



# Häpeää ja laiskuutta

## Asiakkaiden, muiden kansalaisten sekä katutason työntekijäryhmien käsitykset toimeentulotukiasiakkuudesta

HELENA BLOMBERG & JOHANNA KALLIO & CHRISTIAN KROLL

Toimeentulotuen perusosan myöntäminen on siirtymässä kunnalliselta sosiaalitoimelta Kelaan. Reformia on perusteltu muun muassa nykyjärjestelmän vaihtelevilla myöntämiskäytännöillä sekä asioinnin leimaavalla luonteella. Miten toimeentulotukiasiakkuus mielletään etuutta käyttäneiden, muiden kansalaisten sekä etuuden kanssa nyt ja tulevaisuudessa työskentelevien ryhmissä ennen Kela-siirtoa?

.....

### Johdanto

Nykyinen toimeentulotukijärjestelmä luotiin aikanaan osaksi kuntien sosiaalihuoltoa Suomessa. Viimesijaisena ja tiukasti tarveharkintaisena etuutena sen tarkoitus oli taata ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo niille, jotka eivät tilapäisesti pystyneet muutoin turvaamaan toimeentuloaan esimerkiksi työtä tekemällä ja/tai ensisijaiseen sosiaaliturvaan tukeutumalla. Ajateltiin, että osana kunnallista sosiaalihuoltoa toimeentulotuki edistää mahdollisuuksia tarjota asiakkaille tarvittaessa muutakin kuin rahallista tukea liittyen esimerkiksi työllistymiseen ja elämänhallintaan.

Tällaista, muissakin Pohjoismaissa yleistä ratkaisua viimesijaiseksi taloudelliseksi tueksi on kuitenkin pitkään kritisoitu, koska se sopii huonosti pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin yleisiin periaatteisiin. Toimeentulotukijärjestelmä on nähty pikemminkin esihyvinvointivaltion kunnallisen köyhäinhoidon jatkeena, jossa apuun oikeu-

tetut eroteltiin muista köyhistä moraalisiin perusteisiin (Sunesson & al. 1998).

Kritiikki kytkeytyy kansainväliseen tieteelliseen keskusteluun tarveharkintaisten etuuksien eduista ja haitoista. Yhtäältä tiukka tarveharkinta on nähty keinona kohdentaa taloudelliset resurssit tehokkaasti niitä eniten tarvitseville. Toisaalta tiukan tarveharkinnan on väitetty luovan kahtiajaon järjestelmän, jossa kansalaiset asemoituvat selkeästi asiakkaisiin ja maksajiin. Jos tukea saavat vain köyhimmät, jotka näin tulevat erotelluiksi niistä, jotka osallistuvat etuuden rahoitukseen, oletetut seuraukset ovat moninaiset: ne koskevat järjestelmän legitimitettiin ja tehokkuutta köyhyiden poistamisessa. Yhtäältä on väitetty, että asiakkaat voivat kokea, että järjestelmän piilevä viesti on, että tukea ei oikeastaan pitäisi hakea lainkaan, mikä tekee sen asiakkuudesta häpeällistä. Toisaalta on argumentoitu, että tarveharkintainen järjestelmä luo houkutuksen hakea tukea mahdollisimman paljon, ehkä myös väärin perustein. Maksavan kansanosan, mutta myös järjestelmän toimeenpanijatahojen, on vastaavasti oletettu suhtautuvan epäluuloisesti tällaisen tuen hakumotivieihin ja täten hakijoiden moraalisiin. Tarveharkintaisuus tuottaa lisäksi vaatimuksia sekä asiakkaiden että järjestelmän sisäisestä tiukasta kontrollis-

*Tutkimus on osa Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa hanketta "Eriarvoisuus niukuuden aikana" (päättönumero: 293103).*

ta. Tämä johtaa etuuden suhteen mittavaan ja kalliiseen byrokraatiaan järjestelmän ylläpitämiseksi (Rothstein 1998; Swärd 2013). Minkään näistä tunnusmerkeistä ei ole katsottu olevan yhteensopiva pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin ihanteiden kanssa.

Eräät tutkijat ovat kuitenkin selittäneet tämän tiukasti tarveharkintaisen ja viimesijaisen etuuden sitkeän pysymisen pohjoismaisen mallin osana eräänlaisena pohjoismaisen hyvinvointijärjestelmän yleisten periaatteiden paradoksaalisena seurauksena. Koska pääasiallinen sosiaaliturvajärjestelmä rakentuu perusoletukseen kaikkien osallistumisesta yhteisten etuuksien ja palveluiden rahoittamiseen työnteon kautta (Lödemel 1997), ne työikäiset ja -kykyiset, jotka eivät siihen syystä tai toisesta osallistu, jäävät vääjäämättä järjestelmän luoman sosiaalisen kansalaisuuden määritelmän ja muita koskevien sosiaalisten oikeuksien ulkopuolelle (Johansson 2001). Ulkopuolelle jääville pätee täten erilainen tukien myöntämisen logiikka kuin muille.

