

Nekatera vprašanja konstituiranja družinske politike

1. Definiranje področja družinske politike

S pojmom »družinska politika« ali tudi socialna politika za družino označujemo vse (kolektivne) ukrepe, ki jih določen politično administrativni sistem v svojih različnih artikulacijah izvaja, da bi zagotavljal ali pospeševal socialno blagostanje družin.¹ Družinska politika je v državah zahodne Evrope že vrsto let dejanska, in ne glede na različne politične sisteme, različne razvojne koncepte družbe in znotraj nje socialne politike v širokem smislu je dosežen konsenz za tri pglavitne značilnosti družinske politike: *specifičnosti družinske politike (DP), njene neinstrumentalne rabe in težnje po integrativnosti*. Vseh treh sestavin, za katere obstaja strokovno, pa tudi politično soglasje, doslej ni uspelo realizirati še nikomur, optimalnemu modelu se posamezne države bolj ali manj približujejo in pri tem običajno poudarjajo pač eno od navedenih sestavin.²

a) Vprašanje specifičnosti družinske politike

Ob opredeljevanju družinske politike se postavlja vprašanje, do kod sega, kako je mogoče razmejevati širše področje socialne politike od družinske, kateri družbeni ukrepi kam sodijo, ipd. Gre za vprašanje koristnosti rabe širokega (generalnega) ali ožjega, specifičnega koncepta.

Argumenta v prid širokemu razumevanju oz. konceptu:

– vsak ukrep socialne politike ima nujno posredne ali neposredne učinke na družino;

– operativna potreba po širokem konceptu (torej družinska politika kot sestavni del SP) zaradi večje integracije posameznih področij oz. ukrepov, ki bi sicer ostajali nepovezani, segmentirani in zato pogosto disfunkcionalni.

Argumenta sta bržkone veljavna, pogledjmo si še njuno kritiko. Če družinsko politiko razumemo zelo široko, se običajno dogaja, da ne pridemo do »objekta« intervencije, v tem primeru družine, pač pa kvečjemu do posameznika oz. do agregatov posameznikov. Z drugimi besedami, če družinsko politiko utopimo v širokih konceptih socialne politike, v najboljšem primeru dosegamo učinke na individualni ali tudi še kolektivni ravni, medtem ko je družina kot vmesni člen, kjer ravno želimo dosežati učinke, zgubljena.

Argumenta v prid specifičnem konceptu družinske politike:

– čeprav je res, da ima vsak poseg socialne politike take ali drugačne posledice za družino, je tudi res, da ni področja socialne politike, kjer bi se proučevali, urejevali, usklajevali celoviti učinki teh posegov na družino;

¹ To je običajna definicija družinske politike, vendar je mogoče sintagmo razumeti tudi kot strategijo obnašanja družin, o čemer piše npr. B. Pershing, *Family Policies: A Component of Management in the Home and Family Setting*, v *Journal of Marriage and the Family*, vol. 41, n. 3, 1979, str. 573–582.

² Pregled ključnih problemov, povezanih z različnimi sistemi družinskih politik v zahodni Evropi prinaša delo P. Donatija, *Famiglia e politiche sociali*, F. Angeli Ed., Milano, 1981, str. 181–221.

– čeprav je res, da so razsežnosti in ukrepi socialne politike, ki zadevajo družino, izredno številni, je tudi res, da prav obstoj specifičnega področja družinske politike ponuja doslej najboljšo možnost za unificiran in integriran pristop do družine, katere pomen v sodobnem svetu (v nasprotju z nekaterimi pričakovanji) narašča in ne pada. Zdi se, da se tega evropske države zavedajo, zaradi česar ne le da imajo posebno področje družinske politike, ampak so se večinoma odločile za poseben, avtonomen – in ne za širok koncept v prej opisanem smislu.³

Na upravno administrativni ravni se take odločitve izražajo bodisi v obliki ministrstev za družino, bodisi v obliki interministerialnih komitejev za družino (kar ima npr. Francija), ki se zdi ustreznejša. Če mislimo na naše posebne razmere (katerih temeljna značilnost v zadnjem desetletju je ekonomska recesija s splošno družbeno in politično krizo), bomo omenjenim argumentom v prid konstituiranja posebne družinske politike dodali še naslednje:

– po vseh dosedanjih raziskovanjih (v Sloveniji mislim predvsem na raziskovanja Inštituta za sociologijo ter Raziskovalnega inštituta na FSPN) se posledice krize na družino izražajo predvsem na treh, medsebojno tesno povezanih ravneh:

