

Menestystarinoita: Sosiaalireformi, politiikkadiskurssi ja tutkimuksen politiikka

Sosiaalireformi on menestys! Tai niin voisi luulla sen perusteella, millaisia arvioita siitä kuulemme keskeisiltä vaikuttajilta ja medialähteistä. Neljä uuden järjestelmän vuotta on haihduttanut reformin alkuaikoina tunnetut huolet, ja nyt ollaan jokseenkin yhtä mieltä siitä, että ainakin tähän asti sosiaalireformi on ollut onnistunut. Kuten TANF:n (Temporary Assistance for Needy Families) arkkitehdit olivat toivoneetkin, sosiaaliavun asiakkaiden määrä putosi vuoden 1996 elokuun 12,24 miljoonasta tuensaajasta vuoden 2000 kesäkuun 6,28 miljoonaan, eli yhteensä 53 prosenttia (Administration for Children and Families 2001).

Lisäksi joukko tutkimuksia tuntuu viittaavan siihen, että monet entiset asiakkaat myös selviytyvät hyvin (Assistant Secretary for Planning and Evaluation [ASPE] 2000). Monet ovatkin näiden tietojen pohjalta tulleet vakuuttuneiksi siitä, että sosiaalireformi on ollut kiistaton menestys, eikä kukaan järkevästi ajatteleva voi sitä kyseenalaistaa.

Tarkoituksemme on tässä artikkelissa saattaa kyseenalaiseksi vallitseva yksimielisyys sosiaalireformista osoittamalla, miten TANF:n saavuttama poliittisen menestystarinan maine voidaan ymmärtää poliittiseksi konstruktioksi (M. Edelman 1988). Poliitikkojen arvioinneissa ei voida välttää poliittisia valintoja sen suhteen, mitkä seikat valitaan menestyksen indikaattoreiksi ja millaisiin tulkintoihin näistä seikoista

Yhdysvaltain vuoden 1996 sosiaalipureformia ylistetään nyt laajalti menestykseksi. Tässä artikkelissa tekijät analysoivat tätä julkisuutta hallitsevaa käsitystä poliittisena konstruktiona. 1980- ja 1990-lukujen aikana sosiaalipoliittisessa diskurssissa alettiin Yhdysvalloissa yhä enemmän painottaa sosiaalipuriippuvuuden teemaa. Tämä muutos ei johtanut pelkästään ohjelmien karsimiseen vaan vaikutti myös siihen, miten karsinnan seurauksia arvioitaisiin. Tarkemmin sanoen se määritteli asiakasmäärät (caseload levels) ja tutkimukset ohjelmista "poistujista" (program "leavers") sosiaalireformin arvioijien yhteiseksi viitekehyyksi. Artikkelissa esitetään tutkimustuloksia, joiden mukaan pääosa tiedotusvälineiden jutuista antoi vuosina 1998–2000 reformista myönteisen kuvan. Tämän jälkeen tekijät osoittavat, että tämä menestystarina perustui ennen kaikkea huomion kääntämiseen pois sellaisista arviointiperiaatteista ja tutkimustulosten tulkinnoista, jotka ehkä olisivat sotineet tätä positiivista kuvaa vastaan. He lopettavat artikkelinsa arvioon siitä, miten menestystarinaksi konstruointi todennäköisesti vaikuttaa tuleviin keskusteluihin sosiaalireformin jatkosta.

arviot lopulta pohjautuvat (Stone 1997; Cobb & Ross 1997). Sosiaalireformia ei pidetä nykyisin menestyksenä niinkään tutkimustulosten perusteella (ne antavat siitä epäselvän kuvan) vaan siksi, että nykyisessä poliittisessä ilmapiirissä tietynlaiset tosiasiat ja tulkinnat asetetaan toisten edelle.

Arviot jonkin politiikan onnistumisesta tai epäonnistumisesta perustuvat "julkisille tosiasioille", kuten Joseph Gusfieldin (1981) aikanaan käyttämä termi kuuluu – väittämille, jotka koskevat "tapahtumia, joita emme itse henkilökohtaisesti havaitse emmekä voikaan havaita" (mt. 50). Vaikka jollakulla meistä saattaa olla

Elämme symbolien metsässä, tosiasioiden viidakon laitamilla.

Joseph Gusfield (1981, 51)

Ymmärryksemme todellisista tilanteista on aina ideoiden välittämää; noita ideoita taas luodaan, niitä muutetaan ja niistä kamppaillaan politiikan kentillä.

Deborah Stone (1997, 282)

henkilökohtaisia kokemuksia köyhyydestä tai sosiaaliavun varassa elämisestä, ei näistä kokemuksista voi tehdä johtopäätöksiä siitä, onko sosiaalireformi ylipäättään onnistunut tai onko köyhien elämä mallillaan. Tällaisiin johtopäätöksiin tulaksemme meidän on nojaututtava vahvasti tiedotusvälineiden, viranomaisten ja asiantuntijoiden raportteihin siitä, miten asiat yleisesti ottaen ovat. Niinpä tällaisten raporttien rakentama kuva hallituksen politiikan onnistumisesta tai epäonnistumisesta näyttäytyy kansalaisille autenttisenä tosiasiana.

Yleinen uskomus, että sosiaalireformi on menestystarina, pohjautuu pääasiassa kahteen tällaiseen "julkiseen tosiasiaan" ja niiden positiiviseen tulkintaan. Nämä kaksi ovat sosiaaliavun asiakasmäärien väheneminen ja sosiaaliavun piiristä "poistujien" tilanne. Seuraavassa tarkastelemme näihin kahteen seikkaan liittyvää politiikkaa. Väitämme, että asiakasmäärien vähenemisen ja poistujien tilanteesta saatujen tietojen tulkitseminen ei ole ollenkaan yksinkertaista, ja kysymme, missä määrin toisenlaiset kriteerit voisivat tuottaa nykyisestä poikkeavia arvioita reformista.

Sosiaalireformi menestystarinana

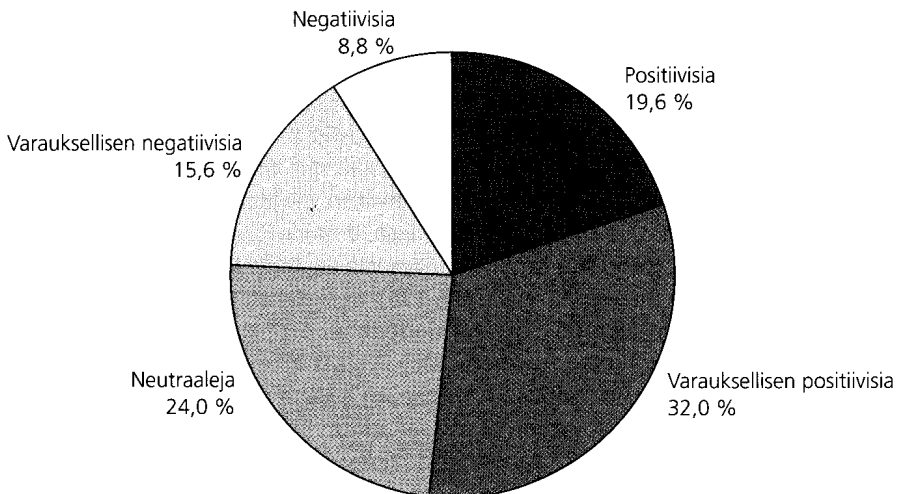
Se, että uusi sosiaalipolitiikka on purrut siellä, missä vanha, liberaalimpi politiikka oli epäonnistunut, on monen mielestä nyt jo vastaansanomattomasti todistettu. Michael Kelly (2000) kirjoittaa Washington Postissa: "Kaikessa politiikkaa ja politiikkoja koskevassa keskustelussa tulee ennemmin tai myöhemmin vääjäämättä vastaan se hetki, että nähdään jonkin kiistan osapuolista olevan kiistatta oikeassa, ainakin pääosin, ja toisen taas väärässä, ainakin pääosin." "Liberaaleille tuli", Kellyn mukaan, "totuuden hetki vääjäämättä vastaan sosiaalireformin kohdalla" (A31). Jo niinkin aikaisin kuin kesällä 1997 presidentti Clinton oli valmis toteamaan, että "kiistelyn aika on ohi. Nyt tiedämme, että sosiaalireformi toimii" (Miller 1998, 28). Kolme vuotta myöhemmin kiistelyn aika tosiaankin näytti olevan ohi. Vuoden 2000 presidentinvaalikampanjan aikana ei tullut esiin juuri minäkäänlaisia erimielisyyksiä köyhyyteen ja sosiaaliapuun liittyvissä kysymyksissä, sillä sekä demokraattien että republikaanien ehdokkaat kehuskelivat reformin saavutuksia ja vanhoivat jatkavansa sen viitoittamalla tiellä.

