

## RAZMIŠLJANJE O AVSTRIJSKI EKONOMSKI POLITIKI Cilji, dogajanje in reakcije

### Zastavljanje ciljev in rezultati gospodarske politike

V središču razmišljanja o ekonomski teoriji stoji posameznik, ki deluje na ekonomskem področju - tako imenovani homo oeconomicus, čigar obnašanje je potrebno analizirati, če želimo teoretično pojasniti ekonomske procese. Koncept, ki je tako nastal, in kljub nasprotovanjem še vedno prevladuje, nam kaže sliko človeka z določenimi individualnimi preferencami (cilji), ki jih želi čimbolj dosledno uresničiti. Seveda je polje njegovega delovanja omejeno z danimi ekonomskimi pogoji (cene, dohodek itd.).

To je model racionalnega ekonomskega subjekta, ki pod danimi pogoji poskuša optimalno uresničiti svoje cilje. Če poznamo cilje posameznika in njegovo ekonomsko okolje, lahko s pomočjo omenjene teorije sklepamo, kako bo ta posameznik deloval in kakšne rezultate bo pri tem dosegal.

Na podoben način bi lahko razložili delovanje ekonomskih skupin in še posebej države. Tako kot pri posamezniku bi šlo za dane skupinske cilje, ki naj bi bili uresničeni v določenem ekonomskem okolju. Ekonomska politika bi bila tako pot za doseg cilja.

Če bi torej poznali cilje in okvirne ekonomske pogoje, bi lahko objektivno ocenili učinkovitost določene ekonomske politike in njene rezultate.

Takšna vzporednost pa žal ne obstaja. Modela homo oeconomicus nikakor ne moremo prenesti na ekonomske skupine. Razlik je več. Po eni strani so to odločilne razlike glede problematike ciljev. Tako posamezniki kot skupine si istočasno zastavijo več ciljev, ki pa ne morejo biti istočasno uresničeni. Med temi cilji obstaja nekakšna konkurenca. Če želimo več doseči na enem področju, se moramo sprijazniti z manjšim uspehom na drugem. Narava teh konfliktov med posameznimi cilji je odvisna od tega, ali gre za posameznika ali za skupino. Če ima posameznik dosledno rangirane cilje, kar je predpogoj racionalnega ekonomskega delovanja, in je znana konkurenčnost med cilji (cenovna razmerja), potem lahko govorimo o "optimalni" kombinaciji zastavljenih ciljev, ki pod danimi pogoji dopušča njihovo najvišjo možno zadovoljitev.

Povsem drugačno situacijo imamo pri ekonomskih skupinah, v našem primeru gre za državo. Ta sestoji iz številnih posameznikov, skupin, razredov itd. z različnimi preferencami in interesi. Tudi če gre za preferenčne cilje, ki so skupni vsem državljanom, obstajajo med njimi opazne razlike. Torej v nasprotju s po-

\*Dr. Kurt H. Rothschild, redni profesor na univerzi v Linzu, predava splošno ekonomsko teorijo, znanja trgovino in trg delovne sile.

sameznikom ne moremo govoriti o katalogu ciljev, ki bi si med seboj čisto nič ne konkurirali. Konkurenčni cilji na skupinski ravni ustvarjajo prave konflikte med cilji, ki jih ne moremo omejiti zgolj na ekonomsko računico. Pri učinkovitem posamezniku pomeni delna odpoved enemu cilju v prid drugemu možnost, da določen cilj bolje uresniči. Prerazporejanje ciljev v državni politiki prinaša prednosti le določenim skupinam, ostalim pa škoduje. Dosledno ekonomsko ravnotežje med ugodnostmi in pomanjkljivostmi prinaša delitvene probleme, ki se izražajo v konfliktih ali kompromisih.

Gospodarskopolitični cilji torej niso niti vnaprej dani niti povsem enoznačni. Različni koncepti si med seboj nasprotujejo. Prevladujoč, ali vsaj pogosten koncept, je podvržen tako zgodovinskemu vplivu kot tudi vplivu stalno spreminjajočih se ekonomskih in političnih sil. Ob tem je potrebno omeniti še dodaten, odločilen faktor. Medtem ko stoji pri posamezniku nasproti relativno ozkega akcijskega radija zelo trdno dano okolje, postane le-to v državni, makroekonomski politiki spremenljivo. Med cilji in okvirnimi pogoji obstaja določena vzajemna odvisnost. Okvirni pogoji seveda omejujejo zastavljanje gospodarsko-političnih ciljev, vendar pa tudi cilji lahko spreminjajo okvirne pogoje. Tudi omejitve niso povsod enake. Državne institucije seveda ne tvorijo povsem trdnih omejitev, na področju mednarodne ekonomske komunikacije in na psihološkem ter sociološkem področju pa naletimo na višje omejitve.

