

Prvo poglavje

»What's going on?« Spreminjanje socialne države

Po stoletnem, notranje logičnem razvoju in razcvetu moramo najprej resno vzeti spoznanje, da socialna politika ni več *remediens*, dodan družbenemu stanju, temveč *constituens* vsakdana vseh in samega razumevanja družbe; igra »odmišljanja« ni več mogoča.

Hans Achinger, *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik* (1971, 138)

Pomen socialne politike

Socialne države ne moremo več odmisлити iz družbenega življenja našega časa. Hans Achinger, nestor nemškega raziskovanja socialne politike, je po vojni oziroma v času, ko je bila na valu gospodarskega čudeža širitev zahodnonemške socialne države na vrhuncu, zapisal formulacijo, ki je ustrezala realnosti in bila obenem jasnovidna; danes, skoraj štiri krizna desetletja pozneje, ne velja nič manj, temveč še bolj. »Skoraj zagonetna življenjska moč socialnih aparatov in teženj« (Achinger, 1971, 138), ki so do sredine 20. stoletja preživeli dve svetovni vojni, dve inflaciji in nastanek dveh nemških državnih tvorb, se po Achingerju ni nemoteno ohranjala le v časih ekonomske prosperitete in (četudi »hladnega«) političnega miru. Kljub gospodarskim krizam in novim državnopravnim preobrazbam niti pozneje ni izgubila dinamike; prav

nasprotno, družbo tudi danes oblikujejo učinki socialne politike, njenih »ureditev dela in življenjskih zavarovanj« (Achinger, 1971, 129). Socialna država je postala socialno dejstvo.

V prelomnem, sistematičnem zgodovinskem orisu, ki je prvič izšel leta 1958 in zajema posege socialne politike »od delavskega vprašanja do države blaginje«, Achinger pravi: »Družbene spremembe v vseh fazah razvoja preobražajo socialno politiko, ta pa v vseh fazah tudi sama povzroča spremembe« (1958, 72) – permanentno, deloma hoteno, deloma nehoteno preobrazbo družbe. Državna (oziroma državno organizirana) socialna politika se odziva na »socialne probleme« – in tako ustvarja »socialni red«. Stopa na mesto družbene samoorganizacije življenja in preživljanja – in hkrati spodbuja nove forme družbenega samouravnava- nja in individualnega zagotavljanja eksistence. Z njo nastajajo socialni odnosi odvisnosti in podpore – vendar je tudi motor individualizacije in osebne avtonomije. V teku zgodovine vključuje v vplivno območje svojih ustanov in programov vedno nove kroge oseb in vedno nove vsebine – ter ima hkrati številne oblike in mehanizme selektivnega, situacijskega in tudi kategorialnega, socialnega izključevanja.

Zdaj je že jasno, da je socialna politika v zgodovinskem in analitičnem pogledu izredno ambivalentno početje: omogoča in omejuje, usposablja in je pokroviteljska, skrbi in zanemarja. Uvaja svoboščine in omejuje možnosti, ustvarja več enakosti in nove neenakosti, proizvaja večjo gotovost in – ravno s tem – vedno nove negotovosti. Nepregledno množico ogroženosti spreminja v izračunljiva tveganja – ta pa včasih spet nazaj v nevarnosti. Kot je že zgodaj ugotovil drugi klasik raziskovanja socialne politike (Heimann, 1929), je hkrati konservativna in revolu- cionarna, opora in trn v mesu kapitalističnega produkcijskega načina in z njim zaznamovanega družbenega reda. V nasprotju s trdovratnim predsodkom, ki se pojavlja tudi v družboslovni – tako dobro- kot zlo- namerni – obravnavi, socialna politika ni le »dobrodejna«. Nikakor ni zgolj javna in sekularizirana različica krščanske karitas, ni le prostor in trdnjava pomoči, solidarnosti in dobroteljnosti, temveč (vselej) tudi orodje socialnega uravnavanja, nadzorovanja in discipliniranja.

