dovoljuje »kratek stik«¹⁴ med strankarskim sistemom in parlamentom z ustanovitvijo neposrednega »mostu«¹⁵ za vzpostavljanje konsenza.

Vseeno bi bilo prezgodaj spekulirati o tem, ali korporativistično oblikovanje gospodarske politike pomeni nadomestitev parlamentarne in strankarske vlade z novim vzorcem ustvarjanja konsenza. Kot bomo videli kasneje, v liberalnih korporativističnih sistemih obstajajo močne povezave med interesnimi združenji ter strankarskim sistemom, ki ne potrjujejo te hipoteze. Bolj verjetno je treba usmeritve v odnosih med vzorci »liberalnega korporativizma«¹⁶ in strankarskim sistemom razumeti kot primer rastoče *strukturalne diferenciacije in funkcionalne specializacije* političnega sistema, ki so ju povzročile nekatere zahteve po ustvarjanju konsenza, specifične za oblikovanje gospodarske politike.

Da bi to raziskali natančneje, najprej predpostavimo, da strankarski sistem pri doseganju konsenza igra odločilno vlogo. To bi pomenilo, da so udeleženci organizacijske enote in podenote ali posamezniki, ki delujejo v teh enotah, vsi organi od lokalne zveze do osrednjih izvršnih organov stranke ter končno jedro stranke v parlamentu. Ustvarjanje konsenza poteka v samem strankarskem sistemu, kjer se na primer vodstvo večinske stranke ali strankarske koalicije odloči predlagati sprejetje zakona v parlamentu, ali če denimo, na kakem lokalnem strankarskem srečanju podpre določeno politiko (oz. ji nasprotuje). Strankarski sistem bi igral pglavitno

vlogo pri graditvi konsenza v tistih primerih, ko določanje gospodarske politike predvideva pridobitev pristanka večine strankinega članstva ali (v bolj »oligarhični«¹⁷ različici) njenega vodstva. To bi seveda vključevalo volilne procese, če bi delovali po omenjenem modelu, kjer »politične stranke ... spreminjajo svojo politiko, da ustrezajo volilcem in s tem pridobijo čim več glasov«¹⁸ (Downs, 1957:88).

Zmožnost strankarskega sistema za graditev konsenza je seveda odvisna od nekaterih značilnih omejitev. Nekateri od njih se zdijo še posebej bistvene pri določanju gospodarske politike in lahko razložijo delno nadomestitev alternativnih vzorcev graditve konsenza.

1. Prvi vidik so nasprotujoče si časovne omejitve, ki vplivajo na ustvarjanje konsenza v strankarskem sistemu. Na eni strani predstavljajo politične stranke »stratharije«¹⁹ in ne le »hierarhije«²⁰ (Eldersveld, 1964) in imajo kot take velike zahteve glede časa, ki je potreben za ustvarjanje konsenza.²¹ Po drugi strani volitve dajejo določeno (čeprav ne absolutno) prednost krajšim in ne daljšim perspektivam. To lahko nekatere strankarske voditelje spodbudi, da izberejo strategije, ki minimizirajo konflikte ter reducirajo zahteve po ustvarjanju konsenza, vendar lahko ogrozijo racionalnost odločitev, ki so sprejete znotraj te omejene perspektive. Smiselna se zdi hipoteza, da je ena od posledic nasprotujočih si omejitev v tem, da je output doseženega konsenza v strankarskem sistemu pogosto bolj racionalen na področju dolgoročnih političnih odločitev (npr. reforme kazenskega zakona ali konstitucionalnih določb) kot na področju kratkoročnih. Odločitve gospodarske politike imajo pogosto poudarjeno kratkoročno komponento in časovni pritisk je lahko precej izrazit. Politične stranke so torej ali nesposobne doseči zadosten konsenz v kratkem časovnem obdobju ali pa povzročijo sprejetje iracionalnih odločitev.²² To lahko pri tistih, ki so odgovorni za

¹⁰ *Problem časa, potrebnega za ustvarjanje konsenza v različnih strukturnih razmerah (in v odnosu do racionalnosti odločitev), v natančni študiji obravnava Luhmann (1971).*

¹¹ *Rose (1976, str. 94) piše, da v mesecih pred splošnimi volitvami vladajoča stranka poskuša umetno povzročiti gospodarski boom in kasneje sprejeti deflacijsko politiko za omilitve njegovih posledic.*

odločitve, povzroči premik odgovornosti za ustvarjanje konsenza proti podsistemu interesnih združenj.

2. Zmožnost kompetitivnih strankarskih sistemov za strukturiranje konfliktov in s tem produkcijo konsenza variira glede na naravo specifične izbire. Kompetitivne strategije so morda primerne za strukturiranje kvalitativne izbire, kjer bi bili možni izidi lahko razporejeni na nominalni lestvici - npr. izbira med različnimi pokojninskimi sistemi. Če se možni izidi razlikujejo samo glede na njihovo raven (in jih lahko razvrstimo na ordinalni lestvici) kot v primeru vičjega ali manjšega povišanja pokojnin, potem tendenca prekosi drug drugega predstavlja veliko tveganje glede zamegljevanja programskih razlik. Posebej težko si je predstavljati, kako lahko strategija strankarskega tekmovanja in graditve volilne večine vzpostavi konsenz o končni razdelitvi bruto narodnega proizvoda za denimo naslednjih dvajset mesecev. Ustrezen konsenz navadno predvideva proces pogajanj, in če vlada želi vplivati na izide, se jih mora sama udeležiti. Po drugi strani je odločitve na strukturalnih podlagah gospodarske politike (npr. nadzor zasebnih vlaganj) mogoče doseči s parlamentarno večino in izpeljati z administracijo, ki jo nadzoruje prav ta večina.

To ima pomembne posledice za večinsko stranko. Če bi želela igrati vodilno vlogo pri ustvarjanju konsenza v politikah poslovnega cikla, bi nujnost, da sodeluje v pogajanjih, lahko omejila njeno svobodo pri izbiri kompetitivnih volilnih strategij. V interesu političnih strank je torej, da prenesejo odgovornost za zadeve, kot so politike poslovnega cikla, na korporativni podsistem, ki ga sestavljajo organizirani interesi ter administracija.

Primerjalni pregled korporativističnih dohodkovnih politik

Glede na omenjeno ni presenetljivo, da je dohodkovna politika področje, na katerem je vloga liberalnega korporativizma še najbolj vpadljiva. Na splošno je moč reči, da je bila »korporativistična« različica dohodkovne politike (Rall, 1975) doslej v veljavi v praktično vseh deželah, ki bi jih zato lahko imenovali korporativistične: Avstriji, Nizozemski, skandinavskih deželah, Švici in (Zahodni) Nemčiji. V nekaterih, vendar ne vseh, od njih

dosegajo »korporativistične« forme oblikovanja gospodarske politike tudi ekonomsko Ordnungspolitik, kar pa pomeni nadaljnje omejevanje »dosega« ali »okvira« strankarskega sistema kot dejavnika pri oblikovanju politike. To bomo obravnavali na primerih Avstrije in (Zahodne) Nemčije. Prednost teh dveh primerov je, da sta si podobna glede na različne vidike, pomembne za našo problematiko, posebej kar zadeva konfiguracijo njunih strankarskih sistemov. Zanju je značilno tekmovanje med močno konservativno ter močno socialistično stranko, pomen razmeroma šibke/maloštevilne liberalne stranke pa je omejen. Struktura in vloga interesnih združenj sta si izrazito podobni: na primer glede pomembnosti zastopanja interesov prek po statutu javnih korporacij, v katerih je članstvo obvezno (»zbornice«, katerih pomen izvira iz »neomerkantilističnega« obdobja gospodarske politike, ki je bila za te dežele značilna po koncu kratkega liberalnega obdobja v devetnajstem stoletju). Obe deželi imata precej močno sindikalno gibanje, utemeljeno na načelu široke industrijske organizacije, ki je povečini povezano z ustreznimi socialističnimi strankami, vendar z manjšino krščansko-socialističnih sindikatov v vodstvu, ki ostaja lojalna konservativnim strankam. Po drugi strani so v obeh deželah organizacije delodajalcev močne in precej disciplinirane ter na splošno podpirajo konservativne stranke, čeprav so se dokaj hitro sprijaznile z vladami, ki so jih sestavljali socialisti. To je močno povezano s tem, da sta se vodstvi socialistične stranke v obeh deželah odločili za zelo previdno »reformistično« politiko. V obeh deželah je ideologija »socialnega partnerstva« dolgo igrala pomembno vlogo v industrijskih odnosih, ki jih podpira legalna institucija zastopanosti dela v podjetjih (*Betriebsräte*) in omogoča vpliv na delovne razmere in upravljanje personala. In končno, z ozirom na jezikovne in zgodovinske vzroke je komunikacija prek meje precej intenzivna, posebej od severa proti jugu. (Zahodno) nemške časopise bere tudi avstrijska elita in avstrijski politični veljaki so zelo dobro obveščeni o (zahodno) nemških političnih in družbenih problemih. To bi moralo olajševati in tudi v resnici olajšuje procese difuzije, ki bi obstoječe podobnosti lahko še povečali. Še posebej so presenetljive razlike v političnih strategijah, ki vključujejo »kooperativne« dohodkovne politike obeh dežel.