Vse to povzroča, da ekonomskega dogajanja v neki deželi ne moremo jasno analizirati na podlagi vzročne verige cilji - delovanje - rezultati. Ne moremo pričakovati natančnega prikaza dogajanja, kajti zastavljanje odločilnih ciljev in nameranih prerazporeditev (trade-offs) je preveč dinamično in premalo jasno formulirano, preveč pomembni in nenazadnje, preveč zapleteni in teoretično premalo gotovi so vzajemni vplivi in zveze med cilji in rezultati. Če želimo to temo obravnavati v grobih potezah, lahko to storimo samo na poenostavljen in "impresionističen" način. Še posebej slabo pridejo na ta način do izraza različni cilji, ki so značilni za pluralistične družbe in ki na tak ali drugačen način oblikujejo kompromise. Omejili se bomo le na manjše število vodilnih predstav, ki so v različnih časovnih obdobjih pomembno vplivale na ekonomsko-politično dogajanje. Takšno omejevanje ne more biti sporno v primeru Avstrije, kajti tu so bili dominantni cilji zaradi izrazite politike dogovora pogosto sprejemljivi za večino.

## Prelomnica

Po končani drugi vojni, v Avstriji ni bilo težko opredeliti skupnega cilja, težje pa je bilo začrtati pot do tega cilja. V svetu uničenja, pomanjkanja in inflacije je bilo najprej potrebno vzpostaviti osnovne pogoje za življenje in kasneje tudi proizvodnjo. O tem ni bilo nobenega dvoma. Takšna enotnost pa ni izključevala različnih pogledov na to, kako naj se breme porazdeli. Samoumevno je, da so imele politične stranke in ekonomske skupine glede tega različne predstave, a se je vendarle posrečilo ohraniti prioriteto skupnega cilja. V letih 1945 do 1951/52 je bil presenetljivo hitro ustvarjen okvir nadaljnjega "normalnega" razvoja.

Kaj je olajševalo doseg obnovitvenega cilja? Tega uspeha ne moremo primerjati samo s stanjem v nekaterih manj prizadetih državah, temveč predvsem s počasnejšo in manj obsežno obnovo Avstrije po prvi svetovni vojni, pri čemer je potrebno omeniti, da je bila Avstrija po prvi svetovni vojni fizično manj uničena kot po drugi.

Po drugi svetovni vojni je bilo stanje v Avstriji bistveno drugačno tudi zaradi drugačnega odnosa politikov in državljanov do svoje države in njenih ekonomskih možnosti, pa seveda tudi zaradi denarnih sredstev, ki jih je Avstrija prejela na podlagi Marshallovega plana. Obakrat, leta 1918 in leta 1945, se je Avstrija znašla v povsem novi situaciji, ker je izpadla iz večjega ekonomskega prostora. Razpad monarhije je povzročil šok in dvome, ki so hromili življenjsko sposobnost osrednjega dela monarhije, ki je poprej užival vse prednosti velikega rajha, sedaj pa je bil popolnoma izoliran. Avstrija po letu 1945 pa se je lahko oprla na že uveljavljeno lastno državnost, kar je zelo olajšalo njeno obnovo in nadaljnji razvoj.

Takšno psihološko osnovo, ki je ne smemo podcenjevati, so kljub razlikam v pogledih in interesih še dodatno okrepili skupni napor pri zastavljanju ciljev, kar je ustvarilo povsem nasprotno stanje, kot je vladalo v Avstriji po prvi svetovni vojni.

Pripravljenost in sposobnost za skupno delovanje sta imeli veliko izvorov, eden izmed njih je bil zagotovo zgodovinsko-politične narave. Zaradi izkušenj iz časa političnih in gospodarskih kriz in zaradi skupne usode nacionalsocialističnega zatiranja, so bili meščanski in socialistični politiki, pa tudi ekonomska združenja, mnogo bolj pripravljeni na dogovarjanje in sklepanje kompromisov kot pred vojno. Dejstvo, da so se do leta 1955 v avstrijsko politiko vmešavale štiri tuje sile, je prav tako prispevalo k ožjemu sodelovanju, ki je prišlo do izraza zaradi dolgotrajne, preko dvajset let trajajoče koalicije med obema velikima strankama in je preraslo v trajno, postopno razvijajoče se socialno partnerstvo.