Že za Achingerja pa je bilo, ko se je ukvarjal s tem predmetom, bistveno tudi »odpravljati predstave, ki ovirajo znanstveno obravnavo socialne politike« (1958, 11). Po njegovem mnenju je to pomenilo predvsem »podvomit o običajnih predstavah o dobrem in zlem v prostoru socialne politike« (prav tam). Vsako temeljito proučevanje vzrokov in učinkov »početja socialne politike« pokaže, kako zelo je razvoj socialne države zgodovina »zmot« (prav tam) o normativnih motivih in posledicah delovanja socialne politike, »zmot« samih političnih akterjev in znanstvenih proučevalcev. Pred sociološko analizo socialne politike je zato načeloma dvojni izziv – razkrivati mora vrednostna nanašanja »početja socialne politike«, pri tem pa ne sme preprosto prevzemati ustreznih samorazlag iz prakse socialne politike (glej Kaufmann, 1977). V tem smislu je še naprej aktualno Achingerjevo merilo za kritično zgodovinsko sociologijo socialne politike, ki ga je formuliral pred približno petdesetimi leti:

Če pri obravnavi socialne politike izhajamo iz širokih družbenih dejstev in smo pozorni na celoten potek družbenega razvoja, moramo vsekakor računati z možnostjo, da običajna delitev delujočih oseb na tiste, ki stvari nasprotujejo, in one, ki jo zagovarjajo, ni zanesljivo sredstvo za vrednotenje poteka. [...] Prav tako je zelo razširjena zmota, da se v svetu, ki je organiziran po načelu *self-interest*, za etična načela družbenega življenja bori le socialna politika. Pri takšni zmoti ne pozabljajo le, s kakšnimi etičnimi načeli so se hranile tudi liberalne teorije 19. stoletja; še bolj nevarno je, ko se takšna samovšečnost ne zmeni za to, da je zgodovina polna spreminjajočih se družbenih idealov, splošnih predstav o normah, iz katerih je sploh šele mogoče izpeljati sodbo o tem, ali naj bi obstajala socialna politika in kakšna naj bi bila njena merila. (Achinger, 1958, 11–12)

Družbeni pomen socialne politike je torej v njeni funkcionalni in legitimacijski povezanosti z »družbenimi ideali«, ki se v zgodovini spreminjajo; naloga sociološke analize pa je, da opiše, pojasni in razume spreminjanje socialne politike, posredovano prek te povezanosti. Prav tej nalogi je posvečena pričujoča knjiga.

Spreminjanje socialne države

V nadaljevanju torej našo obravnavo v spoznavnem pogledu žene vprašanje, ki diagnosticira čas ter je družbeno in družbenopolitično karseda daljnosežno: Kaj se dogaja s socialno državo? *What's going on?* Očitno – in zdaj tudi že kar najmanj sporno – je, da »ureditev države blaginje« (Kaufmann, 1997) v zahodnih poznoindustrijskih družbah preživlja fazo nenehnih prelomov. Danes bi v znanstveni in tudi politični razpravi komaj še kak glas oporekal temu, da je socialna država »v krizi«, da se je začela opazno spreminjati – in da se ob spremenjenih okvirnih pogojih tudi mora nenehno spreminjati. Karseda sporno pa je tako v političnem kot v znanstvenem pogledu vprašanje – kar ni prav presenetljivo –, kako vsebinsko opredeliti krizo, spreminjanje in prihodnost socialne države.