Avstrijski primer

Avstrija je verjetno eden najbolj izrazitih primerov med državami z akomodacijsko dohodkovno politiko, utemeljeno na vzorcu liberalnega korporativizma. Zapleten sistem je veljaven in deluje gladko brez prekinitev že dve desetletji. V glavnem ga imenujejo *Sozialpartnerschaft* (socialna partnerstvo), s terminom, ki močno poudarja konsenzualne in kooperativne vidike. Od leta 1948 so sindikati in poslovni svet izmenično sodelovali pri omejevanju plač in cen. To sodelovanje je preraslo v bolj formalno in stalno obliko leta 1957: na podlagi sporazuma med kanclerjem Raabom (iz konservativne stranke) in sindikalnim predsednikom Böhmom¹² je vlada ustanovila formalno (toda zunajzakonsko) institucijo *Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen* (Skupno komisijo za cene in plače). *Parität* (paritetno zastopanje) tukaj pomeni, da se organiziranemu delu dodeljuje enako število sedežev kot biznisu in kmetijstvu skupaj. Delo predstavljajo *Österreichische Gewerkschaftsbund* (ÖGB, Avstrijska federacija sindikatov) ter Delavska zbornica (te po statutu javne organizacije močno obvladuje ÖGB, ki je prostovoljna organizacija). Drugo stran zastopata Zvezna poslovna zbornica (*Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft*) in Konferenca predsednikov (deželnih) kmetijskih zbornic. Treba je opozoriti, da so na strani dela zbornice omejene na bolj tehnične funkcije, politične funkcije interesnega predstavništva ostajajo stvari ÖGB, na področju biznisa in kmetijstva pa imajo organizacijsko premoč zbornice. (Zveza avstrijskih industrialcev ima omejen pomen, ker predstavlja zasebno in torej le malo in srednjo industrijo; skoraj vsa pomembna industrijska podjetja sodijo v javni sektor). Ta razlika v organizacijski strukturi po vsem sodeč izraža zgodovinsko dejstvo, da so sindikati še vedno usklajeni s tradicijo delavskega gibanja, ki je poudarjalo prostovoljno članstvo, na strani biznisa in kmetijstva pa je močnejša korporativistična tradicija. Taka »pariteta« je dosežena s praktično podvojitvijo zastopanosti dela in v bistvu izhaja iz političnih motivov. Organiziran biznis in kmetijstvo sta v močni navezi s konservativno *Österreichische Volkspartei* (ÖVP), socialisti pa imajo večino v ÖGB in v Delavskih zbornicah.¹³

Formalnim srečanjem Skupne komisije predseduje zvezni kancler ali minister za notranje

zadeve, zapisnik pa hrani kanclerjeva pisarna. Vlado zastopa minister za trgovino in industrijo ter minister za socialne zadeve. Toda značilno je, da od ustanovitve koalicijske vlade v letu 1966 vladni predstavniki sodelujejo le kot svetovalci, da ne bi razbili numerične »paritete«. Še pomembnejše je, da se od tedaj predsedniki štirih organizacij neformalno sestanejo pred pravimi formalnimi sestanki (skupaj z generalnimi sekretarji in nekaterimi sodelavci). Na teh neformalnih srečanjih so predvidene najpomembnejše odločitve brez sodelovanja članov kabineta. To jasno označuje premik proti avtonomnemu usklajevanju mnenj interesnih skupin in zmanjševanju vloge vlade. V tem sistemu obstajata dve podkomisiji, za plače in cene, ti pa ponavadi sprejemata konkretne rutinske odločitve, saj ju sestavljajo »izvedenci«, ki so po izobrazbi ekonomisti ter zaposleni v različnih zbornicah in ÖGB. Le če ti niso enotni ali pri razpravi o pomembnih vprašanjih se problematike loti skupna komisija, ki združuje vodje in vodilne vodstvene delavce združenj. Kolektivna pogajanja so strogo nadzorovana. Industrijski sindikat, ki želi začeti pogajanja, mora najprej pridobiti soglasje vodstva federacije (ÖGB). Potem notranjem preverjanju preide zahteva do skupne komisije, ki mora dati zeleno luč za soglasje h končnemu sporazumu. Če pride do resnih nestrinjanj - na primer obstavkah (ki so bile sicer zelo redke - stvar ponovno vzamejo industrijskim združenjem (na strani dela in delodajalcev) in jo dokončno rešijo na »vrhu« na neposrednih pogajanjih med predsedniki ÖGB in Zvezne poslovne zbornice. Nadzor cen je veliko manj učinkovit, saj se danes nadzoruje nič več kot petina potrošniških cen (drugi del obsegajo administrativne omejitve). Proizvajalci morajo dokazati, da so njihovih stroški (plače in stroški ponudbe) večji, če želijo povišati cene; drugi elementi (kot je raven kompetitivnosti) niso upoštevani. Proizvajalci se na splošno strinjajo s proceduro, ki se je izoblikovala predvsem zaradi neformalnih pritiskov Zvezne poslovne zbornice. Toda

¹² O Avstriji prim. posebej Pütz (1966), Klose (1970), več člankov v *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3 (1974), Bichlbauer in Pelinka (1974).

¹³ Ta sistem paritete spominja tudi na avstromarksističen koncept »ravnotežja razrednih sil«, ki je označeval določeno obdobje avstrijske zgodovine (Bauer, 1923).

ker Zvezna zbornica predstavlja številna mala in srednja podjetja, ni presenetljivo, da je celoten sistem močno protekcionističen. Delodajalci se strinjajo s sindikati (ki skušajo obdržati obstoječa delovna mesta), da se vodi takšno politiko plač, ki ne ogroža profitne sposobnosti marginalnih podjetij.

Primer ZRN

Oglejmosi kooperativno dohodkovno politiko v (Zahodni) Nemčiji.¹⁴ V obdobju neoliberalne gospodarske politike seveda ni bilo nobene niti navidezne dohodkovne politike, kar je bilo v skladu z uradno prepovedjo gospodarskega »planiranja«. V letih 1963-1964 so nekateri uradniki skupaj s predstavniki sindikatov začeli razpravljati po principih eventualnih vrst dohodkovne politike, toda prekinila jih je vlada kanclerja Erharda. Prvi preobrat se je zgodil leta 1964 z ustanovitvijo Sveta gospodarskih izvedencev (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), ki naj bi vladi ponudil mnenja o makroekonomskih razmerah, vključno z napovedmi, utemeljenimi na alternativnih projekcijah. Čeprav po zakonu izvedenci ne smejo dajati priporočil v zvezi z gospodarsko politiko, se je svet kmalu začel zavzemati za dohodkovno politiko, usmerjeno v usklajevanje s povečanju v produktivnosti, ter za *Konzertierte Aktion* (izraz, ki spominja na *économie concertée*) ali za »novo družbeno pogodbo«, s katero naj bi dosegli »odnosno razumevanja« med »avtonomnimi skupinami«. To je utrla pot zakonu »o pospeševanju gospodarske stabilnosti in rasti«, ki je bil sprejet leta 1967 v obdobju »velike koalicije« in na katerega je močno vplival socialdemokratski minister za gospodarske zadeve Schiller. V svojem tretjem členu zakon predvideva, da bo v primeru ogrožanja katerega koli od makroekonomskih ciljev (stabilnosti cen, polne zaposlenosti, zunanjetrgovinske bilance, nenehne in »primerne« rasti) morala zvezna vlada dobiti na vpogled *Orientierungsdaten* za »koordinirano vodenje (*abgestimmtes Verhalten*) območnih/lokalnih oblasti, sindikatov in poslovnih združenj«. Ta praksa se je razvila drugače in na nekoliko bolj zapleten način. Po eni strani politiko zveznih in deželnih vlad ter združenj lokalnih oblasti koordinirata dve ločeni telesi, *Konjunktur-*

kturrat der Öffentlichen Hand (Svet javnih oblasti za politiko poslovnih ciklov) in *Finanzplanungsrat* (Svet za proračunsko planiranje).¹⁵ *Konzertierte Aktion* se je po drugi strani razvil v redna srečanja združenj z gospodarskimi interesi, ki jih je večkrat na leto skliceval zvezni minister za gospodarske zadeve.