Pripravljenost za dogovarjanje in sporazumevanje je predpogoj kooperativne ekonomske politike, usmerjene k ciljem. Takšna politika je lahko učinkovita šele tedaj, ko se ji v resnici posreči razviti za dogovor sprejemljive vsebine. Tudi v tej zvezi so okoliščine v Avstriji omogočale, da je bila postavljena trdna osnova skupnega delovanja. Zaradi perečih problemov se je oblikovala kratkoročna perspektiva za njihovo reševanje. O dolgoročnem razvoju, ki bi vodil v načelne razlike, se ni moglo ali ni hotelo razmišljati. Na ta način so bile z dovolj "zdrave pameti" na relativno enostaven način diagnosticirane najtežje naloge, ki jih je bilo potrebno opraviti v procesu obnove države. Seveda se je na ta način uveljavilo nekakšno neplansko "brkljanje" (muddling through), ki je bilo v prvih letih sicer smotno in deloma neizogibno, ki pa se je v kasnejših, "mirnih" letih, ko so prišla v ospredje vprašanja gospodarske strukture in daljnoročnega razvoja, izkazalo kot pomanjkljivo.<sup>2</sup>

Tudi tam, kjer je šlo za dolgoročna ali sistemsko-politična vprašanja, je pretežno pragmatičen odnos glavnih akterjev pomagal ustvariti osnovo za sklepanje kom-

<sup>2</sup> Teorija "Nove politične ekonomije" povdarja, da lahko potreba po kratkoročnem uspehu, ki jo občutijo stranke v demokratičnih državah, ki želijo zmagati na naslednjih volitvah, izpostavlja kratkoročno politiko določene države. Seveda bi lahko razpravljali o tem, ali ni v Avstriji ta tendenca nadpovprečno izražena, s čimer je oteženo izpeljevanje večjih reform (ekonomska struktura, davčne reforme itd.)

promisov. Po koncu vojne so bile v Evropi predstave o ekonomskih okvirnih pogojih prežete s travmatičnimi izkušnjami: brezposelnost, spodkopavanje mednarodne trgovine v tridesetih letih in ovire, ki so izhajale iz vojnega gospodarstva, temelječega na prisili in direktivi, kar še posebej velja za Nemčijo in Avstrijo. Našteti problemi so bili v vseh deželah osrednja tema razprav. Na osnovi odnosov do različnih problemov in na osnovi njihove teže, so bili izoblikovani naslednji koncepti: "socialno-tržna ekonomija" v Nemčiji s povdarkom na tržnem mehanizmu, "planification" v Franciji, s povdarkom na okvirnem planiranju, "keynesianizem" v Angliji. Ti koncepti so si delno nasprotovali in ta nasprotja je bilo potrebno "dobojevati." V Avstriji je bila izdelana jasna zasnova uradnega in poluradnega vodilnega koncepta. Kakorkoli že ocenjujemo te koncepte (intelektualno ali politično), dejstvo je, da je pretežno pragmatična naravnost olajšala izvajanje skupne ekonomske politike med strankami ali skupinami, ki so podpirale različne koncepte. "Trg", "plan", "subsidiarnost" ali "država izobilja" in ostali elementi niso bili med seboj konfrontirani in prediskutirani, temveč se je ukrepalo glede na določeno situacijo. Brez oklevanja se je z direktivami posegalo v gospodarstvo, če se je zdelo, da je na tak način lažje doseči cilj, kot se je lepo pokazalo na primeru uporabe sredstev Marshallovega plana za investicije in vzpodbujanje izvoza, podoben primer pa je bila "netržna" agrarna in subvencijska politika. Zaradi korporativistične tradicije se je prav gotovo lažje razvil nedogmatični pristop k vprašanju regulacije. K razostritvi načelnih debat je v veliki meri prispevalo tudi dejstvo, da so bili sklepi o poddržavljanju v letih po vojni diktirani od zunaj (nemška lastnina) in so se zaradi tega izvajali brez velikih ideoloških trenj. Seveda pa se je na obeh političnih polih bolj ali manj izražala negotovost. Po eni strani je bilo poddržavljanje nezaželen otrok, ki ga nekemu položimo v zibelko, po drugi strani pa upanje, da bo poddržavljanje omogočilo usmerjanje in soodločanje v gospodarstvu. Zaradi tega zgodovinskega naključja je bilo zastavljanje neposrednih ekonomskih ciljev in akcij osvobodeno ideoloških bremen, kar je ugodno vplivalo na dogovarjanje in skupno delovanje.

Izogibanje načelnim vprašanjem pa seveda ni ostalo brez posledic. Na ta način se ni mogel razviti jasen koncept o tem, kakšno vlogo naj odigra poddržavljeni sektor v pretežno privatizirani ekonomski strukturi Avstrije. Kompromis iz leta 1946 je bil sicer ohranjen, a njegova vsebina ni bila povsem jasna, kar je v kasnejših letih vodilo v težave v državni industriji. S konservativnim preobratom sredi 80. let so v razpravah o privatizaciji v ospredje stopili ideološki elementi, vendar niso mogli graditi na poprejšnjih podlagah.