1. Pomen družine hitro narašča, in sicer po številnih spremenljivkah (družina kot vir materialnih in emocionalnih resursov, dviga se pomen družinsko sorodstvene solidarnosti pomoči, povečuje se obseg neformalnega dela v in za družino, stroški družbene reprodukcije, ki so že bili socializirani, se vračajo v družino, itd.). Sočasno s tem procesom (povečan pomen družine za posameznika in za družbo) se družina emocionalno in materialno obtežuje, obremenjuje, pri pomembnem delu populacije že kar čez raven znosnega življenja, ne da bi ta proces preobremenitve sistematično sploh spremljali, kaj šele, da bi imeli programe in strategije, kako proces obremenjevanja (ki bo po naši oceni realno potekal še naprej) z elementi socialne intervencije blažiti ali vsaj preprečevati, da bi se ne obrnil v (morda tiho, pa zato nič manj resnično) destrukcijo socialnega/družinskega življenja.

2. Notorično dejstvo, ki ga ne kaže socialno-zgodovinsko utemeljevati, je, da znotraj družine obstajata dva socialno šibka statusa, in sicer ženska in otrok, ki sta tudi politično najmanj slišna. Prav tako je znano, da vsaka družbena kriza (posledice so seveda v premem sorazmerju z »globino« in trajanjem krize) najprej in najmočneje učinkuje prav nanju. Tretje znano dejstvo je, da oba šibka statusa na manifestni ravni na poslabševanje razmer reagirata najkasneje ali sploh ne, zato pa na izgubljanje ali posege v blagostanje reagirata implozivno z elementi avtodestrukcije. Zato je teza, da pri nas učinki krize vendarle niso tako hudi na dnevno življenjski ravni, saj ni socialnih nemirov in uporov, povsem običajen cinizem. Naj kot primer navedemo zgolj dvoje dokazljivih procesov, prvič, hitro slabšanje zdravstvenega stanja otrok v Sloveniji, na kar zadnja leta opozarjajo študije s področja (socialne) medicine, in drugič, hitro slabšanje »kvalitete življenja« posebej žensk (spomnimo naj, da je v Sloveniji zaposlena praktično vsaka odrasla ženska in da je večina teh zaposlena v nizkoakumulativnih, delovno intenzivnih panogah). Naj ponovno poudarim, da omenjenega ne navajam iz kake moralno-etične ali ideološke drže, da imamo tudi že empiričnih verifikacij dovolj, zaradi česar navedeno še najbolj ustreza oznaki »zvonjenja po toči«.

3. Učinki krize na družino, ki jih je mogoče spremljati na manifestni, včasih tudi »kvantificirani« ravni. Poleg navedenih »tihih« učinkov, ki na družbeno telo vplivajo dolgotrajno in korozivno ter jih je mogoče meriti zgolj v daljših obdobjih in ne zgolj številčno, obstajajo tudi vidni procesi (npr. vrsta procesov s področja

³ Prav tam, str. 183.

ekonomike vsakdanjega življenja, populacijski trendi, ipd.). Naj kot primer tovrstnih učinkov spomnimo zgolj na rastoče upadanje natalitete, kar se kaže v tem, da ne dosegamo ravni enostavne reprodukcije prebivalstva. O posledicah tega dogajanja imamo tudi v našem prostoru dovolj kompetentnih demografskih študij.⁴

b) Vprašanje neinstrumentalne družinske politike

Če je družinska politika konstituirana kot posebno in samostojno področje, je prvi vsebinski, pa tudi formalno organizacijski problem, ki se zastavlja, problem njene instrumentalne oz. neinstrumentalne rabe. Družinska politika lahko nastopa kot sredstvo za doseganje drugih ciljev socialne politike, ki z empiričnimi konkretnimi družinami nimajo neposredne zveze. Instrumentalna raba družinske politike je zelo običajna praksa, problem je pač v tem, da instrumentalnost omejimo oz. da ta ne bi prevladovala v družinski politiki, saj je najbrž težko, če že ne nemogoče, dosegati popolnoma neinstrumentalno družinsko politiko, v kateri bo družina nastopala kot smoter po sebi. Običajni primeri instrumentalne rabe družinske politike za doseg sistemskih ciljev so npr.: ukrepi družinske politike, ki naj zagotavljajo ali pospešujejo znižanje stroškov družbenih dejavnosti (ali znižanje osebne in skupne porabe, kar je še širši sistemski cilj), ukrepi, ki naj pospešujejo ali zavirajo nataliteto, ali ukrepi, ki naj rešujejo vprašanja v zvezi z obrobniimi segmenti prebivalstva, kakor so bolni, stari, prizadeti ipd., in sicer tako, da del varstva in skrbi prenesejo v družino, na primer. Če nočemo, da bi tvegali hude socialne patologije, družina ne more nastopati zgolj kot »objekt« planiranja za doseg sistemskih ciljev.