Nekatera zanimiva nasprotja se pojavijo pri primerjavi *Konzertierte Aktion* z avstrijskim Paritätische Kommissionom. V (Zahodni) Nemčiji vlada očitno igra dejavnejšo vodilno vlogo in je vsekar bolj na očeh javnosti. Po drugi strani - in to omogoča vladi vodilno vlogo - je organizacijsko zastopanje interesov razpršeno veliko bolj široko. Udeležencev je precej (več kot 50 ter še ustrezno osebje), ker sodeluje tudi veliko povabljenih združenj. S področja biznisa so to zvezna združenja delodajalcev, industrije, trgovine, obrti in bank, poleg osrednje organizacije zbornic industrije in trgovine ter združenja kmetov (*Deutscher Bauernverband*). Delo zastopa *Deutsche Gewerkschaftsbund* (Nemška zveza sindikatov, DGB) skupaj z najpomembnejšimi industrijskimi sindikati pa tudi (avtonomen) sindikat belih ovratnikov (*Deutsche Angestelltengewerkschaft*) ter zveza državnih uradnikov (*Deutscher Beamtenbund*). Kot predstavnik vlade zvezni minister za gospodarstvo predseduje sestankom in nosi največjo odgovornost. Poleg tega sodelujejo še z uradniki iz ministrstev za finance, notranje zadeve, socialne zadeve in kmetijstvo ter iz kanclerjeve pisarne pa tudi s predstavniki Zvezne banke, Sveta gospodarskih izvedencev in končno zvezne oblasti za vprašanja kartelov (*Bundeskartellamt*). Najpomembnejše politične figure, poleg ministrov za gospodarstvo ter finance in predsednika Zvezne banke, so predstavniki Zveze delodajalcev in Nemške industrijske zveze (ki sta bili nekaj časa personalno povezani), predsednik

¹⁴ O dohodkovni politiki v (Zahodni) Nemčiji prim. Schlecht (1968), Hoppmann (1971), Adam (1972), Hardes (1974) in Pfromm (1975); o sindikatih in dohodkovni politiki prim. Institut für Sozialforschung (1969) in Bergmann et al. (1975).

¹⁵ Ta telesa so del podsistema določanja politike, ki je močno soroden liberalnemu korporativističnemu podsistemu in ga dopolnjuje. Primerno je bil označen za **Politikverflechtung** (povezovanje politike), Scharpf (1976). Poleg tega prim. Kock (1975) in Lehbruch (1976).

DGB in predsedniki dveh najpomembnejših industrijskih sindikatov DGB (to sta sindikat delavcev v kovinski industriji ter sindikat javnih uslužbencev in transportnih delavcev). Toda struktura moči v Konzertierte Aktion je očitno bolj razpršena kot v avstrijskem primeru. To je najverjetneje posledica tega, da čeprav so nemška interesna združenja tudi precej centralizirana od spodaj navzgor je raven medorganizacijske koncentracije tu veliko nižja. To drži posebej za DGB, ki nima formalne oblasti (in ima malo vpliva) nad politiko plač svojih sestavnih delov, industrijskih sindikatov. Ker je struktura moči v sistemu interesnih skupin veliko bolj razpršena kot v Avstriji, je koordinacijo seveda veliko težje zagotoviti. To pa vseeno ni edini (in verjetno tudi ne glavni) vzrok za nižjo učinkovitost Konzertierte Aktion (KA).

Treba je poudariti, da KA ni nikoli imel podobne moči kot njegov avstrijski ustreznik; njegove funkcije so bile omejene pretežno na komunikacijo med skupinami. Po eni strani je to povezano z nepretrdnim nasprotovanjem neposredni intervenciji vlade na področju gospodarstva - in, kot smo videli, KA obravnavajo kot vladni instrument in ne (kot v Avstriji) kot instrument avtonomnih *Sozialpartnerjev*. *Tarifautonomie* (avtonomije kolektivnih pogajanj) naj država ne bi omejevala. Po drugi strani je poudarjena komunikacijska vloga KA, ki izvira iz teoretičnih razprav med Svetom gospodarskih izvedencev in ministrom Schillerjem. Svet je bil mnenja, da so bili konflikti v zvezi z razdelitvijo dohodka neproduktivni (*funktionslos*) in neprimerni za zagotovitev dolgoročnih sprememb v razmerju med plačami in profitom, zaradi sodvisnosti makroekonomskih agregatov, še posebej spričo verjetnosti, da bo biznis povečane stroške plač prenesel na cene in da bo delo reagiralo s povečanjem plač ter tako zmanjšalo profite. Kontinuirano prisotnost teh nasprotij je Schiller razložil kot posledico pomanjkanja informacij in, povsem logično, je bila naloga KA obveščati »socialne partnerje« o njihovih dejanskih (ter medsebojno odvisnih) interesih. Vlada je prevzela vodilno vlogo z izdajanjem *Orientierungsdaten*, ki so izvirali iz makroekonomske »ciljno usmerjene projekcije« (*Zielprojektion*), posebej iz pričakovane rasti nacionalnega bruto proizvoda, zaposlovanja, cen in dohodkov (plač in dobičkov). Posledice, ki so jih pričakovale interesne asociacije, so po eni strani pomenile zmanjšanje negotovosti, po drugi

pa spremembo vedenja, kar se tiče precejšnjega upoštevanja *gesamtwirtschaftliche* (splošnoekonomskih ciljev) (prim. Rall, 1975:217). *Orientierungsdaten* naj ne bi pomenili formalnih »smernic«. (Zanimivo je, da je vlada postajala vse bolj previdna pri objavljanju takšnih podatkov, ker bi jih sindikalno članstvo lahko razumelo kot minimalne cilje, ki jih je treba doseči. Očitno je, da se pogajanja v KA in stiki vlade s sindikati v glavnem vrtijo okoli odstotka, ki ga vlada predlaga na neformalen način, kot zaželeno mejo rasti plač s simbolno vrednostjo.)

Zgodovina KA je kontroverzna. Omejevanje plač kot glavni cilj je bilo doseženo pretežno v obdobjih gospodarskega nazadovanja, ko so se sindikati čutili dovolj močne, da dosežejo med svojim članstvom soglasje s politiko omejevanja plač pod pritiskom grozeče nezaposlenosti. To še posebej velja za leta 1967-1969 in 1975-1976. Toda leta 1969 je postalo jasno, da sistem ne deluje v obdobjih ekonomske oživitve in nenehnega booma. Divje stavke, ki so leta 1969 izbruhnile v jeklarski industriji in ki so se v še večjem obsegu ponovile leta 1973, so opozorile na rastoče pomanjkanje soglasja med članstvom in na rastočo militantnost. Leta 1970 so se sindikati spet vrnili k precej agresivnim politikam in dosegli največje povečanje realnih plač od konca vojne. Drugi kritični trenutek je zaznamoval zelo kontroverzen konflikt glede plač v javnih službah leta 1974, ki je pokazal, da se je militantnost začela širiti tudi v ta sektor in je prisilila vlado k popuščanju po večdnevni množični stavitvi. Ves ta čas pa so se sestajali KA in sindikati so na teh sestankih še vedno sodelovali, kljub močnemu nasprotovanju v svojem rangi in vrsti. Po vsem sodeč niso želeli spraviti v zadrego vlad, ki so jih vodili socialisti, in poleg tega niso hoteli biti deležni kritike množičnih občil. Nazadovanje od leta 1975 do 1976 je sindikate prisililo, da so se vrnili k politiki omejevanja plač, z opazno izjemo sindikata tiskarskih delavcev, ki se je krčevito boril, da bi razbil neformalne smernice, čeprav so jih drugi sindikati spoštovali.

V praksi je KA v glavnem služil kot instrument kriznega menedžmenta in ne kot stalno ekonomsko vodenje. V splošnem je to moč razložiti z njegovim nasprotovanjem omejevanju plač (npr. Hardes, 1974; Pfrom, 1975). KA ni nikoli izdelal popolne politike dohodkov, vključno s cenami in profiti, in je v glavnem zanemarjal vprašanje razde-

litve dohodkov, čeprav je to ostalo osrednje vprašanje na področju ciljev organiziranega dela. Pomembno je, da kljub večjim pomankljivostim Konzertierte Aktion ni bil nikoli odkrito izzvan kot instrument oblikovanja konsenza.