Stabilizacija valute leta 1952 kot posledica reakcije na povojno inflacijo (stopnja inflacije 18%) je odprla pot novi politiki, usmerjeni k realni rasti, kakršna je ustrezala splošni klimi v Zahodni Evropi. Gospodarska rast je postala glavni cilj, ostali pomembni cilji pa so bili še zaposlovanje, stabilnost cen in plačilna bilanca. Pri tem ni prišlo do posebnih omejitev ali konfliktov, kar lahko pripišemo dejstvu, da uspešna politika rasti sicer omili druge probleme, lahko pa jih tudi potencialno zaostri (inflacija, bilančni deficit), istočasno pa zaradi rastoče materialne osnove ustvarja manevrski prostor za sklepanje kompromisov.

V teh letih se je zaradi ugodnih razmer gospodarska rast razmahnila takoj po začetnem ekonomskem šoku in tri leta preden je bil dosežen politični cilj - državna pogodba. "Normalizirana" Avstrija se je na začetku 50ih let vključila v "normalno" (Zahodno in Vzhodno) Evropo in je na ta način lahko dobivala impulze od zunaj.

Zaradi dolgotrajnega političnega in socialnega konsenza glede rasti, ki je bila glavni cilj, je bila avstrijska politika prežeta s konservativizmom, kar je še posebej ustrezalo konservativni stranki in koaliciji. Politika rasti je bila pretežno usmerjena "k ponudbi". Tipični inštrumenti tega obdobja, ki so predstavljali izziv za podjetja in investitorje, so bili naslednji: spodbujanje izvoza, investicijske ugodnosti (predčasen odpis), revitalizacija trga kapitala in varčevanje, nižanje davkov itd. Socialno partnerstvo, ki se je leta 1957 še bolj poglobilo, je okrepilo obstoječo politiko s tem, ko so se tudi sindikati prilagodili tržni rasti in se ob stalni šibki inflaciji oddaljevali od agresivne politike plač, zato je od leta 1955 do 1960 plačna kvota padla z 59,8% na 56,3%.<sup>5</sup>

Usmerjenost ekonomske politike k ponudbi pa se ni uporabljala dogmatsko ali izključevalno, temveč jo je pragmatično dopolnjevala politika povpraševanja. Davčna politika, ki je bila usmerjena k cenovni stabilnosti in uravnovešeni bilanci, pa je s pomočjo proračuna in prevzemanja deficita v času konjunktore (leta 1956 in leta 1958) skrbela za stabiliziranje povpraševanja. Isti cilj je ohranjala tudi denarna politika. Tudi delojemalci so imeli v koaliciji in socialnem partnerstvu dovolj močen položaj, da so lahko ohranjali delitvene cilje. K napredku sta prav tako pomembno prispevala reforma socialnega zavarovanja in skrajšanje delovnega časa na 45 ur tedensko. V tem obdobju je zaradi obstoječega pragmatizma in visoke stopnje dogovarjanja nastala "mešana" ekonomija in ekonomska politika, ki sta po svojih rezultatih bolj ustrezali nemškemu modelu k rasti usmerjene, socialno-tržne ekonomije kot švedskemu tipu "države blaginje", v kateri so močno povdarjena vprašanja zaposlovanja in delitve (slednji model je bolj ustrezal levici).

V desetletju 1950/1960 še posebej izstopa osupljivo visoka realizacija gospodarske rasti. S povprečno letno 5,5% rastjo bruto družbenega proizvoda je bila Avstrija takoj za Nemčijo na vrhu lestvice vseh zahodnoevropskih držav (11 razvitih držav iz vrst OECD) 4 - te so v povprečju dosegale le 4% rast. K nastanku tega "gospodarskega čudeža" so poleg mednarodnih faktorjev in poleg k rasti usmerjene ekonomske politike verjetno prispevali tudi nekateri specifični faktorji. Omeniti je potrebno ekspanzivno ekonomsko miselnost, ki so jo motivirali uspehi obnove (glej Butschek, 1985, 120), visoka produktivnost dodatnih investicij v primerih delno poškodovanih ali opuščeni proizvodnih mestih, možnosti in impulzi, ki jih je ponujal proces dohitevanja razvitih partnerskih držav ter velik prednostni položaj v trgovini z Vzhodom. Ne glede na to, kateri faktorji so bili odločilni, ostaja dejstvo, da je bila hitra gospodarska rast velika značilnost tega desetletja, ki je Avstrijo postavila ob bok razvitim deželam. V tem vrtincu rasti pa so bili manj briljantni uspehi doseženi pri zaposlovanju. Stopnja brezposelnosti se

<sup>5</sup> Plačna kvota je delež skupnega nacionalnega prihodka, ki pripada nesamostojno zaposlenim. Čista plačna kvota se sčasoma spreminja, saj se spreminja struktura zaposlenih. Skupna plačna kvota pa je preračunana glede na nespremenjeno stanje v strukturi zaposlenih. Od leta 1955 do leta 1960 se skupna plačna kvota ni spreminjala.

je potem, ko je leta 1953 dosegla svoj višek, postopoma nižala (z izjemo leta 1958), leta 1960 je znašala le 3,4% v primerjavi z zahodnoevropskim povprečjem, ki je znašalo 2,7%.<sup>4</sup> Šele leta 1961 je brezposelnost padla pod 3 %, s čimer se je Avstrija priključila krogu "dobro zaposlenih" držav, kjer brezposelnost že precej prej ni preseгла 3 %.