Tiedotusvälineiden sosiaalireformia koskevat jutut ovat olleet sävyiltään varovaisempia, mutta nekin ovat pääasiassa lujittaneet kuvaa menestystarinasta. Koska sosiaalireformi on tuottanut niin monenlaisia uusia toimintatapoja ja sen seuraukset ovat niin erilaisia eri paikoissa, se on ollut tiedotusvälineille vaikea aihe.

Jotkut toimittajat ovat nähneet paljon vaivaa vastatakseen tähän haasteeseen. Esimerkiksi Jason DeParlen (1999) vuoden mittainen juttusarja New York Timesissa on kunnioitusta herättävää journalismia. Yleisesti ottaen tiedotusvälineet ovat kuitenkin olleet taipuvaisia jättämään tutkivan journalismin ja kriittisyyden sikseen ja tukeutuneet sen sijaan vahvasti hallituksen tarjoamiin tilastoihin ja tulkintoihin. Tällaiset jutut on tavallisesti kirjoitettu noudattaen perinteistä journalistista toimintamallia, jossa painottuvat tasapainottaminen, puolueettomuus ja faktojen esittäminen (niiden kriittisen koettelemisen sijasta); silti suurin osa näistä jutuista esittelee uuden TANF-politiikan menestyksekkäänä.

Tammikuun 1998 ja syyskuun 2000 välisenä aikana Yhdysvaltain merkittävimmät 50 sanomalehtä kirjoittivat 250 uutisjuttua sosiaalireformista ja asiakasmäärien vähenemisestä¹. Näiden tarkastelu osoitti, että vain 28,4 prosentissa suhtautuminen reformiin oli joko yksinomaan positiivinen tai negatiivinen; useimmiten jutuissa oli joitain argumentteja sekä puolesta että vastaan. Yli puolet aineiston artikkeleista oli joko kokonaan positiivisia (19,6 prosenttia) tai varauksellisen positiivisia (32 prosenttia). Sen sijaan vain neljännes oli joko täysin kielteisiä (8,8 prosenttia) tai varauksellisen kielteisiä (15,6 prosenttia). Kaksikymmentäneljä prosenttia jutuista antoi yhtä paljon painoa sekä uudistuksen positiivisille että negatiivisille puolille². Tyypittarina sosiaalireformista nosti esiin kysymyksen TANF-ohjelmasta poistuvien perheiden tilanteesta ja siitä, mitä heille tapahtuisi taantuman sattuessa; näiden varausten esittämisen jälkeen jutuissa tyypillisesti katsottiin, että sosiaalireformin tulokset olivat tähän asti olleet erinomaisia. (ks. kuva 1).

Sosiaalireformista kirjoitetut jutut on yleensä kehystetty niin, että ne lujittavat ja dramatisoivat kertomusta uuden TANF-politiikan menestyksellisyydestä. Tällä emme tarkoita, että journalistit olisivat levittäneet virheellisiä väitteitä, kirjoittaneet ilmiselvän puolueellisesti tai olleet salaliitossa niiden kanssa, jotka hyötyisivät sosiaalireformin menestyksestä. Sen sijaan väitämme, että tiedotusvälineiden kirjoittelua on muovannut politiikan tekijöiden "sosiaaliapuriippuvuudesta" kantama huoli. Näin myös lehdistökirjoittelu on keskittynyt niihin tosiseikkoihin ja tosiseikkojen tulkintoihin, jotka tukevat käsitystä menestystarinasta. Tä-



KUVA 1

SOSIAALIREFORMI MEDIASSA, 1998–2000

HUOM: Perustuu 50 keskeisimmässä yhdysvaltalaisessa sanomalehdessä 1.1.1998–1.9.2000 välisenä aikana julkaistujen hyvinvointireformiin liittyvien uutisten analyysiin. Juttujen kokonaismäärä oli 250.

män näkökulman juuret ovat nähdäksemme hyvinvointivaltion vastaisessa diskurssissa (anti-welfare discourse), joka paitsi tuotti 1990-luvun leikkauspolitiikan, myös määritteli ne mittapuut, joiden perusteella tätä politiikkaa arvioitaisiin. Kuten jäljempänä kuvaamme, nykyinen tapa arvioida sosiaalipolitiikkaa **sosiaalivun** asiakasmäärien ja ohjelman piiristä poistuneiden selviytymisen **perusteella** on kaikkea muuta kuin luonnollinen tai neutraali. Se ”vääjäämättä eteen tuleva hetki”, josta Michael Kelly puhui, ei tullut eteen ollenkaan vääjäämättä; nykyinen yksimielisyys oli ja on seurausta julkisuuden areenoilla käydyistä poliittisista, diskursiivisista kamppailuista.

Miten politiikan onnistumisen mittapuut konstruointiin?

Konstruktivistisissa poliittisissa analyyseissä korostetaan, että mille tahansa tarkastelun kohteelle tai tapahtumalle – oli se sitten miten todellinen tahansa – voidaan antaa hyvin erilaisia merkityksiä, ja että juuri nämä merkitykset pikemmin kuin silkat kovat tosiseikat muodostavat pohjan poliittiselle ajattelulle ja toiminnalle (Schram 1995). Poliittinen informaatio on sisäisesti monitulkintaista; kansalaiset tulkitsevat sitä tyypillisesti monin keskenään ristiriitaisin tavoin. Niinpä kun kansalaiset arvioivat sosiaalipolitiikan kaltaista mutkikasta poliittista rakennelmaa, heille todennäköisesti syntyy joukko keskenään ristiriitaisia mutta mahdollisesti silti relevantteja käsityksiä siitä. Poliittiset toimijat voivat muovata näitä käsityksiä merkittävästi nostamalla esiin sellaisia kehyksiä, jotka tukevat joitain näistä käsityksistä painaen samalla taustalle toisia. Kun sosiaalireformin kaltaisesta asiasta päästään yksimielisyyteen, on syytä epäillä, että jokin poliittinen ryhmä on onnistunut konstruoimaan, Dennis Chongin (1995) termiä käyttäksämme, ”yhteisen viitekehyksen” – niin kaikenkattavan ja vaikutusvoimaisen kehyksen, että se saa keskenään hyvin erilaiset yleisöt päätyämään jossain asiassa samoihin ajatusmalleihin.

TANF-politiikkaa pidetään nykyisin menestyksenä suurelta osin siksi, että asiakasmääristä ja ohjelmasta poistujista on tullut yhteinen viitekehys, jonka puitteissa reformia arvioidaan. Tietty hyvin tunnetut joukkotiedotusvälineiden toimintaperiaatteet ovat saattaneet edesauttaa tällaisen viitekehyksen syntymistä. Toimittajien sosiaaliset verkostot, toimitustyön rutiinit ja kiire johtavat helposti eräänlaiseen laumajournalismiin, joka saa toimittajat kiinnittämään huomionsa samoihin ykkösaiheisiin (Fishman 1980). Objektiivisuusnormit rohkaisevat toimittajia rakentamaan juttunsa siitä informaatiosta, jota he saavat pieneltä ”uskottavien” hallitustahojen ja asiantuntijoiden joukolta (Sigal 1973, 119–30). Kerronnan konventiot ajavat toimittajat ensin dramatisoimaan juttunsa yhdenmukaisesti, minkä jälkeen asioiden esittämisestä näin syntyneessä muodossa tulee vakiintunut käytäntö. Keskittynyt omistus ja uutistoimistojen sähköiden käyttö lisäävät todennäköisyyttä, että samoja juttuja samoista tutkimuksista kierrätetään eri medioissa.

Ehkä tärkeintä tässä on se, että mediassa esiintyvien, tiettyä politiikkaa raa-
mittavien kehysten moninaisuus riippuu yleensä siitä, missä määrin poliittiset toimijat tuottavat keskenään kilpailevia informaatiovirtoja (Zaller 1992; Hallin 1984). Viime vuosina kummankin keskeisen puolueen johtajat ovat ilmoittautuneet uuden sosiaalipolitiikan kannattajiksi, eivätkä kansalaisaktivistitkaan ole yleensä onnistuneet horjuttamaan tätä yksimielisyyttä alhaalta päin. Tällaisessa kahden puolueen asetelmassa eliittien yksimielisyys tuottaa yleensä suuren määrän mediakertomuksia, joissa maalataan suhteellisen yhdenmukainen kuva asioista.