Korporativistične dohodkovne politike v drugih evropskih državah

Primeri Avstrije in (Zahodne) Nemčije lahko postavimo v širšo primerjalno perspektivo zato, ker so se v številnih drugih evropskih državah kooperativne dohodkovne politike razvijale kot osrednji element korporativističnega vodenja gospodarstva. Pomembne razlike so v ravni institucionalizacije, v avtonomiji »kartela« organizacij v odnosu do vlade (pogajanja v enem ali dveh korakih) in v ravni koncentracije v asociacijskih podsistemih. Na tem mestu o teh različicah ne bomo govorili sistematično, marveč bomo enostavno prikazali dva precej skrajna primera, ki jih nekako ponazarjata.¹⁶

Na Švedskem se avtonomija asociacijskih podsistemov zdi še močnejša kot v Avstriji. Švedsko politiko plač ponavadi opisujejo kot »mejni primer« (Rall, 1975, str. 142). V resnici ni nikakršne uradne politike dohodkov, ampak le močno centraliziran sistem kolektivnih pogajanj, celó brez tistega minimalnega formalnega vmešavanja države, ki ga poznamo iz avstrijskega primera. Seveda se je sodelovanje med sindikati in delodajalci izrazilo razvilo od sporazuma v Saltsjöbadnu (1938), toda imenovati tako sodelovanje »korporativizem« bi pomenilo, da so funkcije javne politike prevzele interesne organizacije. Razen kratkega obdobja skupnega nadzora plač in cen v letih 1949-1950 takih formalnih primerov na tem področju ni bilo do leta 1970. Vendar je na neformalen način vladana informacija o gospodarskem položaju in predvidenih ciljih upoštevana pri kolektivnih pogajanjih med osrednjimi organizacijami. Če to umeštimo v širši kontekst tistega, kar se imenuje »harpundska demokracija«, se zdi upravičeno postaviti Švedsko v kategorijo »liberalnega korporativizma«. ¹⁷ Raven institucionalizacije na Švedskem je zelo nizka; verjetno se da to povezati s precejšnjo centralizacijo in koncentracijo asociacijskih podsistemov, ki omogočata odpoved bolj formalnim

institucionalnim dogovorom. Res je, da sta Federacija sindikatov (*Landsorganisationen*, LO) in Zveza delodajalcev (*Svenska Arbetsgivarföreningen*, SAF), ki ji je za dalj časa uspelo uveljaviti močno egalitaristično politiko plač, nedavno doživeli močno nasprotovanje avtonomnih sindikatov »belih ovratnikov« (posebej SACA in sindikata univerzitetnih diplomantov). Vseeno pa je bila na Švedskem korporativistična politika uspešnejša kot na primer v sosednji Danski (prim. Ulman in Flanagan, 1971).

Najpogostejša je institucionalizacija liberalnega korporativizma na Nizozemskem. Ta primer kaže, da raven formalizacije korporativističnega določanja gospodarske politike ne ustreza nujno temu, kar bi lahko imenovali stabilnost različnih kooperativnih dohodkovnih politik. Opraviti imamo z zelo kompleksno mrežo. Prvič, »Fondacija dela« (*Stichting van den Arbeid*) je bila ustanovljena leta 1945 s sporazumom med sindikati in organizacijami delodajalcev kot zasebna institucija, ki jo je priznavala tudi vlada. Naloga te ustanove, v kateri so organizacije zastopane enakovredno, je bila dajati izvedenska mnenja o vseh vprašanih industrijskih odnosov, vključno s politiko plač. »Družbeno ekonomski svet« (*Sociaal Economische Raad*), ustanovljen z zakonom leta 1950, je tripartitno telo, v katerem je 15 predstavnikov dela, 15 predstavnikov organizacij delodajalcev in še 15 članov, ki jih imenuje kraljica (med njimi so ekonomski strokovnjaki, direktor centralne banke in direktor *Central Planbureauja*). Je svetovalno telo vlade v zadevah gospodarske politike (posebej na makroekonomski ravni) in ima hkrati vlogo usklajevalca različnih interesov. Zakon o družbeno ekonomskem svetu je predvidel tudi organizacijo različnih vej industrije in trgovine v skupnih *bdrijfsraden*. Vendar so bile te določbe le delno uveljavljene. Kljub temu institucionalni okvir za kooperativno dohodkovno politiko, podoben avstrijskemu primeru, obstaja. Po vojni so sindikati in delodajalci sodelovali v sistemu strogega nadzo-

¹⁶ O drugih zahodnoevropskih deželah prim. Busch-Lütty (1964), Edelman in Fleming (1965), Ulman in Fanagan (1971) ter Rall (1975). O Nizozemski prim. Estor (1965).

¹⁷ Huntford (1972), ki v svojem precej enostranskem poročilu poudarja »korporativistične« značilnosti švedske družbe, bi gotovo nasprotoval uporabi oznake »liberalni«.

ra plač in procesa pogajanj, ki so vključevala Fondacija dela, Družbenoekonomski svet in Odbor vladnih svetovalcev (*College van Rijksbemiddelingslaars*). Skupen odnos sindikatov v tem času se izraža v tem, da se je socialistični sindikat (NVV) z namenom, da zavre spremembe plač, uprl predlogom, na podlagi katerih bi dovolili uspešnim delodajalcem razdeliti višje plače. Tovrstno sodelovanje pa se je vseeno zmanjšalo po letu 1959, in čeprav je vlada v šestdesetih letih nekaj časa poskušala uveljaviti neke smernice, se je omejevanje plač v glavnem sesulo. Nasprotovanje sindikalnega članstva, ki se je pojavilo v poznih petdesetih letih, je veliko prispevalo k temu. Ko je leta 1970 vlada predlagala zakon o plačah, ki bi dovoljeval »imperativno« dohodkovno politiko z intervencijo pri kolektivnih pogajanjih, so sindikati temu močno nasprotovali. Novo splošno soglasje o nadzoru plač je bilo doseženo leta 1973, a ni dobro delovalo, saj se je leta 1974 vlada vrnila k »imperativni« dohodkovni politiki.

Integracija organiziranega dela

Zanimivo je, da so v (Zahodni) Nemčiji in Avstriji sindikati igrali dejavno vlogo pri oblikovanju kooperativne dohodkovne politike, medtem ko so delodajalci in konservativni politični vodje v začetku pokazali precej nezaupanja. Sindikalno vodstvo je pričakovalo, da bodo institucije, kot sta Partitatische Kommission in Konzertierte Aktion, lahko služile za strateško izhodišče za dosego večjega sodelovanja organiziranega dela pri oblikovanju celokupne gospodarske politike. Ti upi se niso uresničili v večji meri, vsaj kar zadeva (Zahodno) Nemčijo in Avstrijo. Razširitev področja korporativističnega določanja gospodarske politike prek politike dohodkov (ali, natančneje, nadzora politike plač) bi pomenila med drugim tudi nadzor profita in investicij in takó precejšnjo strukturno spremembo. To bi zahtevalo premik v razmerjih moči, ki gotovo ne bi bil izvedljiv v korporativističnem sistemu. Liberalni korporativizem deluje prek procesov usklajevanja interesov, zato je zanj značilen visok prag konsenza.

Prav nasprotno dohodkovna politika kot osrednja domena korporativističnega oblikovanja politike povečini služi za integriranje organiziranega dela v ekonomski status quo. Različne

korporativistične dohodkovne politike so se v glavnem ukvarjale s plačami, in sindikalne zahteve po prerazdelitvi nacionalnega dohodka so se morale umakniti. Res je, da prav zaradi takšnega zanemarjanja vprašanj razdelitve na dolg rok lahko postane vprašljiva kooperativna dohodkovna politika, zato ker bi sindikati tam, kjer profiti rastejo veliko hitreje kot plače, lahko prišli v skušnjava, da se osvobodijo korporativističnih verig. To je vsaj pomenilo osrednjo oviro za nemoteno delovanje (Konzertierte Aktion). Po drugi strani se omejevanje plač zdi najbolj priljubljen instrument gospodarske politike, ker je plače, določene s kolektivnimi pogajanj, lažje nadzorovati (problemu kumulativne rasti plač navkljub) kot druge parametre. Še bolj pomembno pa je, da sta pričakovani profit in pripravljenost za vlaganje osrednji spremenljivki kapitalistične ekonomije, ki je ciljno usmerjena h gospodarski rasti, zato ju mora upoštevati tudi kooperativna dohodkovna politika. Oblikovanje konsenza v liberalnem korporativizmu je torej odvisno od stopnje integriranosti delavskega sindikalnega gibanja v proces določanja gospodarske politike. Očitno vodstvo sindikatov bolj kot druge skupine v korporativističnem podsystemu tvega soočenje s hudimi težavami pri doseganju soglasja v svojem članstvu, še posebej, če bo še naprej razglašalo cilje, kot so prerazdelitev dohodkovnih odnosov in narodnega bogastva, kot načelno delajo (zahodno) nemški sindikati. Izbruh obnovljene militantnosti, kakršne smo opisali v poglavjih o (Zahodni) Nemčiji, Nizozemski ali Švedski, posebej od konca šestdesetih let opozarjajo na krhkost družbenih podlag liberalnega korporativizma. Pomemben element med vzroki (zahodno) nemških divjih stavk leta 1969 je bil, da so bila pričakovanja »družbene simetrije« neizpolnjena, ker so profiti rasli veliko hitreje kot plače, ki so bile že poprej fiksirane z dolgoročnimi sporazumi (Schumann et al., 1971). S tem je moč razložiti, zakaj korporativistično usmerjanje *Konjunkturpolitik* predvideva nekatere posebne strukturne značilnosti sindikalne organiziranosti. Predvsem se zdi, da je treba zagotoviti visoko raven centralizacije in koncentracije kot na primer v Avstriji ali na Švedskem. Ta pogoj seveda velja za organizacije delodajalcev, a je verjetno še pomembnejši za organizirano delo. Dogovor o kooperativni dohodkovni politiki je otežen, a še vedno možen, če je sindikalno gibanje centralizirano in ne koncen-

trirano kot v primeru (Zahodne) Nemčije. Tu je moč voditeljev v velikih industrijskih sindikatih (centralizacija) precejšnja; vpliv zveze na industrijske sindikate (koncentracija) pa je šibak. Prav zato morajo biti močni industrijski sindikati vključeni v osrednji proces oblikovanja konsenza. Pomanjkanje pogojev in velika stopnja avtonomije v svojem članstvu, posebej če je povezana z neposrednimi pogajanjmi kot v Veliki Britaniji, lahko resno ogrozita zmožnost sindikalnih voditeljev, da sodelujejo v liberalnem korporativističnem sistemu.