Vprašanje je zapleteno, a ne nerešljivo. Strokovnjaki menijo, da je vsaj relativno neinstrumentalnost družinske politike mogoče dosegati z dvema demokratičnima načinoma sprejemanja odločitev na tem področju: bodisi da družina sodeluje pri nastajanju predlogov in odločitev, bodisi da ima možnost na sprejete odločitve reagirati odklonilno, ali z drugimi predlogi, v nobenem primeru pa ne sme biti zgolj seznanjena z ukrepi bolj ali manj avtorskih vladnih organov.⁵

c) Vprašanje integralnosti družinske politike

Tretja sestavina družinske politike, ki je v zahodni Evropi v zadnjih letih morda najbolj pereča, je potreba po integralnosti. Gre za iskanje take družinske politike, ki bi bila kar se da enotna oz. ki bi povezovala različne razsežnosti ukrepov (različne vidike, različna področja, dejavnosti), ki so bili doslej preveč nepovezani. Zahteva je povsem jasna, zato pa tem težje uresničljiva. Različni strokovnjaki opozarjajo na vsaj tri vrste nevarnosti, ki prežijo na koncept specifične in integrativne družinske politike.

⁴ V. Rus (et al.) Kvaliteta življenja, ISU, Ljubljana 1985.

M. Jogan, Zaposlene ženske v feminiziranih panogah in izražanje konfliktov, II. del, RI FSPN, 1988.

K. Boh, Empirična verifikacija sociološke paradigme nuklearne družine v družbi blaginje, Družboslovne razprave, št. 3, ISU, Ljubljana, 1985.

T. Rener, Svjetla i sjene porodičnog rada, Žena Zagreb, št. 3, 1988

J. Malačič, Prebivalstvena politika, v Gospodarska politika v 1989. letu, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1988.

⁵ A. Kahn, S. B. Kamerman (eds.) Family Policy, Government and Families in Fourteen Countries, Columbia University Press, New York, 1978.

1. Nevarnost monizma in stigmatizacije. Specifična in integrativna družinska politika lahko pomeni usmeritev oz. podporo določenemu, prevladujočemu tipu družinske organizacije, ki je nemara še ideološko zaželena in zato favorizirana, zaradi česar so diskriminirane drugačne oblike. Ali je torej mogoča taka enotna, integrativna družinska politika, ki bi se znala izogniti strukturalnemu in kulturnemu monizmu in puščati prostor za dejanski nestigmatizirajoči pluralizem?

2. Nevarnost integracionizma kot konservativizma. Po mnenju nekaterih avtorjev je tako razumevanje družine nevarno zato, ker je zelo blizu težnji po ohranjanju statusa quo, če že ne težnji po podpori ali celo revitalizaciji »starih, trdnih, stabilnih« družinskih oblik.

3. Nevarnost odtujitve. Integrativnost prinaša nevarnost odtujitve v smislu rastoče odvisnosti od države in njenih aparatov, kar je nedvomno bila skušnja držav blaginje v sedemdesetih letih, ko je sočasno z večjo »podporo/pomočjo« družini potekal proces zmanjševanja svobode in avtonomije družin/posameznikov, zmanjšanja odgovornosti in pristojnosti, povečevanje državno-birokratskih mašinerij in s tem tudi povečani socialni nadzor.

Družinski politiki, ki naj temelji na merilih specifičnosti, neinstrumentalnosti in integrativnosti, je – kot rečeno – bolj optimalen model kot dejanskost družinske politike posameznih držav, zato morda bolje označujejo nekatere druge razsežnosti, ki od modela odstopajo; npr., za ZDA je značilna ekonomistična družinska politika, nekaj podobnega velja za Veliko Britanijo (ki jo nekateri avtorji navajajo kot primer za celo serijo neuspehov v družinski politiki), za Skandinavijo naj bi bila značilna težnja po individualizaciji in avtonomiji, ki pa že prehaja v atomizirano družinsko politiko, za Francijo je značilen asistencialni model družinske politike, za Italijo rezidualni, za dežele realnega socializma kolektivizirajoči, itd.