Suurin osa viime aikojen sosiaalireformia koskevasta kirjoittelusta nojautuu implisiittiseen viitekehykseen, joka voidaan jäljittää 1980- ja 1990-luvuilla vaikutusvaltaiseksi nousseeseen sosiaaliapuriippuvuuden diskurssiin. Riippuvuusdiskurssi konstruoi julkiseen sosiaaliapuun tukeutumisen merkittäväksi sosiaalisiksi ongelmaksi ja määrittelee siirtymisen sosiaaliavun varasta matalapalkkaiseen työhön askeleeksi kohti taloudellista riippumattomuutta – riippumatta siitä, millaisia ongelmia tuon askeleen ottamiseen liittyy. Tähän kertomukseen nojautuen sosiaalireformin kannattajat tulkitsevat asiakasmäärien vähenemisen selväksi osoitukseksi politiikan onnistumisesta, kun taas sen kriitikot vetoavat poistujista tehtyihin tutkimuksiin pyrkien osoittamaan, etteivät nämä tosiasiasa ole saavuttaneet taloudellisesti riippumatonta asemaa. Vain harvat näyttävät nostavan esiin sen mahdollisuuden, että TANF-politiikkaa voitaisiin ehkä paremmin arvioida aivan muilla kriteereillä. Saadaksemme selvyuden siihen, miksi sosiaalireformi määriteltiin menestykseksi, joudumme tarkastelemaan sitä, miten riippuvuusdiskurssi saavutti nykyisen asemansa ja millä tavoin se onnistuu kääntämään huomion pois niistä arviointikriteereistä, jotka voisivat valottaa sosiaalireformista nykyisin pimentoon jääviä puolia.

Konservatiivit ovat 1970-luvulta alkaen käyneet hajanaista mutta tehokasta kampanjaa sosiaaliavusta käydyn keskustelun luonteen muuttamiseksi. Moraalikonservatiivien hyökkäys liittyi laajempaan liikehdintään, joka vastusti sukupuolten ja etnisten ryhmien välisissä suhteissa, kulutustottumuksissa sekä seksuaalisuuteen ja perheeseen liittyvissä normeissa tapahtuneita muutoksia. Nämä muutokset he tulkitsivat osoitukseksi moraalin rappeutumisesta. (Ehrenreich 1987). Elinkeinoelämän intressit olivat materiaalisempia: ajamalla köyhät sosiaaliavun varasta matalapalkkaiseen työhön työnantajat toivoivat keventävänsä verotaakkaansa ja ennen kaikkea estävänsä palkansaajien neuvotteluaseman paranemisen ja palkkavaatimusten kovenemisen kiristyvillä työmarkkinoilla (ks. Piven 2001).

Läpi 1980- ja 1990-lukujen ovat elinkeinoelämän ja moraalikonservatiivien rahoittamat säätiöt tukeneet tiettyä vaikutusvaltaisten kriitikoiden ryhmää. Nämä ovat kirjoissaan syyttäneet sosiaaliapua vääristyneiden käyttäytymismallien vahvistamisesta, kansalaisille kuuluvien velvollisuuksien laiminlyönnestä ja kansalaisyhteiskunnalle luonteenomaisen vapaaehtoisen toiminnan murentumisesta. (Stefancic, Delgado & Tushnet 1996). Pian samoja argumentteja alkoi kuulua myös hallitustahoilta, jotka näkivät liittovaltion sosiaalihojelmia vastaan suunnatussa hyökkäyksessä tilaisuuden siirtää sosiaaliavun rahoituksen kontrollia osavaltioiden tasolle ja kartuttaa samalla omaa poliittista pääomaansa. Liberaalit ja vasemmistolaiset keskustelijat joutuivat äkkiä puolustamaan epäsuosittua ohjelmaa, jota he itse pitivät riittämättömänä, eivätkä he onnistuneet muotoilemaan riippuvuuden ja desentralisaation (devolution) ideoille sellaista positiivista vaihtoehtoa, joka olisi voinut haastaa ne sosiaalipolitiikan tulevaisuuden hahmotte-
lusta käytävässä kamppailussa.

Sosiaaliavun vastaisen poliittisen kampanjan saavutuksia aliarvioidaan helposti, jos otetaan todesta se yksipuolinen myytti, että amerikkalaiset ovat itsekkäitä individualisteja, jotka vastustavat jo periaatteessa valtion takaamaa sosiaaliapua. Useimmat amerikkalaiset kylläkin pitävät suurella arvossa henkilökohtaista vastuunkantoa ja työetiikkaa mutta näitä käsityksiä tasapainottaa näkemys, että hallituksella on velvollisuus auttaa niitä, jotka tarvitsevat apua (Feldman & Zaller 1992). 70–90 prosenttia amerikkalaisista sanoo kannattavansa köyhille suunnattua valtiollista sosiaaliapua ja katsovansa hallituksen velvollisuutena olevan taa-
ta, että jokainen kansalainen saa ruokaa syödäkseen ja katon pänsä päälle (Gilens 1999, 37).

Sosiaaliavun vastainen kampanja ei saanut kansalaisia ajattelemaan, että köyhien auttamisesta tulisi luopua; sen sijaan se kehysti koko kysymyksen sosiaaliavusta uudelleen niin, että esiin nousi toisenlaisia kysymyksenasetteluita. Tukiriippuvuus ja henkilökohtainen vastuu olivat uuden kehityksen keskeisiä käsitteitä, mutta siihen liittyi muitakin elementtejä. Kriitikot pyrkivät herättämään valtionvastaista ja anti-elitististä mielialaa väittämällä sosiaaliavun olevan hallituksen liberaalien ja "intelligentsian" itsekäs luomus (Ehrenreich 1987, 165–73). Näin kehystettynä sosiaaliapu ei ollut enää kovan kamppailun kautta saavutettu turva köyhille työläisille ja heidän perheilleen; se olikin politiikkaa, joka oli suunnattu sekä työläisten arvoja että heidän lompakoitaan vastaan. Toiseksi, vihjaileva poliittinen retoriikka ja yksipuolinen lehdistökirjoittelu johtivat myös sosiaaliavun kehystymiseen etnisyyttä korostavalla tavalla (Gilens 1999). Median kertomuksissa ja kansalaisten silmissä afroamerikkalaisista (varsinkin mustista yksinhuoltaja-äideistä) tuli kaikkein tuomittavimpia ja ahkerimpia sosiaaliavun hyväksikäyttäjiä. Tämän seurauksena etnisten ryhmien väliset kaunat ja vanhat mustien laiskuuteen liittyvät stereotypiat alkoivat ruokkia sosiaaliapua kohtaan tunnettua vihamielisyyttä.

Kaikki nämä kehykset olivat vaikuttamassa AFDC-ohjelman (Aid to Families with Dependent Children) lakkauttamiseen. Voidaan kuitenkin väittää, että juuri pyrkimyksellä kehystää toimeentuloturva riippuvuusongelmaksi oli kaikkein suurin vaikutus siihen, miten sosiaalireformin onnistumista sittemmin ryhdyttiin arvioimaan. Tässä on tärkeää muistaa, että liberaalit olivat aiemmin kehystäneet köyhien "ongelmakäyttäytymisen" köyhyyden seurauksioksi ja käyttäneet yhteiskunnallisen epäjärjestyksen mielikuvia todistamaan avun lisäämisen tarvetta (Scott 1997). Konservatiivien ratkaiseva siirto oli kehystää nämä samat käyttäytymisen piirteet seurauksiksi hölläkätisistä sosiaaliapuohjelmista, jotka eivät rajoittaneet tarpeeksi asiakkaaksi pääsyä, eivät vaatineet tekemään työtä eivätkä edellyttäneet kunnollista käytöstä. Sosiaaliavun käyttöön liitetty termi pitkäaikaisriippuvuus (long-term dependency) tuli avainsanaksi sosiaaliapua koskeissa kiistoissa, ja se nähtiin tavallisesti osana laajempaa alaluokkien patologisen käyttäytymisen oireyhtymää, johon sen lisäksi kuuluvat huumeidenkäyttö, väkivalta, rikollisuus, teiniraskaudet, yksinhuoltajuus ja jopa itse köyhyyskin. Hölläkätisyys ja riippuvuus hivuttautuivat köyhyyden ja sosiaalisen nousun rakenteellisten esteiden tilalle sellaisiksi keskeisiksi ongelmiksi, joihin sosiaalipolitiikkaa suunnittelevien tuli kiinnittää huomiota.

Diskursiivinen käänne riippuvuutta korostavaan suuntaan johti merkittäviin poliittisiin seurauksiin. Ensinnäkin kysymys tukiriippuvuudesta ja sen köyhille aiheuttamista ongelmista hallitsi köyhyystutkimusta 1980- ja 1990-luvuilla (Schram 1995). Yrittäessään erottaa myytit tosiasioista tutkijat näkivät paljon vaivaa selvittääkseen, miten kauan sosiaaliavun varassa eletyt jaksot tyypillisesti kestivät ja mitkä yksilölliset tekijät yleensä liittyivät pitkäaikaiseen sosiaaliavun varassa elämiseen (esim. Bane & Ellwood 1994). Rakenteellisiin tekijöihin kiinnitettiin vähemmän huomiota, sillä puolustajat pyrkivät vastaamaan kritikoille sellaisessa keskustelun kehityksessä, jossa huomio kiinnittyi työntekoon, sosiaaliavun käyttöön ja köyhien käyttäytymiseen. Toiseksi, kun riippuvuus alettiin nähdä sukupuolvesta toiseen jatkuvan köyhyyden syynä, siitä tuli eräänlainen synekdokee – asian yksi puoli alkoi edustaa kokonaista köyhien tilanteeseen liittyvää ongelmavyhytettä. Tukiriippuvuutta vastaan kamppailtiin pohjimmiltaan kuin jonkinlaista riippuvuutta aiheuttavan aineen väärinkäyttöä vastaan – väärinkäyttöä, jonka seurauksiksi katsottiin seksuaalinen hillittömyys, huumeongelmat, väkivaltarikokset, yleinen vastuuttomuus ja lopulta jopa köyhyyskin.