Useat yllä mainituista näkökohdista ovat olleet esillä suomalaisessa keskustelussa sosiaaliturvatuksista ja toimeentulotuesta 1990-luvun laman jälkeen. Käytännössä toimeentulotuen luonne on muuttunut laman jälkeen väliaikaisesta tuesta poikkeuksellisissa elämäntilanteissa pysyvämäksi toimeentulon muodoksi, koska työttömyys on jäänyt korkealle tasolle ja muuttanut muotoaan samalla kun ensisijaisten tulonsiirtojen taso on heikentynyt suhteessa elinkustannusten nousuun. Vuonna 2012 toimeentulotukea sai noin seitsemän prosenttia väestöstä eli noin 370 000 henkilöä. Heistä pitkäaikaisesti (10–12 kuukautta kalenterivuoden aikana) tukea saaneiden osuus oli vajaa kolmannes (THL 2014).

On esitetty, että tarveharkintainen järjestelmä vaikuttaa myös etuuksia käsittelevien työntekijöiden mielipiteisiin. He käyttävät merkittävää harkintavaltaa yksittäisten hakemusten myöntämisperusteiden tulkinnassa, mikä saattaa lisätä epäilystä vilpin olemassaolosta. Koska työntekijät saattavat käytännössä vaikuttaa harkintavaltansa kautta merkittävällä tavalla etuuden tosiasialliseen sisältöön, erityisesti toimeentulotuen tyyppisen viimesijaisen etuuden yhteydessä (vrt. Rothstein, 1998), heidän käsityksiään on mielekästä tutkia. Työntekijöiden käsitykset asiakkaista vaikuttavat todennäköisesti myös asiakaskohtaamiseen ja -palveluun. Perinteisesti toimeentulotukea ovat käsi-

telleet lähinnä kunnallisen sosiaalitoimen sosiaalityöntekijät. Nykyään varsinkin toimeentulotuen perusosan käsitteleminen on varsin monessa kunnassa siirretty sosiaaliohjaajille tai etuuskäsittelijöille. Monimutkaisimmissa etuusasioissa (esim. perusosan alentamisessa) sosiaalityöntekijöillä on usein edelleen keskeinen asema myös näissä kunnissa.

Maaliskuussa 2015 eduskunta hyväksyi Alexander Stubbin hallituksen esityksestä lain toimeentulotuen perusosan myöntämisen ja maksatuksen siirtämisestä Kansaneläkelaitokselle (HE 358/2014). Muutoksen on tarkoitus astua voimaan 2017. Lain perusteluissa mainitaan muun muassa asioinnin leimaava luonne kunnallisessa sosiaalitoimessa, tarve yhtenäistää myöntämisperusteet alueellisen tasa-arvon turvaamiseksi sekä kansalaisten mahdollisuus hakea toimeentulotukea ja muita vähimmäisturvaan liittyviä etuuksia samasta virastosta. Reformin oletetaan myös tuottavan säästöjä byrokraatian vähentyessä. Sen sijaan perusteluissa ei ole mainintaa siitä, että toimeentulotuen institutionaalinen luonne (tarveharkintaisuus) tai siihen liittyvä asiakaskontrolli ja selontekovelvollisuus voivat itsessään olla stigmatisoivia.

Järjestelmästä, jossa alun perin luotettiin pitkälti sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen erikoistuneen profession eli sosiaalityöntekijöiden asiantuntijuuteen perustuvaan toimeenpanoon, siirrytään organisaatioon, jonka yleinen toimintatapa on lähempänä perinteistä byrokraattista ideaalia, jossa riittävän yksityiskohtaisten määräysten on tarkoitus taata oikeudenmukaisen toimeenpanon. Tulevassa järjestelmässä ei vaadita profession edellyttämää yhtenäistä koulutustaustaa ja -tasoa (vrt. Rothstein 1998). Yksityiskohtaiset määräykset eivät kuitenkaan aina takaa yhdenvertaisuutta; jos järjestelmä ei pysty huomioimaan yksilöiden erityistarpeita, tosiasiallinen yhdenvertaisuus ei välttämättä toteudu (Pylkkänen 2014). Tämän näkemys mukaan sosiaalityöntekijöiden asiantuntijuuteen (tietopohjaan) perustuva harkinnanvaraista tukea voidaan pitää yhdenvertaisuuden edistämisenä.