Zlasti se je pokazalo, da je največ težav pri doseganju integrativnosti družinske politike oziroma da je najtežje preseči fragmentacijo. Doslej sta prevladovali predvsem dve usmeritvi, ki ju označuje prav fragmentiranost:

1. *Fragmentacija po potrebah oziroma področjih intervencije* (značilna za države blaginje, ki koncept utemeljujejo v klasični delitvi na področja, ki naj – v grobem – tudi pokrivajo temeljne potrebe družine).

a) ekonomsko fiskalno področje (prenos dohodka in socialne varnosti v okviru davčnega sistema),

b) področje družbenih služb (social services), ki jih delijo v splošne (izobraževanje, zdravstvo, stanovanje, ipd.) in personalne (posvetovalnice, pomoč starim, prizadetim, itd.),

c) področje zaposlovanja (beneficije in storitve, povezana s trgov delovne sile na zasebnem in državnem sektorju);

2. *Fragmentacija po uporabnikih*

a) specializirani programi, ki zadevajo socialno šibke družinske statuse: zgodnje otroštvo, zaposlene ženske, mladinske delinkvente, bolne, stare, prizadete;

b) programi za posamezne tipe (deprivilegiranih, prizadetih) družin, npr. nepopolne družine, multiproblematične ali začasno prizadete s smrtjo hranilca, z izgubo delovnega mesta, ipd.).

Obe usmeritvi sta se pokazali kot neučinkoviti, zato je toliko strokovnih in političnih energij zadnja leta usmerjenih v iskanje novih integrativnih pristopov, ki so sicer bogatejši za izkušnje države blaginje in krize zlasti v socialnih programih, obenem pa se tudi zavedajo negativnih posledic anglo-ameriškega obrata v ekonomizem kot reakcijo na strategije welfare state.

Težave v zvezi z različnimi praksami družinske politike (in med problemi je

prav fragmentiranost na prvem mestu) imajo v različnih državah različne vzroke (ti se kažejo kot nesposobnost operativnega povezovanja posameznih vidikov in intervencij), vendar obstajajo tudi težave pri strokovno raziskovalni analizi družinskih politik. Te težave pa po mnenju številnih avtorjev izvirajo iz različnih teoretsko-ideoloških pristopov do družinske politike oziroma segajo še dlje; gre za temeljne razlike v samem teoretskem presojanju, opredeljevanju, umestitvi družine v družbeni kontekst. Zato je v razpravah o družinski politiki v zadnjem desetletju nastal zanimiv poskus vsaj osnovne unifikacije različnih pristopov, ko gre za analizo družine v najrazvitejših evropskih državah, ki naj bi ponujal možnost za operacionalno analizo družinske politike. Naj enega teh poskusov kratko predstavimo.⁶

Poskus se začneja z definicijo družine, ki zavrača vrsto doslej znanih definiranj, kot npr. »družina kot temeljna celica družbe«, »družina kot mikrokozmos«, »družina kot mesto čiste ekspresivnosti« ipd., in postavlja nekoliko »suho« sociološko tezo, da je družina primarna skupnost in družbena institucija, v kateri se opredeljujejo viri (kateregakoli tipa) v zadovoljene potrebe. (Ali dobesedno, »družina je skupnost oz. mesto pretoka med viri (inputs) in proizvedenimi dobrinami/storitvami (outputs)«. ⁷ Oboji, inputi in outputi, se umeščajo med tri medsebojno ločena področja, *ekonomsko (trg), politično (država) in skupnostno (področja družbene solidarnosti)*). Vsa tri temeljijo na različnih tipih ekonomije:

- a) trg temelji na pogodbeni menjalni ekonomiji in sistemu cen;
- b) država temelji na politični ekonomiji centralizacije in redistribucije virov, pri čemer distributivna načela niso zgolj tržna;
- c) področja družbene solidarnosti (sorodstvo, sosedstvo, primarne in sekundarne skupine, volonterstvo, ipd.) temeljijo na simbolni menjavi, ki ni ekonomsko tržnega tipa in ne pogodbeno, to je menjava, ki ima naravo interpersonalnega transfera in ni komercialno ali politično urejena.