Kun riippuvuudesta tuli erilaisia sosiaalisia ongelmia "edustava" synekdokee,

sen ympärille voitiin 1980 ja 1990-luvuilla rakentaa vaikutusvaltainen kriisikertomus. Kriitikot alkoivatkin puhua ”riippuvuus kriisistä”, johon usein kytkettiin sellaisia johdannaisia kuin ”teiniraskauskriisi” ja ”alaluokkakriisi” (Luker 1996). Kuten Murray Edelman (1977, luku 3) esittää, tällainen kriisipuhe herättää mielikuvia uhasta, synnyttää kokemuksen, että tarvitaan nopeita ja poikkeuksellisia toimia, ja antaa ymmärtää, että ”nyt ei ole aika” esittää vastaväitteitä tai peräänkuuluttaa harkitsevaa keskustelua³. Väitteet pitkäaikaisen sosiaaliavun varassa elämisen yleisyydestä olivatkin usein yliampuvia, ja mielikuvat yhteiskunnallisen järjestyksen hajoamisesta perustuivat hyvin valikoivaan tapaan tulkita köyhien asenteita ja käyttäytymistä (Rank 1994). Mutta kriisipuhe antoi kriitikoille mahdollisuuden kääntää epämääräiset havainnot köyhien keskuudessa esiintyvistä trendeistä (joista monet esiintyivät muuallakin yhteiskunnassa) pelottavaksi uhaksi keskivertoamerikkalaisen arvomaailmalle.

Aivan samoin kuin niin sanottu huume-kriisi tuntui edellyttävän kovaa, vankilakeskeistä sotaa huumeita vastaan, peräänkuulutti riippuvuus-kriisikin suoranaista hyökkäystä hölläkätisyyttä vastaan. Tässä ilmapiirissä ne köyhien puolustajat, jotka yrittivät kiinnittää huomiota muihinkin seikkoihin kuin riippuvuuteen, tuntuivat vain näpertelevän vaikka ”Rooma oli jo tulossa”. Pitkäaikainen sosiaaliavun varassa eläminen oli mittava sosiaalinen ongelma, jonka ratkaisemiseksi tarvittiin sen mukaisia keinoja; poikkeuksellisia toimia, ei liberaalien laimeita särky-lääkkeitä. Ainoa kelvollinen ratkaisu oli puuttua riippuvuuden syihin rakentamalla uudenlainen sosiaaliavun jakojärjestelmä, joka olisi suunniteltu niin, että se rajoittaisi sosiaaliavun saantia, pakottaisi tekemään töitä ja hillitsisi epätoivottua käyttäytymistä. Juuri tämän vuoden 1996 sosiaalireformi tekikin.

Tämän artikkelin näkökulmasta keskeinen huomio on, että kun reformin ajajat saivat nostettua riippuvuuden alaluokkiin liittyvien patologioiden synekdokeeksi ja reformin keskeiseksi perusteluksi, he samalla määrittivät asiakasmäärien supistumisen ja sosiaaliavun varasta poistuvien työllistymisen niiksi mittapuiksi, joilla reformin onnistumista arvioitaisiin. Yksi näihin mittapuihin liittyvä piirre on, että ne eivät aseta rimaa kovin korkealle. Siihen nähden, miten vaativaa on yrittää kohentaa oloja köyhien asuinalueilla, on suhteellisen helppoa leikata sosiaaliavun asiakasmääriä ja työntää köyhät matalapalkkaiseen työhön. Kun tällaiset saavutukset tulkitaan *ipso facto* -todisteiksi politiikan onnistumisesta, käy TANF:n arkkitehdeille helpommaksi torjua köyhien vaikeiden olojen herättämä kritiikki, nousta tulevaisuuden politiikan muotoilijoiksi ja esiintyä onnistujina omien taustaryhmiensä edessä.

Toinen huomionarvoinen piirre on, että nämä mittapuut kääntävät huomion pois sellaisista kriteereistä, jotka saattaisivat viitata politiikan epäonnistumiseen. Yksi tällainen kriteeri olisi luonnollisesti köyhyyden väheneminen. Kyky vähentää köyhyyttä on ollut keskeisin sosiaaliapuohjelmien arviointikriteeri miltei koko 1900-luvun (Danziger & Weinberg 1994). TANF ei kuitenkaan pysty tarjoamaan etuuksia, jotka nostaisivat niiden saajat köyhyydestä. Lisäksi, huolimatta hyvästä taloustilanteesta, suurin osa myös TANF:n asiakaskunnasta poistuneista on pysynyt köyhinä (ASPE 2000). Toisen perinteisen taloudellisen mittarin, eriarvoisuuden vähenemisen, ottaminen mukaan tarkasteluun muuttaa kuvan entistäkin synkemmäksi. Rinta rinnan sosiaalireformin kanssa on tapahtunut valtavaa tuloja varallisuuserojen kasvua; reformi ei ole tätä trendiä juuri hillinnyt, pikemminkin se on saattanut sitä jopa kiihdyttää (Collins, Leondar-Wright, Sklar 1999). Onko sosiaalireformi sitten luonut köyhille työtilaisuuksia? Onko se pyrkinyt edesauttamaan sellaista palkkakehitystä, joka nostaisi matalapalkkaiset työntekijät köyhyydestä? Kaikilla näillä alueilla tarina köyhien taloudellisen aseman kehityk-

sestä on aina sama: on varsin vähän merkkejä siitä, että reformin saavutukset antaisivat aiheutta sen nimeämiseen menestykseksi.

Jos tarkastelun pohjaksi otetaan mittapuita, jotka eivät liity yhtä suoranaisesti markkinoihin, alkaa reformin menestyksekyky vaikuttaa entistä epävarmemmalta. Ainakin sadan vuoden ajan liberaalit ovat toivoneet sosiaalipoliittisten ohjelmien vähentävän köyhien sosiaalista syrjäytymistä ja lisäävän siten kansakunnan sisäistä solidaarisuutta. Köyhien asuinalueilla käynnistettyjä osallistavia sosiaalipoliittisia hankkeita on pidetty keinoina edistää poliittista toimintakykyä, sitoutumista ja johtajuutta (Soss 2000). Nyt TANF:n tukien saajia ahdistellaan, heiltä otetaan sormenjäljet, heidät pakotetaan työskentelemään julkisilla paikoilla erityiseen univormuun pukeutuneina ja muutenkin saatetaan julkisen pilkan kohteiksi, joten näiden kriteerien pohjalta arvioituna sosiaalireformi ei juuri näytä menestyksekkäältä (Schram 2000, 73–84). Mittapuuna voitaisiin käyttää myös perinteistä pyrkimystä tarjota apua tavalla, joka kohtelee tasapuolisesti eri etnisiä ryhmiä ja kumpaakin sukupuolta. Sosiaalireformi on tuonut mukanaan koko joukon sellaisia uusia sääntöjä, jotka kohdistuvat vain köyhiin naisiin ja sivuuttavat miehet kaikilla hyvinvointivaltion sektoreilla (Mink 2001). TANF:n ankarimpia sääntöjä on sovellettu suhteessa eniten niissä valtioissa, joissa muiden kuin valkoisten osuus tukien saajista on suhteessa suurin (Soss ym. 2001). Inklusiivisempi yhteiskunta, syvempi demokratia, oikeudenmukaisempi ja humanimpi toimeentuloturvajärjestelmä – ei ole juuri viitteitä siitä, että reformi suoriutuisi hyvin näillä menestyksellisyyskriteereillä arvioituna.