Temu primerno v deželah, kjer je delavsko gibanje usmerjeno v močan »razredni konflikt« je stopnja njegove avtonomije članstva visoka, liberalni korporativizem ni močno razvit. V Franciji na primer obstaja institucionalna mreža. Omenimo le *Conseil Economique et Social* ali, znotraj sistema planiranja, *commissions de modernisation*, v katerih sta zastopana delo in biznis. Toda sindikati so vselej zelo neradi sodelovali v njih, tako da biznis in državna birokracija delujeta z roko v roki v modernizacijskih komisijah, in ko je leta 1963 postalo jasno, da *cohérence* planiranja ni mogoče doseči brez dohodkovne politike, so se oblasti, odgovorne za planiranje, obrnile na organizirano delo zaradi sodelovanja. Toda CGT je ohranil izrazito negativno stališče, medtem ko je CFDT kot pogoj za svoje sodelovanje postavil uveljavitev nekaterih elementov vpliva dela na podjetniške politike, ki jih delodajalci niso mogli sprejeti. Tudi vladam se ni godilo nič bolje, ko so poskušale zagotoviti večje sodelovanje sindikatov, na primer v De Gaulleovem modelu participacije (Cohen, 1969; Flanagan, 1971).

Toda večje ali manjše pripravljenosti organiziranja dela po sodelovanju v liberalnem korporativizmu očitno ni mogoče razložiti le s strukturnimi značilnostmi sindikalnega organiziranja. Dodatna pomembna neodvisna spremenljivka je gotovo položaj »delavskega gibanja« (termin, ki v nemški različici označuje socialistične stranke) v strankarskem sistemu. Na splošno rečeno je liberalno korporativizem najpomembnejši v deželah, kjer si je delavsko gibanje zagotovilo udeležbo pri politični oblasti prek strankarskega sistema in kjer so, kot posledica tega, sindikati dobili privilegirani dostop do vladnih in administrativnih centrov odločanja. Sklepamo lahko, da je to najpomembnejša kompenzacija za posebne napore, ki jih morajo prenašati

sindikati, ki se izpostavljajo s sodelovanjem pri določanju dohodkovnih politik. Dve skupini dežel sodita v to kategorijo: 1) tiste, kjer so socialisti vodilna stranka v parlamentu, še posebej skandinavske dežele; 2) tiste, kjer je socialistična stranka integrirana v elitni kartel »konsociativnega« tipa. Ta lepo ponazarja položaj v Avstriji, kjer se je vzpon *Sozialpartnerschafta* in ustanovitev *Paritätische Kommissiona* časovno ujel s sodelovanjem konservativnih in socialističnih strank v »črno-rdeči« koaliciji, ki je obstajala od leta 1946 do 1966. V (Zahodni) Nemčiji je bil *Konzertierte Aktion* prav tako ustanovljen potem ko so leta 1966 v vlado vstopili socialdemokrati. Po drugi strani je ta padec kooperativne dohodkovne politike na Nizozemskem očitno vplival na izstop Delavske stranke iz koalicije leta 1959. Tudi primer Velike Britanije kaže, da sindikati raje podpirajo skupno določeno politiko, če je socialistična stranka na oblasti.

To pa ne pomeni, da je nadaljnje delovanje liberalnega korporativizma pod vsemi temi pogoji odvisno od stalnega sodelovanja socialistov v vladi. V Avstriji konec koalicije in oblikovanje konservativne vlade leta 1966 (ki je ostala na oblasti do leta 1970) ni imelo praktično nobenega vpliva na delovanje *Sozialpartnerschafta*. Toda to ne ovrže naše hipoteze, saj je v tej deželi, kot bomo videli kasneje, korporativistični razdelim postal tako pomemben, da ga lahko razumemo kot »samopodpirajočega«. Vendar podmena dovoljuje tudi nekatere previdne napovedi, ki zadevajo Francijo in Italijo. Volilna zmaga leve v Franciji ali uveljavitev *compromessa storica* v Italiji (kar pomeni koalicijo z *Democrazia Cristiana*, za katero si prizadeva PCI) bi v teh deželah lahko povzročila vzpostavitev liberalnih korporativističnih sistemov začeni s kooperativnimi dohodkovnimi politikami. V Franciji je institucionalni okvir vključno s *Conseil Economique et Social*, ki lahko pridobi veljavo pripravljen, kot sem omenil že prej. V Italiji so leta 1976 s prihodom Andreottijeve vlade na oblast, Komunistična partija in sindikalni voditelji jasno izrazili svojo naklonjenost korporativističnim rešitvam gospodarske krize v deželi. Vendar se spričo tega, da je avtonomija sindikalnega članstva v italijanskih sindikatih zelo razvita, zdi vprašljivo, ali bo komunistično vodstvo resnično lahko zagotovilo njihovo privolitev.

Liberalni korporativizem kot elitno doseganje konsenza

To opozarja na pomemben vidik liberalnega korporativističnega podsistema. Oblikovanje konsenza tukaj v glavnem poteka na ravni vrhovne elite, to je vodstev osrednjih interesnih organizacij, in je odvisno od tega, kolikšno svobodo delovanja imajo. Liberalni korporativizem je zelo podoben »konsociativni demokraciji« (»consociational«), kot sta jo opisala Lijphart (1969) in avtor te razprave (Lehmbuch, 1967: 1974b). To ni presenetljivo, saj je v obeh primerih prag ustvarjanja konsenza zelo visok. Enako kot nasprotja med segmentiranimi religioznimi, ideološkimi ali etničnimi skupinami tudi nasprotja med kapitalom in delom, ki so napoti nacionalni gospodarski politiki, ne morejo biti razrešena z večinskimi odločitvami, pač pa samo s pogajalskimi procesi na najvišji ravni in pod vladavino *amicabilis compositionis* (ki bi ga lahko opredelili kot »nekakšen poslovni dogovor«). Eden od razlogov, zakaj mora večina »konsociativnih demokracij« privzeti značilne korporativistične elemente, je, da so se v teh deželah politične elite socializirale v takšen slog upravljanja konfliktov (Lehmbuch, 1974a).

Konsenz »tehnokratov«

Konsenz elit v liberalnem korporativizmu se še najbolj loči po stopnji, do katere je utemeljen na prepričanjih, ki prihajajo iz ekonomske teorije. Primerjalna analiza avstrijskega in (zahodno) nemškega primera (ki bi jima lahko dodali še druge) je pokazala odločilno vlogo gospodarskih izvedencev. Po eni strani so, kot v drugih visoko razvitih kapitalističnih deželah, svetovalni odbori, ki jih često sestavljajo visoko akademsko izobraženi ekonomisti, ki uživajo precejšen političen ugled, sčasoma postajali vse pomembnejši. Ker je ekonomsko napovedovanje s pomočjo makroekonomskih projekcij ena njihovih najpomembnejših funkcij, je ta metoda začela vplivati na elitne zasnove določanja gospodarske politike. To je poudarjeno z rastočim vplivom, ki ga gospodarski izvedenci izvajajo v interesnih združenjih. Nemški sindikati na primer so zaposlili več ekonomistov in to je resnično prispevalo k pripravi podlage za kooperativne dohodkovne politike (Institut für Sozialforschung, 1969, str. 204ff).

Zanimivo je, da sta v Avstriji oba tipa ekspertnega vpliva združena. Približna avstrijska ustreznica denimo ameriškemu Svetu ekonomskih svetovalcev ali (zahodno) nemškemu *Sachverständigenratu* je *Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen* (Sosvet za ekonomska in socialna vprašanja), ustanovljen leta 1963 kot tretja podkomisija Paritätische Kommission. Beirat je izrazita institucija Sozialpartnerschafta in združuje izključno izvedence iz združenj, vladni predstavniki v njem ne sodelujejo. Kljub temu je njegova eksplicitna funkcija svetovati vladi in ne interesnim skupinam. Njegovih nalog pa ni določala vlada, ampak Skupna komisija. Tudi objava izvedenjskih mnenj predvideva sporazum med predsedniki štirih organizacij, ki so v njem zastopane. To pomeni, da je Beirat lahko dejaven le, če izvedenci in vodstvo Sozialpartnerjev dosežejo soglasje.