## Precizkušnja

Leta 1960 je Avstrija premagala očitne posledice vojne in dosegla status države z bolj ali manj visoko zaposlenostjo. Visoka gospodarska rast je bistveno zmanjšala razlike med Avstrijo in razvito Evropo. Iz agrarno - industrijske države je nastala "zrela, evropska" industrijska država. Popolna vključitev v mednarodne okvire je postala vodilni element ekonomske politike in ekonomskega razvoja.

V 50. letih je imela bistveno prednost obnova in gospodarska rast, Avstrija se je vključila v svetovno gospodarstvo, ki ji je dobavljalo surovine in ji nudilo tržišče. V tem zgodnjem obdobju pa je Avstrija nekoliko bolj previdno in z obotavljanjem izvajala proces liberalizacije, kot se je to zgodilo v večini razvitih držav. Pri hitro rastočem izvozu so se le postopno odpravljali regulacijski posegi v uvozne tokove in trg kapitala. Ta delna zaščita pred tujo konkurenco je verjetno pomagala hitreje premagati razvojne težave v Avstriji in omiliti probleme plačilne bilance. Prav tako je tudi nekaterim šibkejšim proizvajalcem zagotavljala komaj upravičene možnosti za preživetje.

Konec 50. let se je iztekel ta "zaščitni rok". Poprej zadržano liberalizacijo je bilo potrebno nadoknaditi in cilji v katalogu avstrijske ekonomije so se začeli bolj ali manj jasno prerazporejati. Sedaj sta v ospredje stopila bilančno ravnovesje in mednarodna konkurenčnost in izpodrinila gospodarsko rast. To se je zgodilo še posebej zaradi tega, ker visoka rast iz obdobja obnove iz objektivnih razlogov ni bila več dosegljiva. Zaposlenost je po dotedanjih izkušnjah dosegla zadovoljivo raven - stopnja brezposelnosti se je v letih 1961 do 1969 stalno gibala okrog 2,5%. V "magičnem kvadratu" gospodarske rasti, zaposlovanja, cenovne stabilnosti in plačilne bilance sta zadnja dva cilja dobila večji povdarek (stabilnost cen za zagotavljanje mednarodne konkurenčnosti).<sup>5</sup>

Prerazporejanje ciljev po pomembnosti se je izražalo predvsem v vlogi, ki jo je odigralo uvajanje in širjenje izvoznih ukrepov (izvozna stimulacija, relativna devalvacija šilinga ob revalvaciji marke leta 1969 itd.). Razširil se je tudi monetarno-politični inštrumentarij emisijske banke (problematika obveznih rezerv, politika odprtega tržišča itd.). Integracija v svetovno gospodarstvo je postala dominanten cilj in je bila toliko uspešna, kolikor je Avstrija hotela sodelovati pri razcvetu evropske

<sup>4</sup> Avstrija, Belgija, Danska, Francija, Zvezna republika Nemčija, Italija, Nizozemska, Norveška, Švedska, Švica in Velika Britanija.

<sup>5</sup> Zaradi vedno večje potrebe po mednarodni konkurenčnosti v Avstriji absolutna stabilnost cen ni bila glavni problem, pomembnejše je bilo preprečevanje naraščanja stopnje inflacije (ob fiksnih menjalnih tečajih), ki je še preseglala povprečje v konkurenčnih državah.

ekonomije. Za razliko od 50. let pa Avstrija sedaj ni imela več posebnega položaja. Njeno usodo je poslej določalo okolje, v katero je bila vključena, izvoz je postal odločilen faktor zaposlovanja in rasti. Še naprej prisotna razmišljanja o konjunkturni politiki in davčni ter denarno-politični ukrepi so služili temu, da so omilili vplive od zunaj in ščitili zunanjegospodarske cilje. Znotraj danih omejitev pa se je s podaljševanjem dopusta in postopnim uvajanjem 40 urnega delovnega tedna širil aspekt "države blaginje".