Kapeakatseinen keskittyminen tuensaajien määrän laskuun ja sosiaaliavun varasta poistuvien selviytymiseen ei häivyttä näkyvistä pelkästään liberaalien perinteisiä sosiaalipoliittisia arviointiperusteita vaan myös konservatiivien tavallisesti käyttämät koetinkivet. Ennen vuotta 1996 konservatiivit vetosivat rutiininaisesti tuhlailuun, väärinkäyttöksiin ja epäpätevyyteen sosiaalimenojen hallinnoinnissa etsiessään todisteita politiikan epäonnistumisesta. Tällaista kritiikkiä ei ole esitetty sosiaalireformia kohtaan huolimatta todistetuista tapauksista, joissa asiakkaat eivät ole saaneet heille kuuluvia etuuksia (Dion & Pavetti 2000; Bell & Strege-Flora 2000) tai joissa yksityiset sosiaalipalvelujen tuottajat ovat käyttäneet julkisia varoja lisätäkseen voittojaan (Schultze 2000; Hilzenrath 2000). Entinen sallivampi sosiaaliapu leimattiin epäonnistuneeksi, koska se ei onnistunut lievittämään köyhissä yhteisöissä esiintyviä sosiaalisia ongelmia, mutta voidaan hyvällä syyllä olettaa, ettei uusi järjestelmä ole onnistunut tässä sen paremmin (DeParle 1999). TANF:n puolestapuhujat ovat mainostaneet sitä moraalisen kasvatuksen muotona, joka levittää vastuullisuutta ja muita toivottuja arvoja köyhien keskuuteen; TANF:n asiakkaista tehdyissä tutkimuksissa kuitenkin raportoidaan, että ”paternalistinen reformi näyttää antaneen oppitunnin vallasta, ei vastuullisuudesta” (Wilson, Stroker & McGrath 1999, 485).

Tätä vaihtoehtoisten arviointiperusteiden listaamista voisi jatkaa loputtomiin, mutta tarkoituksemme on varmaankin jo tullut selväksi. Sosiaalireformin menestystarina on vaikuttanut kiistämättömältä pääasiassa niiden kriteerien vuoksi, joiden pohjalta TANF-ohjelmien saavutuksia on arvioitu. On korostettava, etteivät kansalaiset välttämättä pidä näitä vaihtoehtoisia kriteereitä vähäpätöisempinä kuin asiakasmäärien laskua. Pikemminkin kyse on siitä, että omaksuttu diskurssi, joka kiinnittää huomion ahtaasti vain tukiriippuvuuden ja taloudellisen riippumattomuuden väliseen vastakkainasetteluun, on häivyttänyt nämä vaihtoehtoiset arviointiperusteet näkyvistä.

Mahdollisista tulkinnoista autenttisiin tosiasioihin

Tähän asti olemme esittäneet kaksi väitettä, jotka molemmat liittyvät nykyiseen tapaan keskittyä tutkimaan asiakasmääriä ja sosiaaliavun varasta poistuvia. Ensinnäkin väitämme, että tämä suuntaus on pohjimmiltaan poliittista alkuperää: se on niiden voitto, jotka ovat pyrkineet määrittelemään sosiaalipolitiikan päämäärät riippuvuuden näkökulmasta, ja niiden tappio, jotka ovat tavoitelleet toisenlaisia päämääriä. Toiseksi väitämme, että tämä suuntaus esittää sosiaalireformin menestyksekkäänä häivyttämällä näkyvistä arviointiperusteet, jotka saattaisivat muuten johtaa ristiriitaisemman tai peräti kielteisen julkisen kuvan muodostumiseen. Tässä luvussa aiomme esittää vielä kolmannen argumentin. Vaikka vaihtoehtoiset arviointiperusteet jätettäisiin syrjään, uskomus, että asiakasmääristä ja poistujista tehdyt tutkimukset todistaisivat sosiaalireformin olevan menestys, perustuu tietynlaiseen tutkimustulosten tulkinnassa valittuun kehykseen. Asiakasmäärien väheneminen ja poistujien selviytymisestä saadut tulokset ovat sekä tosiasioita että fiktioita ("facts and fictions", ks. Gusfield 1981). Tosiasia on, että asiakasmäärät ovat supistuneet, että jotain on tapahtunut tukien varasta poistuneille ja että tutkijat ovat tehneet näitä molempia seikkoja koskevia laskelmia. Fiktiota on, että tällaiset laskelmat tavoittaisivat ongelmattomasti todellisuuden sellaisena kuin se on ja että todellisuus sellaisena kuin se on vahvistaisi sosiaalireformin menestyksellisyden tosiasiaksi.

Ajatellaanpa asiakasmäärien vähenemiseen liittyviä tosiasioita. Kuten Wendell Primus, entinen Yhdysvaltain terveysministeriön vara-apulaismministeri huomautti elokuussa 1999: "Yleinen käsitys täällä Washingtonissa on, että sosiaalireformi on varaukseton menestys, koska asiakasmäärät ovat supistuneet niin dramaattisesti" (Associated Press 1999, C10). Sosiaaliavun asiakasmäärät ovat pudonneet 53 prosenttia vuoden 1996 tasosta (Administration for Children and Families 2001). Tarkkailijat ovat riippuvuus viitekehyksensä yleensä tulkinneet luvun osoittavan, että TANF-ohjelmat kannustavat ja auttavat asiakkaita irtautumaan sosiaaliavun varasta. Tällainen johtopäätös voidaan kuitenkin tehdä vain, jos tuodaan esiin ainoastaan yksi tapa tulkita asiakasmäärien laskua ja minimoidaan muiden tulkintavaihtoehtojen vaikutus (M. Edelman 1997).

Valtavirran mediakertomukset esittävät tyypillisesti sarjan asiakasmäärien supistumiseen liittyviä tärkeitä mutta kapea-alaisia kysymyksiä. Useimmissa huomautetaan, että merkittävä osa 53 prosentin laskusta voidaan tulkita epätavallisen hyvän taloustilanteen aiheuttamaksi (Wallace & Blank 1999). Joissain harvoissa mennään vieläkin syvemmälle ja otetaan esiin pienipalkkaisten työntekijöiden ansioita lisäävien järjestelmien, kuten negatiiviseen tuloveroon perustuvan EITC:n (earned income tax credit) vaikutus. Useimmissa jutuissa korostetaan, että on välttämätöntä arvioida asiakasmäärien supistumisen ohella tukien varasta poistuneiden selviytymistä, ja monissa huomautetaan, että asiakasmäärät saattavat taas kasvaa, jos talous kääntyy laskuun. Näissä artikkeleissa sen sijaan ei yleensä aseteta kyseenalaiseksi sitä alkuoletusta, että TANF-ohjelman vaikutus asiakasmäärien supistumiseen saattaisi johtua jostain muusta kuin ohjelman kyvystä rohkaista ja auttaa riippuvaisiksi joutuneita irrottautumaan tuista ja hakeutumaan ansiotyöhön.

Mainittu tulkinta saattaa tuntua itsestään selvältä, mutta tarkempi tutkimusaineistoon tutustuminen paljastaa sen perustuvan virheellisiin oletuksiin siitä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet sosiaaliavun asiakasmäärien pysyvyyteen ja muutoksiin. Ennen vuoden 1996 reformia suuri joukko ihmisiä poistui vuosittain sosiaaliavun asiakaskunnasta; asiakasmäärä pysyi ennallaan siksi, että uusia tuli hei-

dän tilalleen (Bane & Ellwood 1994). Niistä, jotka vuoden aikana tulivat entisen AFDC-ohjelman asiakkaksi, keskimäärin 56 prosenttia poistui vuoden kuluessa asiakkuuden alkamisesta (keskimääräinen asiakassuhteen kesto oli 5,3 kuukautta) ja vain 18 prosenttia pysyi sosiaaliavun asiakkaina keskeytyksettä yli viisi vuotta (Pavetti 1993). Jopa pitkäaikaisasiakkaista huomattava määrä poistui tulta vuosittain työllistyttyään, perhesuhteiden muututtua tai lasten kasvaessa etuuksiin oikeuttavaa ikärajaa vanhemmiksi. Asiaksmäärät pysyivät ennallaan vaihtuvuuden kautta: uusia ja entisiä asiakkaita tuli AFDC:n piiriin sieltä poistuneiden tilalle.

Niinpä viiden 1996 jälkeisen vuoden aikana olisi todennäköisesti tapahtunut paljon tukien varasta poistumista vaikka "hölläkätinen" AFDC olisikin pysynyt voimassa. Kun tilalle tulivat uudet, ankarat TANF-säännökset, liittynee asiakasmäärien laskuun tuona aikana epäilemättä jonkin verran tukien varasta poistumisen vauhdittumista, mutta merkittävä osa asiakasmäärien supistumisesta voi johtua myös siitä, että uusia asiakkaita tuli entistä vähemmän. Näiden kahden prosessin erottaminen toisistaan on ollut vaikeaa siksi, ettei osavaltioiden TANF:n aikana ole tarvinnut ilmoittaa avun piiriin tuloa ja poistumaa kuvaavia lukuja⁴. Useat seikat kuitenkin antavat aiheutta olettaa, että huomattava osa TANF:n vaikutuksesta asiakasmääriin liittyy uusien asiakkaiden tulon vähenemiseen pikemmin kuin pitkäaikaisasiakkaiden työllistymiseen.