V »kritičnem družboslovju«, katerega tradiciji in namenom se tudi v tej študiji čutimo zavezani in hvaležni, danes prevladujeta dva pogleda na obravnavani predmet, za razumevanje bistva in pomena tega fenomena pa se zdita oba enako nezadostna. Na eni strani nas že kar nekaj časa – pri nas vsaj od »Kohlove dobe« – spremlja diskurz »razgradnje«, ki ga v kritičnih napadih uporabljajo (praviloma) dobronamerni akterji in ki ne skopari z verbalnim dramtiziranjem in buditeljsko metaforiko konca časa (glej Lessenich, 1996). Socialno državo naj bi že desetletja »demontirali« in »razbijali«, »krčili« in »uničevali«, »sekali« naj bi jo pri koreninah in jo »pokopavali« (pogosto v spremstvu pomenljive simbolike, kartonastih krst in ustreznih napisov). V vsakdanjih političnih konfliktih se lahko zdi takšna argumentacijska strategija (njen namen je največkrat sramotilen) pri zagovoru tako imenovanega »socialnega premoženja« docela razumljiva, vprašljiva pa je njena koristnost, ko nastopi v preobleki znanstvene analize (glej na primer Butterwegge, 2005). Že če upoštevamo površne empirične podatke o visokih in ves čas rastočih (ali vsaj ne padajočih) socialnih izdatkih in deležih socialne pomoči, uvajanju vedno novih socialnih programov (od varstvenega dodatka do nadomestila za starševski dopust) ter očitnem pomenu transferjev in storitev za vsakdanje življenje tako rekoč celotnega

prebivalstva, ne moremo – ne glede na vsa selektivna krčenja, zmanjševanja in poslabšanja – verodostojno govoriti, da lahko s »socialno državo« kot takšno vsakdo počne, kar hoče. Če tožbe o »razgradnji« poleg tega uporabljajo še cenena, fantastično-retorična svarila o padcu nazaj v »srednji vek«, »državi javnih kuhinj« (menda »ameriški«) ali »weimarskih razmerah« tik pred koncem sveta (tako popačena slika je pri nas seveda posebno priljubljena), potem to ni le izredno čudno, temveč v analitičnem pogledu popolnoma zavajajoče, ker spregleduje in zamegljuje posebnosti – in s tem dejansko dramatičnost – prelomov v socialni politiki, ki potekajo pred našimi očmi.

Druga linija razprave – ki je deloma tesno povezana s prvo (glej na primer Butterwegge idr., 2007) – si že nekaj let prizadeva, da bi te posebnosti spreminjanja označila za »neoliberalne«. Toda pojma vse prepogosto ne uporabljajo toliko analitično, temveč le kot etiketo, s katero hočejo jezikovno zajeti »zlo« (v Achingerjevem pomenu) v socialni politiki. Sodba o »neoliberalizmu« se potem zlahka zvede na ritualizirano šifro za vsa mogoča početja, ki naj bi bila »sovražna do socialne države«. V poskusih, da bi razkrinkali navdihovalce in podpihivalce »neoliberalnega projekta« (vse tja do Maggie Thatcher), takšni diskurzi neredko delujejo na robu teorij zarote. Bolj izpopolnjeni pristopi pravijo, da gre pri »neoliberalni« preobrazbi za proces ekonomizacije in tržno preoblikovanje socialnega, med katerim se država blaginje spreminja v »konkurenčno državo« (Hirsch, 2014; Jessop, 2002), cilj slednje pa ni več globalno političnoekonomsko uravnavanje v interesu nacionalne blaginje in socialnega izenačevanja, temveč le še atraktivnost ozemlja in na njem delujočih produkcijskih dejavnikov za globalno delujoče investitorje. Naj bo ta analiza v jedru še tako trdna, je nepopolna, poseganje po terminu »neoliberalizem« zaradi diskurzivne strategije pa je neprimerno, celo zavajajoče. Pa ne zato, ker naj bi v protineoliberalnem afektu objestno in zlonamerno narobe tolmačilo in diskreditiralo – kakor neutrudno poudarjajo čuvaji grala neoklasične ekonomije – prvotno in »pravo« neoliberalno mišljenje nemškega ordoliberalizma med- in povojnega časa. Previdnost in distanca do običajne uporabe pojma se zdita potrebna zato, ker že sam kritični govor o »neoliberalizmu«