Avstrija se je v omenjenem desetletju povsem vključila v mednarodne tokove. Lep primer tega vključevanja je 3,9% letna stopnja rasti bruto družbenega proizvoda v letih od 1960 do 1970. Ta stopnja je odgovarjala povprečju v enajstih najrazvitejših zahodnoevropskih državah.<sup>4</sup>

Z "normalizacijo" Avstrije in s prenehanjem posebnega položaja pa so se začeli krhati tudi pogoji, ki so prej zagotavljali politiko konsenza glede zastavljenih ciljev. Politični pritisk je odpadel, izpuhteli so imperativi obnove in razvoja. Politično je to vodilo v konec koalicijske vlade v letu 1966 in se povsem izrazilo v močni diferenciaciji ekonomsko-političnih predstav in zahtev. Po drugi strani so nastajajoče konfrontacije in problemski kompleksi na nivoju socialnega partnerstva vodili v nastanek Sveta za gospodarska in socialna vprašanja (1963), ki naj bi v različnih primerih pomagal udejaniti in podkrepiti razprave o teh vprašanjih.

### Uspešnost in omejitve "avstro-keynesianizma"

Okrog leta 1970 je prišlo v razvitih kapitalističnih državah do globokih sprememb, ki so zaključile obdobje gospodarske rasti in polne zaposlenosti. Ta sprememba je imela socialne in ekonomsko-politične korenine. Počasi je začel usihati prejšnji polet, ki je nastal zaradi močnih obnovitvenih impulzov, zaostanka v porabi in investicijah, zaradi potreb po reintegraciji v mednarodno trgovino in ga je podpirala jasna politika rasti in zaposlovanja. Recesija v letih 1967/68 je situacijo še poslabšala. Istočasno so prihajali v ospredje tudi problemi, ki so se prej postopno akumulirali, ne pa tudi reševali. Tendenčno naraščajoča stopnja inflacije in divergenten razvoj v različnih državah sta povzročila krizo sistema fiksnih tečajev (sistem iz Bretton - Woodsa), ki je bil prej sprožil izvozno renesanso. Nenadni aktualni problemi, povezani z "restavracijsko" konservativno politiko v vedno več državah vodili v "prevrednotenje vrednot". Borba proti inflaciji je postala sedaj prioriteta naloga, medtem ko so bili problemi zaposlovanja, rasti in plačilne bilance degradirani v ekonomsko-politične probleme drugega reda, ali pa se jih sploh ni več obravnavalo kot probleme. Seveda pa se je od cenovno stabilnega tržnega gospodarstva pričakovalo, da bo povrnilo poprejšnje stanje uravnoveženosti.

Istočasni premiki v realni in ekonomsko-politični bazi so prinesli globoke in trajne spremembe. V letih 1971/73 se je sesul sistem svetovnih valut, ki je temeljil sistemu iz Bretton - Woodsa. Namesto njega se je uveljavil sistem fleksibilnih in manipulativnih tečajev, ki je temeljil na negotovi osnovi in kljub opazni svetovni

konjunktorni rasti je na začetku 70. let je leta 1971, v večini dežel začela naraščati stopnja brezposelnosti.<sup>6</sup>

Naftni šok leta 1973 je še stopnjeval negativne tendence, ki so se v prvi večji povojni krizi leta 1975 zlile z zaostajanjem v svetovni produkciji in s skokovito rastjo brezposelnosti. V naslednjih letih je protiinflacijska politika beležila jasne uspehe. V vseh industrijskih državah je inflacija postopno padala, dokler ni v drugi polovici 80. let dosegla "znosno" raven zgodnjih 60. let. Ta uspeh pa je bil povezan z očitno šibkejšimi tendencami rasti in masivnim kopičenjem brezposelnosti.

Zaradi takšnega ozadja je potrebno analizirati in ovrednotiti razvoj v Avstriji v letih 1970 do 1980. Najpomembnejša značilnost tega desetletja je zmožnost Avstrije, da se je v precejšnji meri odcepila od splošnih evropskih razvojnih tendenc. Že na začetku desetletja se je razvoj Avstrije razlikoval od povprečnega razvoja ostalih držav v tem, da se je stopnja brezposelnosti ponovno znižala pod 2%, kar si je mogoče razlagati tudi kot relativno pozno dohajanje rasti zaposlovanja, ki jo je močno pospešil izvozni "boom" v letih 1969/70. Vendar se razvoj še ni povsem razmahnil. Medtem ko je brezposelnost v skoraj vseh drugih državah strmo naraščala, je imela Avstrija v tem desetletnem obdobju najnižjo stopnjo brezposelnosti po vojni. Če je bila 2,4% stopnja brezposelnosti leta 1970 še precej nad povprečjem razvitih držav Zahodne Evrope (to povprečje je znašalo 2%), je bila leta 1980 z 1,9 % daleč pod tem povprečjem (5,3%). Ta jasna divergenca, ta drugi avstrijski "gospodarski čudež", je bil pretežno posledica tega, da Avstrija ni doživela preobrata v ekonomski politiki. (Podobno je veljalo tudi za skandinavske države.) Problem inflacije na začetku 70. let se je v Avstriji zelo zaostрил. Leta 1974 je inflacija znašala skoraj 10% in s tem dosegla svoj višek. Kljub temu je ostalo zaposlovanje še vedno prioritarna naloga, še posebej zato, ker je v tujini vedno bolj grozila recesija. Specifičen razvoj v Avstriji je bil zelo tesno povezan z menjavo vlade leta 1970 - socialdemokratska politika je vztrajno povdarjala pomembnost zaposlovanja. Takšna politika pa je bila lahko uspešna in se je lahko izvajala samo zaradi tega, ker je glede zaposlovanja obstajal širši konsenz, ki ni zastopal zgolj interesov vladajoče stranke, ampak tudi ostalih. Takšnega konsenza pa ni bilo v mnogih drugih državah, ki za seboj niso imele tako katastrofalnih predvojnih izkušenj kot Avstrija. Še posebej je bilo zaposlovanje kot glavni cilj sprejeto na področju zelo vplivnega socialnega partnerstva, kar je olajševalo izvajanje tega cilja.