Ensinnäkin, vaikka meiltä puuttuu kunnollinen TANF:ää kuvaava tilastotieto, tiedämme, että asiakasmäärien lasku AFDC:n aikana vuodesta 1994 vuoteen 1997 perustui uusien ja lyhytaikaisten asiakkuuksien määrän putoamiseen enemmän kuin pitkäaikaisasiakkaiden määrän laskuun (Falk 2000). Koko maan laajuinen 28 prosentin suuruinen asiakasmäärien lasku vuosien 1994 ja 1997 välillä ei voi johtua 2,5 prosentin samanaikaisesta kasvusta pitkäaikaisasiakkaiden määrässä; paljon paremmin sitä selittää 37 prosentin pudotus uusien asiakkaiden määrässä (mt.)⁵. Toiseksi, TANF:n aikana ovat useimmat osavaltiot saattaneet voimaan uusia etuuksien piiriin pääsyä rajoittavia säännöksiä, jotka ohjaavat etuuksien hakijoita työnhakuun tai yksityisen avun piiriin sosiaaliavun sijasta (Maloy ym. 1998). Kolmanneksi, vaikka tietoa asiasta on vähän, väittävät monet tarkkailijat sosiaalireformin luoneen sellaisen kulttuurisen ja hallinnollisen ilmapiirin, joka on saanut etuuksiin oikeutetut perheet luopumaan vaatimasta oikeuksistaan (Bell & Strege-Flora 2000). Neljänneksi, taannoiset tiedot TANF:n jäljellä olevista asiakkaista viittaavat siihen, että epäsuhtaisen suuri osa TANF:n piiriin jäävistä olisi vaikeasti työllistyviä pitkäaikaisasiakkaita (Loprest & Zedlewski 1999).

Huolimatta näistä tosiasioista keskittyy julkinen puhe asiakasmäärien supistumisesta lähinnä poistujiin. Siinä ei kiinnitetä juurikaan huomiota niihin, jotka joko eivät pääse tai eivät voi päästä julkisen avun piiriin. Analysoimistamme 250 mediatekstistä (ks. viitteet 1 ja 2) vain seitsemässä mainitaan pääsyä rajoittavat säännökset yhdeksi asiakasmäärien putoamista selittäväksi tekijäksi, kun 114:ssä viitattiin asiakasmäärän supistumisen yhteydessä sosiaaliavun piiristä poistuviin. Sillä tosiasialla, että vallitsevat tulkinnat asiakasmäärien putoamisesta painottavat poistujia ja poistujien suhteellista osuutta enemmän kuin pääsyä rajoittavia säännöksiä ja tulijoiden määrää, on huomattavat poliittiset seuraukset. Kansalaiset pitäisivät varmasti erinomaisena poliittisena saavutuksena pitkäaikaisasiakkaiden siirtämistä sosiaaliavulta työhön, joka nostaisi heidät köyhyydestä (Gilens 1999). Sen sijaan epäilemme, että asiakasmäärien leikkaaminen lyömällä portit kiinni hädässä olevien perheiden nenän edestä olisi monen mielestä vähäarvoinen ja kunniaton teko.

Tuille pääsyn vaikeuden unohtumisen lisäksi on olemassa toinenkin syy, miksi asiakasmääriä kuvaavien tilastolukujen käyttöä politiikan menestyksen symbolei-

na voi kritisoida. Jos asiakasmäärien supistuminen olisi johtunut ennen kaikkea TANF-politiikan kyvystä auttaa tukien saajia taloudellisen riippumattomuuden saavuttamisessa, niin voisi olettaa, että asiakasmäärät olisivat supistuneet eniten niissä osavaltioissa, jotka ovat panostaneet eniten työhön kannustamiseen, koulutukseen ja ylipäättään mahdollisuuksien luomiseen. Näin ei kuitenkaan ole käynyt. Asiakasmäärät ovat supistuneet eniten valtioissa, joissa on käytössä välittömiä, koko perheeseen kohdistuvia sanktioita – siis valtioissa, jotka rankaisevat epäämällä tuet koko perheeltä asiakkaan epäonnistuessa kerrankin järjestelmän sääntöjen noudattamisessa (Rector & Youssef 1999). Vuodesta 1997 vuoteen 1999 arviolta 540 000 perhettä menetti TANF-avustushekkinsä tämän koko perhettä koskevan rangaistuksen vuoksi (Goldberg & Schott 2000), ja silti vain 24:ssä aineistomme 250 lehtijutusta nostettiin esiin kysymys rangaistusten seurauksista.

Emme halua väittää, että asiakasmäärien lasku olisi tulkittava yksinomaan huonoksi uutiseksi. Sen sijaan pyrimme kiinnittämään huomiota unohdettuihin viitekehyksiin, jotka voisivat ja joiden pitäisi saada tarkkailijat epävarmemmiksi arvioissaan asiakasmäärän supistumisen todellisesta merkityksestä. Osa supistumisesta voidaan panna vahvan talouden tiliin, osa johtuu EITC:n tapaisista palkanlisistä, osa liittyy tukiin oikeutettujen perheiden ohjaamiseen toisaalle tai torjumiseen muutoin ja osa liittyy sanktioihin, jotka yksinkertaisesti heittävät perheitä ulos avun piiristä. Entä kuinka suuri osa asiakasmäärien supistumisesta sitten todella kertoo asiakkaiden onnistuneesta siirtymisestä pitkäaikaisriippuvuudesta taloudelliseen riippumattomuuteen? Voimme vastata vain, ettei kukaan tiedä ja liian harvat edes pohtivat asiaa. Asiakasmäärän supistumisen yksinkertaisesti oletetaan johtuvan siitä, että ihmiset vaihtavat sosiaalipushekkinsä palkkashekkiin, ja sitä arvioidaan pääasiassa tarkastelemalla poistujien menestymistä.

Siitä lähtien kun TANF astui voimaan vuonna 1997 on tutkimuksissa seurattu tukien varasta poistuneita perheitä (esim. ASPE 2000; U.S. General Accounting Office 1999; Loprest 1999). Tiedotusvälineet ovat käsitelleet laajalti näitä tutkimuksia, ja esittäneet ne avaintodisteiksi sille, että sosiaalireformi todellakin on ollut menestys. Poistujista tehdyt tutkimukset tarjoavatkin tärkeää tietoa erinäisistä köyhien perheiden asemassa tapahtuneista muutoksista. Mutta asiakasmäärien supistumisesta kertovien lukujen tapaan näidenkin tutkimusten tulokset ovat epäselviä, ja ne on kehystettävä tietyllä tavoin, jotta ne voitaisiin tulkita todisteiksi politiikan onnistumisesta.

Keskeisiä tuloksia, joiden on tulkittu tukevan oletusta sosiaalireformin menestyksekkyydestä, ovat luvut, joiden mukaan 50–60 prosenttia tukien varasta poistuneista on työssä neljän kuukauden kuluttua tuen maksun lopettamisesta. Näitä tuloksia ovat myös tiedot, joiden mukaan poistujien tulotaso yleensä lievästi kohenee ja heidän palkkansa on samaa luokkaa kuin matalapalkka-alojen naistyöntekijöillä (ASPE 2000; Loprest 1999). Voiko näistä luvuista sitten tehdä menestystarinaa tukevia johtopäätöksiä? Vastaus riippuu käytetyistä mittapuista. Se, että 40–50 prosenttia tulta poistuvista joutuu vielä vuosineljänneksenkin jälkeen selviytymään vailla niin työtuloja kuin sosiaalietuuksiakin, ei vaikuta hyvältä – varsinkin kun tällaisten henkilöiden suhteellinen osuus kasvaa tarkasteluaikaa pidentettäessä. Lopulta melkein kolmanneksen poistujista on ollut pakko palata TANF:n piiriin (Loprest 1999). Menestystarinan todistusaineisto käy yhä epäuskottavammaksi, jos vertailukohtana käytetään entisen ”hölläkätisen” sosiaalipuohjelman vaikutuksia: noin 46 prosenttia AFDC:n saajista poistui sosiaaliavun piiristä työllistyttyään (Pavetti 1993). Osuus on suppeampi kuin TANF:n aikana, mutta kun otetaan huomioon, että työttömyysaste on ollut ennätysmäisen alhainen ja TANF:n työntekijät tekevät kaikkensa edistääkseen millaisen tahansa työn vas-

taanottamista, ei ero juurikaan kerro politiikan ällistytävistä menestyksekkyydestä.

Jos tarkastellaan aineistoa tulotason kohenemisesta, lopputulos on samanlainen. Poistujien tulotasoa arvioidaan tavanomaisesti vertaamalla sitä heidän TANF:n asiakkaina saamiinsa tuloihin. Tällä mittapuulla mitaten poistujien ansiotaso ei juuri voi kuin parantua. Sosiaaliapu on aina tavattu mitoittaa selvästi työmarkkinoiden alimpia palkkoja alhaisemmaksi, jotta asiakkaita kannustettaisiin ottamaan vastaan töitä (Piven & Cloward 1993). Lisäksi sosiaaliavun reaaliarvo on pudonnut sitten 1970-luvun noin puoleen ja on nykyisin liian alhainen kattaakseen edes perheiden perustarpeet puhumattakaan siitä, että se nostaisi heidät köyhyydestä. TANF:n tarjoamat etuudet ovat kovin alhainen vertailukohta, jos tarkoituksena on arvioida tukien varasta poistuneiden menestymistä.