V nasprotju s tem je postopek (zahodno) nemškega Sveta gospodarskih izvedencev. Ta lahko objavi večinska ali manjšinska mnenja, kar je pogosto napravil. Za manjšinska mnenja pa ni nujno, da zgolj izražajo akademske spore med »štirimi modreci« (kot so jih pogosto imenovali). Včasih tisti, ki se ne strinja, predstavlja stališče, ki ga organizirano delo podpira. Pogosto se pri imenovanju v svet (člane sveta imenuje zvezni predsednik) ne upošteva le akademski status, pač pa tudi politična pripadnost in pripadnost interesnim skupinam. Tako naj bi bil vsaj eden od »štirih modrecev« naklonjen sindikatom, drugi pa organiziranemu biznisu. Kljub temu so gospodarski izvedenci precej samostojni in v tem se razlikujeta nemški in avstrijski primer. V Avstriji bi bilo celo težko zaposliti zadostno število akademsko izobraženih ekonomistov, ki ne bi poprej nikoli imeli formalnih zvez z interesnimi združenji. Spričo majhnosti dežele in »bega možganov« v (Zahodno) Nemčijo, zaradi česar je razpoložljivih strokovnjakov v Avstriji omejeno, a zato, ker so Avstrijci (vključno z intelektualci) »povezovalci«, so bili kvalificirani ekonomisti zaposleni v zbornicah ali sindikatih vsaj krajše obdobje v svoji karieri. Kakorkoli že, iz omejene nazornosti teh dveh primerov je očitno, da je pri delovanju liberalnega korporativizma nujno upoštevati družbene cepitvene linije (vsaj na neformalen način), če želimo institucionalizirati izvedenjska mnenja.

Vse večji vpliv izvedencev seveda ni specifično »korporativističen« pojav. Liberalni korpo-

rativizem ni le tehnokratski režim, ki temelji na znanstveni ekspertizi. Očitno sistem ne bi deloval, če bi med izvedenci prišlo do bistvenih nestrinitanj. Dodaten pogoj je obstoj vsaj nekakšnega skupnega pogleda akademskih ekonomistov, ki delajo za korporativistični sistem. Naša podmena je, da resnično obstaja takšen temeljni konsenz v ekonomski analizi in da to prispeva k ideološki podlagi liberalnega korporativizma. Njegov osnovni element se zdi makroekonomski »sistemski pristop«, ki poudarja soodvisnost makroekonomskih agregatov in vsaj minimum intervencionizma. Zdi se nujno, da so izvedenci izbrani iz vrst znanih ekonomistov »prevladujočega toka« (ki so predstavniki »sinteze« neoklasičnih in keynesijskih metod). Rastoč pomen akademskih ekonomistov v sindikatih je omogočil takšen pogled oziroma zasnovano na račun bolj tradicionalnih, konfliktno usmerjenih strategij. Oživitev marksistične politične ekonomije lahko na dolg rok ogrozi tak sistem, če se bo nadaljevalo najemanje neomarksističnih ekonomistov za potrebe sindikatov. Po drugi strani rastoč pomen strogih liberalcev in monetaristov (čikaške šole, na primer) med delodajalci lahko prav tako ogrozi temeljni konsenz. V liberalnem korporativizmu resnično obstajajo »tehnokratski elementi«, a le če se »tehnokrati« strinjajo glede neke vrste osnovnega »harmoničnega« pogleda, pri čemer so poudarjeni soodvisnost tekmovalnih interesov, pomen obveščenosti o tej soodvisnosti in aktivna usmerjenost »avtonomnih skupin« k skupnim ciljem.

Usihajoča vloga vlade: avstrijski primer

Poudaril sem že, da korporativistična gospodarska politika v bistvu temelji na močnem sodelovanju interesnih združenj z vlado. Vendar zato, da koncept korporativizma ostane trden, ne bi smeli vseh primerov prostovoljnega sodelovanja interesnih skupin z vladnimi dohodkovnimi politikami označiti za »korporativistične«. »Družbena pogodba«, ki jo je britanska vlada nedavno sklenila s Kongresom sindikatov, bolj ustreza »bilateralnemu« modelu, liberalni korporativizem, kot ga razumemo mi, pa predvideva sporazum med sindikati in delodajalci v skladu s splošnimi cilji javne gospodarske politike. To vladi ne prepre-

čuje, da bi igrala bolj ali manj avtonomno vlogo v tem procesu. Celo v Avstriji dvostopenjski model ni popolnoma uveljavljen, čeprav ta težela gotovo ni skrajna primer. Avstrijska vlada seveda veliko da na gospodarsko politiko in »družbeni partnerji« so odlično seznanjeni z njenimi stališči. Obstajajo močni neformalni stiki zaradi precejšnje centralizacije in koncentracije interesnih združenj ter zaradi avstrijske majhnosti, zato so vsi odločilni udeleženci vključeni v precej tesno spleteno informacijsko mrežo. Posebnega pomena je vzajemna penetracija političnih strank in interesnih organizacij (to bomo obravnavali kasneje). Minister za trgovino in industrijo ter finančni minister sta bila tako rekoč vselej iz ustanov socialnega partnerstva (posebej iz skupine vplivnih izvedencev v podkomisijah Paritätische Kommission). Osrednja banka je prav tako del te informacijske mreže, ker njeno vodstvo pogosto prihaja iz enakih ekolij, poleg tega pa so interesne skupine že zastopane v Splošnem svetu banke. Iz pomena »vrhovniške diplomacije« predsednikov organizacij je razvidno, da sta v Avstriji avtonomija asociacijskih podsistemov glede na vlado in njena moč, da anticipira odločitve javne politike, močno razviti. Ta primer bom natančno analiziral v primerjavi z razmerami v (Zahodni) Nemčiji ker bil lahko kdo vprašal, ali je usihanje vloge vlade značilno za »čisti« liberalni korporativizem.

Trendi v smeri »razlitja« korporativističnega določanja ekonomske politike

V Avstriji se podsistem liberalno-korporativističnega oblikovanja ekonomske politike veliko bolj kot v drugih deželah močno razteza prek področja dohodkov in politike poslovnih ciklov in zajema še posebej področje ekonomske Ordnungspolitik. Tu je vsak političen ukrep podvržen poprejšnjemu sporazumu velikih interesnih organizacij in vlada je v glavnem izključena iz pogajalskega procesa. Zakonska osnova za to je zahteva, da morajo biti interesne organizacije kultirane o vseh zakonskih projektih (*Begutachtungspflicht*; prim. Fischer, 1972). V praksi pa tudi ni nič nenavadnega, če zakone pripravijo *Sozialpartnerji*. Najbolj vpadljiv primer je zgodovina avstrijske zakonodaje o nadzoru kartelov. Zakon o kar-

telih iz leta 1951 je pripravil odbor izvedencev, ki sta jih formalno imenovali konservativna in socialistična stranka, toda v resnici so bili izbrani izključno med specialisti različnih zbornic. Kasneje so bila zakonska dopolnila leta 1958 in 1962 (ki jih je zahtevala Delavska zbornica) pripravljena na enak način. Amandma iz leta 1958 je vpeljal *Paritätische Kommission*, s predstavniki iz zbornic biznisa in dela, kot svetovalno telo *Kartellkommissiona*. To je bil kompromis, ker Delavski zbornici ni uspelo ustanoviti »paritätische« administrativnega odbora (*Kartellamt*), ki ga je zahtevala že leta 1928. Leta 1967 je konservativna enostrankarska vlada kanclerja Klause skušala prekiniti to tradicijo. Na kanclerjevo zahtevo je pravna služba njegove pisarne (*Verfassungsdienst*) pripravila osnutek ob posvetovanjih z Zvezno poslovno zbornico. Ta osnutek je v parlamentu naletel na takó močno nasprotovanje zastopnikov sindikatov, da se je Klaus odločil umakniti svoj predlog in se vrnil k prejšnji praksi. Naslednje besedilo so sestavili v sodelovanju z dvema izvedencema iz Poslovne zbornice in iz Delavske zbornice, in ko so ga odobrile organizacije, je moralo skozi formalno zakonodajno proceduro v vladi in parlamentu, kjer ni doživelo sprememb. Povsem razumljivo je, da so tudi nov zakon o kartelih, ki je bil leta 1972 enoglasno sprejet v parlamentu, pripravili Sozialpartnerji, v njem pa je bilo povečanje moči Paritätische Ausschussa (paritetnih odborov). (Značilno je, da morajo biti mnenja, ki jih to posvetovalno telo sprejema enoglasno, vsakič potrjena na kartelskem razsodišču, ki sprejme končno odločitev.)¹⁸