Izvajanje tega cilja pa ni potekalo po vnaprej pripravljenem načrtu ali konceptu. V središču je bila pragmatična politika, katere pglavitni cilj je bil, da s pomočjo različnih ukrepov prepreči "plaz" brezposelnosti s številnimi negativnimi posledicami, dokler bližnji mednarodni konjunktorni razcvet ne garantira novih možnosti zaposlovanja (politika zasilnih ukrepov).

Na ta način se je zares posrečilo omejiti brezposelnost. K številnim ukrepom je sodilo tudi nadaljnje razvijanje ponudbe ( investicije, subvencijske obresti itd.) iz prejšnjih let ob istočasnem visokem kompenzacijskem državnem povpraševanju,

<sup>6</sup> Leta 1970 je znašala povprečna stopnja brezposelnosti v že omenjenih enajstih državah 1,8%, naslednje leto pa že 2,1%. Naraščanje se je v naslednjih letih še povečalo.



vzpodbujanje izvoza, specifični pomožni ukrepi za pomoč ogroženim velikim podjetjem in regijam itd. Takšno "gasilsko" politiko ohranjanja zaposlovanja je dopolnjevala še nekonvencionalna politika menjave tečaja za zatiranje inflacije. Toda valutna politika je šiling trdno navezala na tečaj marke, da bi na ta način preko zunanjega gospodarstva (uvozne cene in izvozni konkurenčni boj) iz Nemčije "uvozila" relativno stabilno gibanje cen. Kooperativna sindikalna politika je omogočala plačilno politiko, prilagojeno temu gibanju cen. Rezultat takšne politike ni bila samo visoka zaposlenost ob nizki inflaciji, ampak se je Avstrija na ta način poleg Norveške tudi glede na gospodarsko rast (kljub počasnosti) spet povzpela na sam vrh zahodnoevropskih držav.

Specifična avstrijska politika tega obdobja je bila kasneje označena kot "avstrijski keynesianizem".<sup>7</sup> Takšen izraz pa lahko zavaja, saj vzbuja vtis, da so imeli socialni partnerji skupen koncept in so operirali s keynesianskimi inštrumenti, kar pa gotovo ne drži. Vodila se ni usmerjena deficitarna politika za zatiranje recesije, ampak so se deficiti celo dopuščali, da ne bi zaostrovali recesijskih tendenc. Izraz "avstro-keynesianizem" (s povdarkom na "avstro") pa je toliko upravičen, kolikor izraža dejstvo, da je Avstrija v tem času plavala proti toku s tem, ko se je z zares samosvojimi kombinacijami inštrumentov oklepala keynesianskih vrednot (zaposlovanje) in temeljnih idej (pomen povpraševanja, nevarnost multiplikacijskih procesov, vloga pozitivnega pričakovanja).

Po recesiji leta 1975 je svetovna konjunktura doživela opazen, a kratkotrajen vzpon. Leta 1979 je sledil nov naftni šok in pospešil že nastajajočo recesijo, ki je leta 1981 z ničlo rastjo (v evropskih državah OECD) dosegla najnižjo točko. Sedaj je končno postalo jasno, da težave 70. let niso bile zgolj prehodna prekinitev "zlate dobe", temveč bo morala svetovna ekonomija dlje časa računati s konjunkturnimi nihanjem in nižjo gospodarsko rastjo, še posebej zaradi tega, ker so v večini držav sprejeli politiko odmikanja od zaposlovanja in stabilizacije.