Yhtä huonon mittapuun tarjoaa sosiaalituilta poistuvien ansioiden vertaaminen matalapalkkaisten naisten tuloihin. Vuonna 1998 köyhyysraja kahden lapsen ja aikuisen perheellä oli 1 095 dollarin kuukausituloissa; TANF:ltä poistuvien mediaanitulo vaihteli 11 osavaltiota kattavan tutkimuksen mukaan ainoastaan 665:sta 1 083 dollariin kuukaudessa (ASPE 2000). Itse asiassa poistujien tulot ovat niin matalat, että 49 prosenttia kertoo ruoan loppuvan usein tai joskus ennen kuukauden loppua eikä rahaa sen ostamiseen enää ole; 39 prosenttia kertoo joutuneensa edellisenä vuonna ainakin kerran jättämään vuokran, lainasta johtuvat maksut tai sähkö-, vesi- tms. laskut maksamatta (Loprest 1999). Se, kertovatko poistujien ansiot politiikan onnistumisesta vai ei, riippuu olennaisilta osin siitä, kuinka syvää vähäosaisten perheiden kurjuutta pidetään hyväksyttävänä.

Lopuksi on todettava, että sosiaalireformin menestystarina perustuu paljolti ajatukselle, että sosiaaliavun varasta poistuvat saisivat nyt entistä enemmän juuri sellaista tukea, jolla helpotetaan siirtymistä taloudelliseen riippumattomuuteen. Kuten edellä käsitellyissä, myös tässä väitteessä on jonkin verran perääkin. Ennen vuotta 1996 julkinen sosiaaliapu tarjosi asiakkailleen vain rajallisesti resursseja työllistymiseen ja köyhyydestä irtautumiseen⁶. TANF-ohjelman voidaan väittää liian näitä resursseja. Mutta samaan aikaan kun monenlaisia siirtymävaiheen tukia on todellakin nimellisesti kirjattu säännöksiin, osoittavat poistujille suunnatut kyselyt, että suuri osa entisistä asiakkaista ei tosiasiallisesti saa niitä. Huolimatta suuresta tarpeesta, 53 prosenttia poistujaperheiden lapsista on Medicaid-avun ulkopuolella, aikuisista jää ilman tätä tukea 66 prosenttia ja 69 prosenttia poistujaperheistä ei saa ruokakuponkeja (Loprest 1999). Niistä, jotka ovat siirtyneet tuelta työelämään, jäi kolmen ensimmäisen kuukauden aikana 81 prosenttia ilman apua päivähoidon järjestämisessä, 89 prosenttia ei saanut minkäänlaista rahallista siirtymävaiheen tukea ja 85 prosenttia jäi vaille tukea työnhaussa tai ilman koulutusta työhön (Loprest 1999).

Näitä lukuja ei pidä tulkita yksiselitteiseksi osoitukseksi siitä, että sosiaalireformi olisi kokonaisuudessaan epäonnistunut. On olemassa merkittävä joukko entisiä sosiaaliavun asiakkaita, joita TANF on palvellut hyvin – joita on rohkaistu ja autettu löytämään itselleen työpaikka ja nousemaan sitä kautta köyhyydestä, ja jotka selviytyvät nyt sen verran hyvin, etteivät tarvitse siirtymävaiheen tukea tai jatkuvaa tukea. Ongelmana on, että nykyiset poistujia koskevat tilastot ohjaavat harhaanjohtavasti ajattelemaan, että (1) tällaista nousua köyhyydestä ei juuri tapahtunut aiemman AFDC-ohjelman kaudella, että (2) suurin osa TANF-ohjelmasta poistuvista on menestynyt näin hyvin ja että (3) suurin osa asiakasmäärien supistumisesta on tapahtunut tätä tietä.

Johtopäätökset

Nyt se on virallisesti varmistettu: sosiaalireformi on suuri sosiaalipoliittinen läpimurto.

Michael Kelly (1999, A 21)

Vaikka merkittäviä kriittisiä ääniä kuuluu hallituksen, tiedotusvälineiden ja etujärjestöjen suunnalta, pidetään sosiaalireformia nykyisin laajalti menestyksenä. Tällaisen arvion taustalla on kertomus, jonka mukaan 60-luvulta 90-luvulle voimassa olleet hölläkätiset sosiaaliapuohjelmat synnyttivät pitkäaikaisriippuvuus kriisin, joka vuorostaan tuotti epätoivottua käyttäytymistä ja sukupolvelta toiselle periytyvää köyhyyttä. Yli 25 vuotta kestäneen, tätä tarinaa tukeeneen kampanjan ansiosta sosiaaliavun asiakasmäärät nousivat politiikan onnistumisen keskeisimmäksi mittapuuksi, ja asiakasmäärien vähentäminen tuli politiikan keskeiseksi tavoitteeksi. TANF:n aikana asiakasmäärät ja poistuneiden selviytyminen ovatkin nousseet merkittävimmiksi politiikan onnistumisen mittareiksi – jopa monien sellaisten mielestä, jotka eivät koskaan pitäneet rahallista apua köyhien ihmisten ongelmien perimmäisenä syynä. Sosiaalireformin menestyksen salaisuus on ajatusmallissa tai viitekehyydessä, joka ohjaa näkemään asiakasmäärien supistumisen ja poistujien tilanteet myönteisessä valossa ja samalla häivyttää näkyvistä joukon vaihtoehtoisia arviointikriteerejä, jotka saattaisivat johtaa kriittiseen johtopäätöksiin.

Diskursiiviset prosessit, joita olemme tässä artikkelissa tuoneet esiin, ansaitsevat huomiota, koska arviot jonkin politiikan onnistumisesta tai epäonnistumisesta eivät ole pelkästään poliittisesti latautuneita vaan niillä on myös poliittista vaikutusta. Käsitteet siitä, mitkä politiikat ovat epäonnistuneet ja mitkä taas onnistuneet, määrittävät sitä, millaisista asioista on järkevää keskustella kun tulevaa lainsäädäntöä hahmotetaan. Onnistuneiden ideoiden kehittäjänä tunnettu saa auktoriteettia, joka antaa hänelle vaikutusvaltaa lainsäädäntötyössä. Päättäjät, jotka voivat esiintyä menestyksekkään politiikan luojina, ovat vahvassa asemassa niin vaaleissa kuin lakeja muotoiltaessakin. Nämä ovat syitä, joiden vuoksi poliittisesti konstruoidut uskomukset sosiaalireformin menestyksekkyydestä tai epäonnistumisesta vaikuttanevat merkittävästi siihen, saako TANF jatkoa kongressin 107:nnella istuntokaudella. Tällaiset uskomukset ja niitä ylläpitävä poliittinen toiminta ovat yksi merkittävimmistä sosiaaliturvan tulevaisuuteen vaikuttavista voimista Yhdysvalloissa.

Viitteet

- 1 Aiheeseen liittyvät artikkelit identifioitiin kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä etsimme Lexis-Nexis tietopankista kaikki ne artikkelit, joiden ainakin yhdessä lauseessa esiintyivät sekä sana "welfare" että sana "reform" ja joiden ainakin yhdessä lauseessa esiintyi jokin seuraavista neljästä sanayhdistelmästä: "roll" ja "decline", "roll" ja "drop", "caseload" ja "decline" sekä "caseload" ja "drop". Tällä tavoin saatiin kokoon alustava 358 jutun otos. Toiseksi, rajoittaaksemme analyysin vain aiheen kannalta relevantteihin teksteihin etsimme ja poistimme kaikki yleisöosastot ja ne uutisjutut, jotka joko eivät liittyneet asiaan tai viittasivat siihen vain ohimennen. Näin aineistosta karsiutui 108 juttua, ja sen kokonaismääräksi muodostui 250 relevanttia juttua.
- 2 250 artikkelin otos ja kaikkia viittä luokkaa kuvaavat esimerkkijutut ovat pyydettyä saatavilla artikkelin kirjoittajilta. Koodauksen reliabiliteettiä tarkistettiin siten, että kaksi koodaajaa luokitteli toisistaan riippumatta 50 satunnaisesti aineistosta valitun jutun alaotoksen. Kuvattujen viiden luokan osalta koodaajat olivat samaa mieltä 82 prosentissa alaotoksen tapauksista. Tämä yksimielisyyden aste täyttää inter-individaaliselle reliabiliteetille tavanomaisesti asetetut vaatimukset (ks. Rubin & Babbie 2000, 192–93).
- 3 1960-luvulla liberaalit käyttivät kriisipuheen yhteydessä militaristista metaforaa sota köyhyyttä vastaan – tällainen konstruktio herätti pelkoja toimimattomuuden kustannuksista samalla kun antoi ymmärtää, että valtiolla olisi käytettävissään riittävä arsenaali voiton saavuttamiseksi (Stone 1997).