Lain astuttua voimaan sosiaalitoimistojen työntekijöiden sijaan toimeentulotuen perusosan maksatuksesta – mukaan lukien sen mahdollisesta määrääjällisestä alentamisesta – päättäisivät Kelan

etuuskäsittelijät.<sup>1</sup> Samalla todetaan, ettei lainmuutoksen tavoitteena ole muuttaa toimeentulotuen myöntämisperiaatteita tai tasoa (HE 358/2014). Lakimuutos tulee kuitenkin muuttamaan sosiaalityön luonnetta. Muutoksen toivotaan vapauttavan aikaa paneutuvalla ja räätälöidylle aikuissosiaalityölle, jossa olisi aikaa työskennellä yksilön sekä eri yhteisöjen kanssa. Eri arviointitutkimuksissa onkin todettu, että tällaisen sosiaalityön keinoin voidaan selvästi vähentää huono-osaisuutta (esim. Saikkonen & al. 2015). Haasteena on kuitenkin, että etuuskäsittelyn ja sosiaalityön erittely johtaa siihen, että ainakin osa asiakkaista ei enää tule tai pääse sosiaalihuollon piiriin ja täten eivät saa tarvitsemaansa sosiaalityön apua ja tukea (vrt. Roi-vainen & al. 2011).

Tässä kansainvälisestikin harvinaisessa institutionaalisisessa ratkaisussa on siis tarkoitus pitää myöntämisperiaatteet sekä taso muuttumattomina mutta vaihtaa toimeenpanijatahoa. Ratkaisu poikkeaa useista viime vuosikymmenten sosiaalipoliittisista reformeista, joissa on yleensä muutettu etuuksien ja palveluiden myöntämisperusteita ja/tai tasoa, mutta järjestelmän toimeenpanijataho on pysynyt samana. Sipilän hallitusohjelmassa mainittu toimeentulotukireformin uudelleenarviointi (Ratkaisujen Suomi, 2015) ei vähennä kysymyksen ajankohtaisuutta.

Tarkastelemme artikkelissamme, miten toimeentulotukiasiakkuus mielletään nyky-Suomen oloissa. Olemme kiinnostuneita siitä, miten toimeentulotuen asiakkaat sekä muut kansalaiset mieltävät tämän. Koska toimeentulotuessa käsitelijöiden voidaan olettaa olevan tärkeä ryhmä etuuden kannalta, tarkastelemme myös etuuksien kanssa nyt ja tulevan reformin jälkeen työskentelevien työntekijäryhmien eli kuntien sosiaalityöntekijöiden sekä Kelan käsitelijöiden käsityksiä toimeentulotukiasiakkuudesta. Nämä ryhmät edustavat katutason työntekijöitä, joilla tarkoitetaan julkisella sektorilla työskenteleviä henkilöitä, jotka toimivat asiakastyössä, laativat viranomaispäätöksiä, käyttävät harkintaa ja vastaavat laissa määritellyn sosiaalipoliittikan toimeenpanosta (Lipsky 1980; Evans 2010).

<sup>1</sup> Ehkäisevä toimeentulotuki ja osa täydentävästä toimeentulotuesta säilyvät kuitenkin kunnallisen sosiaalityön vastuulla, minkä johdosta Kelan ja sosiaalitoimien yhteistyö nousee myös keskeiseksi kysymykseksi reformin toimivuuden kannalta.

## Toimeentulotukiasiakkuuteen liittyvistä käsityksistä

Kuten yllä jo kuvattiin, vahvasti tarveharkintaisen ja viimesijaisen toimeentulotuen luonteen ja myöntämisperusteluiden vuoksi sen oletetaan antavan kansalaisille erilaisia normatiivisia viestejä kuin pohjoismaisen mallin tyypillisemmät etuudet ja palvelut. Yhtäältä etuuden ajatellaan synnyttävän stigmaa ja sitä kautta häpeää, toisaalta sen oletetaan voivan synnyttää epäilyjä asiakkaiden (työ)moraalista. Usein ajatellaan, että häpeäntunteet ilmentyvät etuuden alikäyttönä (vrt. esim. Gustafsson 2002)<sup>2</sup>, kun taas ylikäyttö on seurausta asiakkaiden yrityksistä hankkia etuutta ilman hyväksyttäviä syitä.

Toimeentulotuen mahdollisen ali- tai ylikäytön voidaan ajatella määräytyvän myös toisin perustein. Kyse voi tällöin olla esimerkiksi potentiaalisten hakijoiden tietämättömyydestä oikeuksistaan etuuksiin ja/tai kyseisten etuuksien riittämättömästä kohdentamisesta ajatellen ihmisten tarpeita. Muun muassa tästä syystä yli- ja alikäyttöä voidaan olettaa tapahtuvan myös muiden kuin tarveharkintaisten etuuksien kohdalla (vrt. esim. Roosma & al. 2015). Molempien ilmiöiden voidaan ajatella esiintyvän samanaikaisesti saman etuuden kohdalla. Joka tapauksessa toimeentulotuen kaltaisissa etuuksissa ei voida välttämättä lähteä siitä, että (mahdollinen) ali- tai ylikäyttö selittyisi kokonaan (etuuden luomilla tai vahvistamalla) moraalisilla ongelmilla, kuten häpeän tunteella, asiakkaan haluttomuudella hankkia toimeentulonsa muilla keinoin tai vilpillisellä toiminnalla. Tästä syystä nämä tekijät on syytä käsitellä empiirisesti erillisinä.