Ta dvostopenjski vzorec sprejemanja zakonodaje o kartelih v Avstriji je posebno pomemben v našem kontekstu, ker ga lahko primerjamo z zakonodajnimi procesi, ki so v (Zahodni) Nemčiji vodili k sprejemu zakona o kartelih leta 1957 in k pomembnim dopolnilom v letih 1965 in 1973. V različnih študijah primerov (Bethusy-Huc, 1962; Grottian, 1974; Robert, 1976) se kot prevladujoča značilnost pojavi »politika pritiska«, v kateri je birokracija ministrstva za gospodarstvo, ki je pripravila osnutke, igrala avtonomno vlogo, četudi pod močnim pritiskom organiziranih interesov, a je imela zaradi svojih preferenc zelo omejeno področje delovanja. Za proces posvetovanja z interesnimi organizacijami je bila nadalje značilna močna asimetrija v prid biznisa. Sindikati niso bili

pretirano dejavni niti jih stvar ni preveč zanimala. In končno je imel strankarski sistem v procesu oblikovanja politike precej omejeno vlogo. Niti v petdesetih niti v sedemdesetih letih ni vloga strank ustrezala ničemur, kar bi bilo podobno Downsovemu modelu (»stranke formulirajo politike z namenom, da bi zmagele na volitvah«, Downs, 1957:28). V letih 1956-1957 so stranke večine šele postale dejavne v parlamentarnih odborih, a razdeljene so bile (posebej krščanski demokrati) na zagovornike liberalnejše pozicije administracije (vključno z nekaterimi zunanjimi člani, ki so zagovarjali še bolj dosledno liberalno stališče ter zagovornike biznisa. Slednji so dosegli občutne spremembe zakonskega osnutka. Proces je tako še najbolj ustrezal klasičnemu pluralističnemu modelu politike pritiska. V letih 1969-1972 se stvari niso bistveno spremenile. Osnovna pogajanja ob pripravah zakona so potekala med administracijo in predstavniki biznisa, in sicer zunaj strankarskega sistema.

Še en pomemben primer na področju Ordnungspolitik je bila zakonodaja o soodločanju v industriji. V Avstriji lahko vidimo prevlado dvostopenjskega modela. *Arbeitsverfassungsgesetz* (Zakon o delavskih odnosih) iz leta 1973, ki je vpeljal sistem, podoben (zahodno) nemškemu *Betriebsverfassungsgesetz* iz leta 1952, je plod pogajanj med poslovnimi in delavskimi zbornicami. V (Zahodni) Nemčiji nasprotno namreč opazamo zanimiv razvoj. V prvih letih obstoja zvezne republike je dvostopenjski model igral določeno vlogo pri vprašanjih soodločanja, a so ga kmalu opustili. Ko so ga več kot dvajset let kasneje sindikati že poskušali oživiti, je njihov poskus že na začetku padel v vodo. Leta 1950 je vlada prek ministra za delo povabila sindikate in organizacije delodajalcev, naj »pokažejo vladi, kako bi na različne načine lahko dosegli nov družbeni red«. V resnici je bil konflikt glede soodločanja v železarski in jeklarski industriji ter rudarstvu rešen na tak način potem, ko je Adenauerju uspelo delodajalce pritegniti k sklenitvi sporazuma z zvezo sindikatov. Na podlagi tega sporazuma je bil sestavljen vladni zakon, ki je bil v parlamentu sprejet

¹⁸ Szecsi in Wehsely (1976). Nadaljnje informacije v tem odstavku prihajajo od Märza in Weissela ter Pütza (1966), vključno z intervjuji na Dunaju.

brez večjih sprememb. Takšen potek dogodkov pa je bil posledica posebnih razmer. Za največji del železarske in jeklarske industrije je sporazum le potrdil status quo, ki so ga sindikati dosegli leta 1947, ko so bili močni po zaslugi britanske zasedbe. Edina pomembna sprememba je bila razširitev te formule (»pariteta« lastnikov in direktorjev dela iz vrst sindikatov) na rudarstvo. Ker se je Adenauer želel izogniti resnim nasprotjem, ki bi se lahko pojavila spričo sprememb statusa quo v prid biznisa, je vztrajal pri bilateralnem sporazumu. Stvari so potekale povsem drugače, kar zadeva soodločanje v drugih vejah industrije. To vprašanje je bilo očitno razumljeno kot problem prerazdelitve (v smislu Lowijeve tipologije), zato ker naj bi se status quo spremenil v prid dela. Pogajanja med delom in biznisom so zastala že leta 1950 in Adenauer, ki je bil pod močnim pritiskom manjših strank na desnem krilu svoje vladajoče večine (še posebej liberalcev), je izgubil interes, da bi umiril sindikate. Tako je *Betriebsverfassungsgesetz* (zakon o soodločanju) iz leta 1952 plod procesa, v katerem so v nasprotju z zakonodajo o kartelih stranke večine (ki so jih zastopali njihovi parlamentarci) igrale odločilno vlogo. Zaradi »prerazdelitvenega« značaja problema administracija ni nič več služila kot »vrtljiva miza«, ampak kot strankarski sistem.

Betriebsverfassungsgesetz je gotovo pomenil poraz sindikatov in je dokazoval spremembe v razmerjih moči, ki so na škodo organiziranega dela potekale vse od volitev leta 1949. V Avstriji so ta razmerja ostala veliko bolj ustaljena iz številnih zgodovinskih in političnih razlogov, še najmanj pa zaradi vezi med sindikati in socialistično stranko. Iz geneze (zahodno) nemškega zakona o soodločanju, ki je od leta 1976 v glavnem nadomestil *Betriebsverfassungsgesetz*, se zdi, da v (Zahodni) Nemčiji celo socialni demokrati upoštevajo avtonomijo in politično prioriteto strankarskega sistema pri zadevah *Ordnungspolitik*. Sprejetje zakona je zaznamovalo konec zelo problematične razprave v koaliciji socialnih demokratov, ki so bili bolj ali manj naklonjeni sindikalnim zahtevam, in liberalcev, ki so kljub usmeritvi proti levi ohranili kritičen odnos do organiziranega dela. Jasno je bilo, da je bilo treba spor rešiti s strankarskim sistemom, saj bi neuspeh lahko ogrozil preživetje večine. Spričo odločilnega pomena za stranke so bila pogajanja zaščitena v glavnem okviru notranje-

ga kroga koalicijskega vodstva. Da bi ohranili moč akcije, s katero bi lahko dosegli kompromis, so morali strankarski voditelji obdržati distanco do interesnih organizacij, ki jih je stvar zadevala. Pri socialnodemokratskih voditeljih to očitno ni bila posledica takšnih razlogov, ampak tudi rezultat skepse glede tega, kakšne so »korporativistične« implikacije sindikalnega programa za soodločanje. (Na dolgi rok bi njihov program vključil sodelovanje na ravni nacionalnega gospodarstva, medtem ko je trenutno soodločanje omejeno na raven poslovnih podjetij). Seveda so se na veliko pogajali v okviru organiziranih interesov, toda za oblikovanje konsenza so bili odločilni sklepi večinskih strank. Posledica tega je bila, da so bili sindikati, prav tako kot delodajalci, bolj ali manj frustrirani in oktobra 1975 je predsednik sindikalne zveze organizaciji delodajalcev celo predlagal, da se začne pogajati za oblikovanje skupnega predloga. Ne preseneča, da so delodajalci ponudbo zavrnil. Še bolj pomembno je, da so jo predstavniki koalicije imeli za precej nerealistično. Končni kompromis sta le s težavo sprejeli obe vrsti interesnih organizacij.

Prejšnji površni primerjalni opis nekaterih procesov oblikovanja politike v sodobni Zahodni Evropi ne odgovori na vprašanje, ali je »politika sploh kaj vplivala« in ali so se učinki različnih politik bistveno razlikovali. Taka ocena bi zahtevala natančnejšo analizo, ki ni predmet tega članka. Toda specifični vzorci avstrijskega procesa določanja politike nas spodbudijo, da se vprašamo, s katerimi razmerami lahko razložimo tolikšno razširitev liberalno-korporativističnega oblikovanja politike.

Izredno drzna hipoteza lahko izhaja iz asimetrije, ki lahko eventualno označi korporativistične dohodkovne politike s stališča organiziranega dela. Sindikalne voditelje lahko zamika, da zahtevajo razširitev področja korporativističnega določanja politike na druga področja ekonomske in socialne politike. To lahko zajame nadzor nad zasebnimi vlaganji in participacijo dela pri profitih, ki jih je treba ponovno investirati. O projektih te vrste so razpravljali na Švedskem in v (Zahodni) Nemčiji.