- 4 Kongressi päätti vuonna 2000 kohentaa jossain määrin sosiaaliavun asiakkaaksi tulon ja sieltä poistumisen tulo-lähtöä. Kestää kuitenkin jonkin aikaa ennen kuin käyttöön saadaan riittävästi tietoa, jotta trendianalyysiä asiakkuuden dynamiikasta TANF:n aikana voidaan tehdä.
- 5 Tässä analyysissä pitkäaikaisasiakkaiksi määriteltiin ne, jotka olivat saaneet etuuksia 60 kuukautta tai pidempään; uusiksi asiakkaiksi taas määriteltiin ne, jotka olivat olleet sosiaaliavun asiakkaina enintään 3 kuukautta.
- 6 AFDC:n viimeisen vuosikymmenen aikana irtautuvien perheiden siirtymäajan tuet (nominal transition benefits for exiting families) takasivat perheille mahdollisuuden hakea ruokakuponkeja, mikäli oikeus etuuteen säilyi, vuoden mittaisen periodin Medicaidin piirissä, mikäli oikeus etuuteen säilyi, ja päivähoitopaikan vuodeksi, mikäli AFDC:ltä siirryttiin työelämään.

Lähteet

- Administration for Children and Families (2001)
Temporary Assistance for Needy Families (TANF), 1936 – 2000. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services. URL: <http://www.acf.dhhs.gov/news/stats/3697.htm>
- Assistant Secretary for Planning and Evaluation (2000)
Leavers and Diversion Studies: Summary of Research on Welfare Outcomes Funded by ASPE. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services.
- Associated Press (1999)
"Welfare Reform Fails Poorest: Many Who Are Eligible Don't Get Food Stamps. Chicago Tribune, 22 Aug.
- Bane, Mary Jo & David T. Ellwood (1994)
Welfare Realities: From Rhetoric to Reform. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bell, Lissa & Carson Strege-Flora (2000)
Access Denied: Federal Neglect Gives Rise to State Lawlessness. Seattle, WA: Northwest Federation of Community Organisations.
- Chong, Dennis (1995)
Creating Common Frames of Reference on Political Issues. Teoksessa: Mutz, Sniderman & Brody (eds.) Political Persuasion and Attitude Change. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cobb, Roger W. & Marc Howard Ross (eds.) (1997)
Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition. Lawrence: University Press of Kansas.
- Collins, Chuck, Betsy Leondar-Wright & Holly Sklar (1999)
Shifting Fortunes: The Perils of the Growing American Wealth Gap. Washington, DC: United for a Fair Economy.
- Danziger, Sheldon H. & Daniel H. Weinberg (1994)
The Historical Record: Trends in Family Income, Inequality, and Poverty. Teoksessa Danziger, Sandefur & Weinberg (eds.) Confronting Poverty: Prescriptions for Change. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- DeParle, Jason (1999)
Life After Welfare: A Collection of Articles by Jason DeParle. New York: New York Times.
URL: <http://www.nytimes.com/library/politics/index-welfare.html>
- Dion, M. Robin & LaDonna Pavetti (2000)
Access to and Participation in Medicaid and the Food Stamp Program: A Review of the Recent Literature. Washington, DC: Mathematica Policy Research.
- Edelman, Murray (1977)
Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail. New York: Academic Press.
- Edelman, Murray (1988)
Constructing the Political Spectacle. Chicago: University of Chicago Press.
- Edelman, Peter (1997)
The Worst Thing Bill Clinton Has Done. Atlantic Monthly, Mar, 43–58.
- Ehrenreich, Barbara (1987)
The New Right Attack on Social Welfare. Teoksessa Piven, Frances Fox, Richard E. Cloward, Barbara Ehrenreich & Fred Block (eds.) The Mean Season: The Attack on the Welfare State. New York: Pantheon.
- Falk, Gene (2000)
Welfare Reform: Trends in the Number of Families Receiving AFDC and TANF. Washington, DC: Congressional Research Service, Domestic Social Policy Division.
- Feldman, Stanley & John Zaller (1992)
The Political Culture of Ambivalence: Ideological Responses to the Welfare State. American Journal of Political Science 36:1, 268–307.
- Fishman, Mark (1980)
Manufacturing the News. Austin: University of Texas Press.
- Gilens, Martin (1999)
Why Americans Hate Welfare. Chicago: University of Chicago Press.
- Goldberg, Heidi & Liz Schott (2000)
A Compliance-Oriented Approach to Sanctions in State and County TANF Programs. Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities.
- Gusfield, Robert (1981)
The Culture of Public Problems. Chicago: University of Chicago Press.

- Hallin, Daniel C. (1984)
The Media, the War in Vietnam, and Political Support: A Critique of the Thesis of an Oppositional Media. *Journal of Politics* 46:2, 224.
- Hilzenrath, David S. (2000)
N.Y. Judge Shelves Welfare Contracts Won by Maximus; Procurement Process Ruled 'Corrupted'. *Washington Post*, 22 Aug.
- Kelly, Michael (1999)
Assessing Welfare Reform. *Washington Post*, 4 Aug.
- Kelly, Michael (2000)
Doves' Day of Reckoning. *Washington Post*, 11 Oct.
- Loprest, Pamela (1999)
Families Who Left Welfare and How They Are Doing. Washington, DC: Urban Institute.
- Loprest, Pamela J. & Sheila R. Zedlewski (1999)
Current and Former Welfare Recipients: How Do They Differ? Washington, DC: Urban Institute.
- Luker, Kristin (1996)
Dubious Conceptions: The Politics of Teenage Pregnancy. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Maloy, Kathleen A., LaDonna A. Pavetti, Peter Shin, Julie Darnell & Lea Scarpulla-Nolan (1998)
Description and Assessment of State Approaches to Diversion Programs and Activities Under Welfare Reform. URL: <http://aspe.os.dhhs.gov/hsp/isp/diverzn/>
- Miller, William H. (1998)
Surprise! Welfare Reform Is Working. *Industry Week*, 16.3.1998.
- Mink, Gwendolyn (2001)
Violating Women: Rights Abuses in the Welfare Police State. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, September 2001.
- Pavetti, LaDonna (1993)
The Dynamics of Welfare and Work: Exploring the Process by Which Women Work Their Way off Welfare. *Väitöskirja*, Harvard University.
- Piven, Frances Fox & Richard A. Cloward (1993)
Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare. New York: Vintage.
- Piven, Frances Fox (2001)
Globalization, American politics, and welfare policy. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, September 2001, 26–37.
- Rank, Mark R. (1994)
Living on the Edge: The Realities of Welfare in America. New York: Columbia University Press.
- Rector, Robert E. & Sarah E. Youssef (1999)
The Determinants of Welfare Caseload Decline. Heritage Foundation. Raportteja 99–04. Washington, DC: Heritage Center for Data Analysis.
- Rubin, Allen & Earl Babbie (2000)
Research Methods for Social Work. Neljäs painos. Belmont, CA: Wadsworth.
- Schram, Sanford F. (1995)
Words of Welfare: The Poverty of Social Science and the Social Science of Poverty. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Schram, Sanford F. (2000)
After Welfare: The Culture of Postindustrial Social Policy. New York: New York University Press.
- Schultze, Steve (2000)
Lawmakers Want Maximus Fired: Six Legislators say W-2 Contractor Has Broken Faith. *Milwaukee Journal Sentinel* 27.10.2000.
- Scott, Daryl Michael (1997)
Contempt & Pity: Social Policy and the Image of the Damaged Black Psyche, 1880–1996. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Sigal, Leon V. (1973)
Reporters and Officials: The Organization and Politics of Newsmaking. Lexington, MA: D.C. Heath.
- Soss, Joe (2000)
Unwanted Claims: The Politics of Participation in the U.S. Welfare System. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Soss, Joe, Sanford F. Schram, Thomas P. Vartanian & Erin O'Brien (2001)
Setting the Terms of Relief: Explaining State Policy Choices in the Devolution Revolution. *American Journal of Political Science*. 45:2, 378–395.
- Stefancic, Jean, Richard Delgado & Mark Tushnet (1996)
No Mercy: How Conservative Think Tanks and Foundations Changed America's Social Agenda. Philadelphia: Temple University Press.
- Stone, Deborah A. (1997)
Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. New York: Norton.
- U.S. General Accounting Office (1999)
Welfare Reform: Information on Former Recipients' Status. Washington, DC: U.S. General Accounting Office.
- Wallace, Geoffrey & Rebecca Blank (1999)
What Goes Up Must Come Down? Explaining Recent Changes in Public Assistance Caseloads. Chicago: Northwestern University.
- Wilson, Laura A., Robert P. Stoker & Dennis McGrath (1999)
Welfare Bureaus as Moral Tutors: What Do Clients Learn from Paternalistic Welfare Reforms? *Social Science Quarterly* 80:3, 473–486.
- Zaller, John (1992)
The Nature and Origin of Mass Opinion. New York: Cambridge University Press.