Model za analizo tako opredeljenih razmerij je kratko naslednji:

Družina – trg

Osnovna značilnost razmerja med družino in trgov je v tem, da družina trgu vselej »daje« več kot od njega dobiva, ali drugače, njena pripravljenost za sodelovanje s trgov je večja od pripravljenosti trga za zadovoljevanje potreb družine kot take. Razmerje med obema je mogoče analizirati po naslednjih najpomembnejših spremenljivkah:

- sodobni trg producira in terja določen tip »profesionalnega etosa«, »človeka organizacije« (visoko profesionalizirana in specializirana delitev dela z zahtevami po visoki mobilnosti in poklicni pripadnosti);
- v organizaciji dela tudi sodobni trg ohranja spolno diskriminacijo, kar ovira prerazporeditev družinskih vlog, funkcij, obveznosti, kar pa je že v nasprotju s pričakovanji in željami zlasti mlajših parov;
- trg ohranja segmentacijo po starosti, kar generacije ločuje v delovnem procesu in v procesu potrošnje;
- trg producira dobrine in storitve, ki niso prilagojene potrebam družine, prav nasprotno, s temi potrebami manipulirajo (npr. stanovanjska gradnja).

⁶ O tem piše P. Donati, cit. delo, str. 203; po avtorjevem mnenju gre za poskus, ki je nastal »zunaj« dominantnih smeri družinske teorije. Slednje naj bi bile presenetljivo enotne v ocenjevanju nizkega družbenega pomena družine, kot npr. klasični funkcionalisti (Parsons), neofunkcionalisti (N. Luhmann), neoliberalisti (G. Becker) in neomarksisti (E. Wilson, I. Gough).

⁷ Prav tam, str. 201.

Podobno kakor v prejšnjem primeru velja tudi v razmerju družina – država, da daje družina državi več (predvsem z obdavčenjem dohodka), kakor od nje dobiva. Razlogi te »neenake menjave« so seveda številni, ostaja dejstvo, da družina za storitve, ki jih dobiva od države, plačuje preveč. Ne da bi dvomili o potrebnosti in umestnosti redistributivne funkcije države, je treba razmišljati o izboljševanju te funkcije. Razmišljanja tečejo predvsem v dveh smereh:

a) Večja prilagodljivost države (njenih aparatov, mehanizmov), ko gre za ukrepe redistribucije dohodka in prid najbolj ogroženih družin (načelo enakopravnosti), pri čemer je treba upoštevati ne le številčnost družine, temveč tudi njeno »obremenjenost«.

b) Večja prilagodljivost tistim družinam, ki želijo večjo stopnjo samoupravljanja z dobrinami in storitvami, ki jih sicer ponuja država (načelo avtonomije). Ali drugače, družine, ki to želijo, naj imajo večjo možnost za izbiro med posameznimi pravicami, tipi storitev in dobrin.

Družina – področja družbene solidarnosti

Področja družbene solidarnosti delimo na tradicionalna, predmoderna, kakor so sorodstvo, soseska, volonterstvo, ipd., ter na tiste, ki so se institucionalizirala zlasti v socialni državi (social services). Medtem ko prva delujejo tako rekoč utečeno in samodejno in delujejo toliko bolj, kolikor manj so učinkovita vsa preostala področja, so druga, kakor pravijo nekateri, »nedonošenček« socialne države. Javne institucije socialnih služb v državah blaginje so poleg znanih težav (prevelika administracija in birokratskost storitev, socialni nadzor, veliki stroški, ipd.) težile k asimetrični odvisnosti svojih uporabnikov. Ti so razpeti med pasivnostjo, občutki nepristojnosti in zmanjšano odgovornostjo ter med hotenjem, da »stvari opravljajo sami« na načine, ki jim bolj ustrezajo. Tako se vprašanje avtonomije na tem mestu izkazuje kot poglobitvi problem. Po mnenju strokovnjakov bo tu v prihodnje treba delovati predvsem v smeri večje sposobnosti družin (subjektivni moment) in večjih možnosti (objektivni moment), da bi:

a) bolj nadzirali vire (zunanje in notranje), zadostne za zadovoljevanje osnovnih potreb vsakdanjega življenja vseh družin (minimalni socialni standard za vse);

b) omogočili večje samoupravljanje (home management) znotraj relativno odprtega in fleksibilnega sistema konkurenčne izbire;

c) bili subjekt recipročne participacije v socialnem, političnem, kulturnem smislu na ravni lokalnih in nacionalnih skupnosti in ne zgolj pasiven objekt velikih socialnih reform ali projektov.