Ta hipoteza pa vseeno ne drži za Avstrijo. Velik obseg korporativističnega določanja politike v tej državi očitno izhaja iz specifičnih zgodovinskih okoliščin. Izvira iz časov črno-rdeče koalici-

je, za katero se zdi, da se je znebila nekaterih odgovornosti glede na Sozialpartnerja, da bi zmanjšala breme, ki teži koalicijsko vodstvo. Takšno strategijo je omogočil obstoj močne korporativistične tradicije, ki sega nazaj ne le do avtoritarnega, semikorporativističnega Dollfusovega režima (1934-1938), ampak še dlje v pozno devetnajsto stoletje. V nasprotju s tradicijo pa je današnji korporativizem izgubil večino svojih prejšnjih protiparlamentarnih elementov. V Avstriji in tudi v (Zahodni) Nemčiji (ki sta primer vseh liberalno-korporativističnih dežel) je asociacijski podsistem v močnem simbiotičnem odnosu s strankarskim sistemom.

Vzajemno penetriranje liberalnega korporativizma in strankarskega sistema

Omenili smo že, da je avstrijska Zveza delavskih sindikatov močno povezana s socialistično stranko. Teoretično je ÖGB neodvisen od političnih strank, v nasprotju s prejšnjim *Richtungsgewerkschaft* (sindikatom z izrazito ideološko usmeritvijo) in torej združuje člane različnih strank. Toda prav sistem proporcionalne politične zastopnosti v sindikatih pomeni odločilno povezavo. V izvoljenih telesih sindikalnega gibanja so socialistične, konservativne in komunistične frakcije, in zato ker socialisti predstavljajo večino v zvezi in v vseh industrijskih sindikatih (razen v sindikatu državnih uslužbencev), odločitve v bistvu sprejema frakcija SPÖ. Po drugi strani sindikalni voditelji močno vplivajo na socialistično stranko in predsednik ÖGB Benya je hkrati socialistični poslanec ter predsednik prve parlamentarne zbornice. In še več, socialistični vladi je tudi podkancler pomemben sindikalni voditelj. Kar zadeva konservativno *Österreichische Volkspartei*, lahko rečemo, da je njena povezanost s podsistemom interesnega zastopanja še bolj poudarjena, saj je njena organizacijska struktura zasnovana na korporativistični zastopnosti. Stranko v bistvu sestavljajo tri zveze (*Bunde*): Poslovna zveza (*Wirtschaftsbund*, ÖWB), Kmečka zveza (*Bauernbund*, ÖBB) ter Zveza delavcev in uradnikov (*Arbeiter- und Angestelltenbund*, ÖAAB). Slednja je v glavnem organizacija državnih uradnikov in zaposlenih v industriji pod nadzorom države ter ima pomembno

vlogo v konservativni manjšini v sindikatih, prvi dve zvezi pa sta blizu ustreznim zbornicam, v katerih ima ÖVP izrazito večino. Tudi na konservativni strani igra kopičenje funkcij v strankarskih in interesnih organizacijah pomembno vlogo. Raab, na primer, ki je bil predsednik Zvezne poslovne zbornice, je leta 1953 postal zvezni kancler koalicijske vlade. Po odstopu leta 1961 je spet postal predsednik Zvezne zbornice. V zadnjih letih je bil predsednik Zvezne poslovne zbornice in vselej vpliven predstavnik ÖVP v parlamentu. Pogajanja predsednikov Sozialpartnerjev postajajo tako srečanja vplivnih parlamentarnih vodij. Če so moji podatki točni, se ne gre čuditi, da so često potekala v samih skupščinskih pisarnah. V obdobju koalicijske vlade je bil ustanovljen zunajkonstitucionalen »koalicijski odbor«, najpomembnejše usmerjevalno telo koalicije, v katerega so bili vključeni vodje strank in interesnih skupin.

V (Zahodni) Nemčiji se politične povezave interesnih organizacij s političnimi strankami ne razlikujejo veliko odtistih v Avstriji, toda meje strankarskega sistema in podsistema interesnega predstavnštva so jasneje zarisane. Na primer, formalno kopičenje vodstvenih funkcij je precej izjemno. Res je, da so bili trije ministri iz Brandtove in Schmidove vlade predsedniki industrijskih sindikatov (Leber, Arendt, Gscheidle), a vsi so se morali ob vstopu v vlado odpovedati svojim sindikalnim funkcijam. Čeprav so mnogi vodje sindikatov člani Socialdemokratske stranke in v splošnem podpirajo strankarsko politiko, medtem ko je SPD načeloma naklonjena sindikalnim zahtevam, želita obe organizaciji ohraniti svobodo delovanja. To smo že opisali v primeru zakona o soodločanju iz leta 1976. Po drugi strani lahko pokažemo odnos sindikata javnih služb in transporta, katerega predsednik, član SPD Kluckner, je v sporu glede plač leta 1974 zavestno izzival Brandtovo vlado in skoraj dosegel kanclerjev odstop (Brandt, 1976). To so pomembne, a ne izjemne ponazoritve relativne avtonomije interesnih organizacij v odnosu do strankarskega sistema in obratno.

Problem funkcionalnega primata¹⁹

»Problem strankarske vlade« je bil pogosto predmet razprav, vendar to ne velja za »administrativno vlado« (Rose, 1968). V grobem velja, da avstrijski primer predstavlja tretjo možnost, namreč korporativistično vlado interesnih skupin. Takšen sklep pa bi poenostavil naš problem zaradi simbiotičnega razmerja med podsistemoma interesnega predstavništva in strankarskim sistemom.

Ob upoštevanju pretenzij klasičnih teorij o strankarskem sistemu vladanja bi lahko sklepali, da je (zahodno) nemški strankarski sistem ostal »funkcionalno primaren« podsistem in da ima zato večjo »usmerjevalno zmožnost« od avstrijskega sistema. Toda dvomimo, da je tako posploševanje možno ob obstoječih empiričnih podatkih. Drznemo si postaviti le nekaj bolj omejenih hipotez. Če po eni strani obstaja spor na visoki ravni (posebej o »prerazdelitvenih« vprašanjih), je verjetno, da ima strankarski sistem večjo zmožnost oblikovanja konsenza, ker je njegova fleksibilnost večja in pragovi konsenza nižji. Z drugimi besedami, oblikovanje konsenza in reševanje problemov v korporativističnem podsistemu interesnega predstavništva sta odvisna od precej majhne intenzivnosti konfliktov spričo visokega praga, ki ga določajo (*de facto* ali *de iure*) pravila za doseganje soglasja, odločilna za njegovo delovanje. V nasprotnem primeru bi spore o previlih zastopanja le težko rešili. Zelo je verjetno, da liberalni korporativistični podsistem ne bo skušal »nadomestiti« strankarskega sistema. »Preobtežitev« njegove zmožnosti za doseganje konsenza se bo v splošnem mogoče izogniti s funkcionalnim samoobvladovanjem.

Po drugi strani se mi zdi, kot sem že poudaril, da lahko volilna tekma povzroči, da bo dal strankarski sistem prednost kratkoročnim in ne dolgoročnim opcijam gospodarske politike. Toda spričo tega, da postaja dolgoročni element pri določanju politike vse pomembnejši, kar je raz-

vidno iz vse večjega poudarjanja pomena planiranja in predvidevanja, lahko takšna kratkoročna usmeritev političnih strank vodi k prevladi administrativnega podsistema, pod pogojem, da ta ohrani visoko stopnjo avtonomije glede na strankarski sistem vladanja. Iz tega se lahko razvije tista »razpoka« pri oblikovanju konsenza, ki smo jo omenili prej, in zdi se verjetno, da liberalni korporativizem tako postane funkcionalni pripomoček visoko razvitih kapitalističnih družb. Vendar bi bilo zaradi njegovih omejenih možnosti za doseganje konsenza nerealno, če bi korporativizem obravnavali kot realistično alternativo poslanski vladi in strankarskemu sistemu.

Prevedel Igor Maver

Vir: Lehbruch Gerhard, »Liberal Corporatism and Party Government«, V: Philippe Schmitter in Gerhard Lehbruch (ur.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage, London 1979. Tekst je prvič izšel pod istim naslovom v *Comparative Political Studies*, vol. 10, št. 1, 1977.

Gerhard Lembruch je redni profesor na univerzi v Konstanzi. Njegova kariera se je začela strmo vzpenjati po objavi knjige *Proporzdemokratie: Politische Kultur in Österreich und Schweiz* leta 1967, v kateri je izzval tedaj vladajočo predstavo o edini ustreznosti angloameriškega modela demokracije. Potem se je začel ukvarjati s problemom korporativizma v malih državah Evrope. Gerhard Lehbruch velja za enega vodilnih preučevalcev korporativizma v svetu. O korporativizmu je napisal preko dvajset tekstov v angleškem in nemškem jeziku.

¹⁹ Koncept »funkcionalnega primata« sta razvila Parsons (1959) in Luhmann (1970).