Sanje o tem, da bi gospodarstvo končno "izplavalo" iz težav, so bile končane. Pričakovanega oživljanja eksternih impulzov ni bilo in Avstrija, za katero je bila prej značilna nadpovprečna gospodarska rast, se je morala že drugič podrediti vedno bolj prepletenemu svetovnemu gospodarstvu. Leta 1960 je avstrijsko prilagajanje svetovnemu gospodarstvu pomenilo vstop v cvetoče in rastoče okolje, leta 1980 pa je Avstrija naletela na destabilizirano svetovno gospodarstvo, ki ga je ogrožala recesija. Seveda je bilo potrebno takoj spremeniti stališče do zaposlovanja. Zastoj v gospodarstvu je povzročil, da so v ospredje stopili problemi, ki so se v prejšnjem obdobju hitrega zaposlovanja nakopičili in zanemarili, saj se je upalo, da bo hitro zaposlovanje kmalu povzročilo razcvet gospodarstva, ki bo te probleme odpravil. Mednje pa so sodili tudi državni dolgovi, ki so se nakopičili v času recesije, nastali pa so zaradi "dopuščanja" deficitov. Obresti za državni dolg so začele vedno bolj obremenjevati proračun, zaostriili pa so se tudi strukturni problemi. Avstrijska gospodarska struktura je že prej trpela zaradi relativno velikega dela industrije, ki ni odgovarjala splošnim trendom (bazična industrija) in zaradi pomanjkanja visoke tehnologije, vendar v splošni klimi gospodarske rasti in uspeha te težave

<sup>7</sup> Izraz "avstro-keynesianizem" je najverjetneje prvi uporabil Hans Seidel leta 1979 (glej WIFO, 1987, 234)

niso prišle do izraza. V obdobju recesije po letu 1970, ko so se problemi večali, se je kratkoročno koncipirana politika zaposlovanja koncentrirala predvsem na ohranjanje in razvijanje obstoječih možnosti dela. Odlašalo pa se je z reševanjem daljnoročnejših strukturnih vprašanj.

Ko se je skristaliziral in ustalil "novi svetovni položaj", so morali tudi v Avstriji v ospredje stopiti novi cilji: zmanjševanje deficitov in s tem povezana politika zadolževanja ter strukturna politika. Temu se iz objektivnih razlogov ni dalo izogniti, spremenilo pa se je tudi razmerje političnih sil, ki je na mesto prejšnjega zaposlovanja radikalno postavilo uravnoteženje proračuna, odpravo dolgov in strukturne spremembe.<sup>8</sup> Avstro-keynesianizem je polagoma "skopnel" (glej WIFO, 1987, 271 ff). Avstrija se je vključila v tokove zahodnoevropskega ekonomskega razvoja, ki mu je danes podvržena močnejše kot kdajkoli prej, kajti nastanek transnacionalnih podjetij in mobilnost trgov kapitala so majhni, odprti ekonomiji, kakršna je Avstrija, močno zmanjšali manevrski prostor. Zahvaljujoč politiki v 70. letih je ostala stopnja brezposelnosti v Avstriji precej pod zahodnoevropskim povprečjem - leta 1987 je znašala le 5,6% v primerjavi z 8,1% povprečjem v enajstih razvitih industrijskih državah, vendar pa je brezposelnost tudi v Avstriji postala trajen problem. Glede rasti bruto družbenega produkta je Avstrija zaostala za povprečjem. Povprečna rast bruto družbenega produkta v Avstriji je v letih od 1985 do 1987 znašala 1,8%, v skupini enajstih držav pa 2,5%.

Druga polovica 80. let je potekala v znamenju novih "imperativov" v varčevalni proračunski politiki, novi strukturiranosti poddržavljene industrije in v specialnih, ponudniško in varčevalno usmerjenih elementih reformnih projektov na področju davkov in pokojnin.

## LITERATURA

- Bodzenta, E., Seidel, H., Stiglbauer, K. 1985. Österreich im Wandel. Dunaj.  
 Butshek, F. 1985. Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert. Dunaj.  
 März, E. 1965. Österreichs Wirtschaft zwischen Ost und West. Dunaj.  
 Nemschak, F. 1955. Zehn Jahre österreichische Wirtschaft - 1945-1955. Dunaj.  
 WIFO (ur.). 1987. Aufklärung und Wirtschaftsforschung. Hans Seidel zum 65. Geburtstag. Dunaj.  
 Tichy, G. 1984. Strategy and Implementation of Employment Policy in Austria. Kyklos, št. 1.  
 Weissel, E. 1976. Die Ohnmacht des Sieges. Dunaj.

<sup>8</sup> Zaostravanje situacije je leta 1987 spet vodilo v koalicijo obeh velikih strank, vendar pa je bilo v vladi in med socialnimi partnerji vedno težje dosežati konsenz, saj so odpadli prejšnji jasni, pozitivni cilji obnove in rasti, splošna ekonomska klima pa se je slabšala, kar ni vplivalo le na zaposlovanje, temveč tudi na vlogo poddržavljanja in privatizacije, delitveno politiko (socialno politiko) v okviru odpravljanja deficitov itd.