Empiiristä kvantitatiivista tutkimusta toimeentulotukijärjestelmän aiheuttamista kokemuksista ja mielikuvista on tehty melko vähän Suomessa, mutta tutkimukset muista Pohjoismaista ovat osoittaneet, että häpeäntunteukset ovat yleisiä toimeentulotukiasiakkaiden keskuudessa (esim. Starrin & al. 2003). Myös laadullisten tutkimusten mukaan toimeentulotukea saavat liittyvät asiakkuuteensa monia negatiivisia asioita, kuten häpeän, leimautumisen, osattomuuden ja syrjäytymisen (Marttila & al. 2010, 145–150). Kuitenkaan suoranaista empiiristä näyttöä siitä, että juu-

<sup>2</sup> Alikäytöllä tarkoitetaan sitä, että yksilö, joka on oikeutettu toimeentulotukeen, ei sitä syystä tai toisesta hae.

ri häpeäntuntemukset johtaisivat toimeentulotuen alikäyttöön ei liiemmin ole, mutta tutkimusten mukaan toimeentulotuen alikäyttö on laajaa sekä Suomessa että muualla (Bargain & al. 2010; Gustafsson 2002; Kuivalainen 2007). Huomioitavaa on myös, että toimeentulotukijärjestelmän melko negatiivisesta leimasta huolimatta toimeentulotuen sosiaalityöstä löytyy myös positiivisia asiakaskokemuksia ja -tuloksia (esim. Koskenalho 2013; Saikkonen & al. 2015).

### Käsityksiä selittävät tekijät ryhmätasolla

Olli Kangas ja Jaana Sikiö (1996) tutkivat 1990-luvulla kansalaisten käsityksiä toimeentulotuen ali- ja ylikäytöstä sekä mielikuvia asiakkaista. Siinä ei kuitenkaan käsitelty kysymystä tähän etuuteen mahdollisesti liittyvästä häpeästä. Tutkimuksen mukaan noin 80 prosenttia kansalaisista uskoi, että monet niistä, jotka ovat toimeentulotuen tarpeessa, eivät kuitenkaan hae sitä. Toisaalta tutkimus osoitti, että negatiiviset mielikuvat asiakkaista olivat melko tavallisia: enemmistö epäili asiakkaiden olevan laiskoja (60 %) ja hakevan toimeentulotukea vilppiin perustuen (76 %). Kansalaisten mielipiteet toimeentulotuen asiakkaista olivat siis varsin ambivalentteja.

Toimeentulotukijärjestelmän tiukan tarveharkinnan on väitetty luovan kahtiajaon tuen saajien ja muiden kansalaisten välille. Niiden, joilla on omakohtaisia kokemuksia toimeentulotuen asiakkuudesta, voidaan siis olettaa erottuvan käsityksissään muista kansalaisista (vrt. yllä). Jo edellä mainittu Kankaan ja Sikiön tutkimus osoitti, että toimeentulotukea parhaillaan saavat uskoivat muita useammin tuen alikäyttöön ja siihen, että apu menee todella tarpeeseen. Muita harvemmin he uskoivat asiakkaiden olevan laiskoja, mutta samalla toimeentulotuen saajien enemmistö (68 %) uskoi etujen hakemisessa käytettävän vilpillisiä keinoja.

Viimeksi mainittu tulos antaa täten myös hieman tukea teorioille, joiden mukaan osa toimeentulotuen asiakkaista haluaa tehdä eroa itsensä ja muiden asiakkaiden välillä. Erottautensa muista asiakkaista he liittävät muihin negatiivisia piirteitä, kuten vilpillisyyttä (Coley & al. 2000; Kangas & Sikiö 1996), ja voivat näin itse erkaantua häpeästä. Tämä mekanismi voi heijastua asiakkaiden käsityksiin, mutta epätodennäköisesti niin, että näkemykset laiskuudesta ja vilpistä olisivat yleisempiä asiakkaiden kuin muiden kansalaisten keskuudessa.

Oletamme siis, *että toimeentulotukiasiakkaat*

*liittävät järjestelmään useammin häpeän ja alikäytön ja harvemmin laiskuuden ja vilpin kuin muut kansalaiset. (H1)*

Myös hyvinvointivaltion katutason työntekijöiden käsityksiä toimeentulotukiasiakkuudesta on tutkittu melko vähän; tutkimukset, joissa vertailaan kansalaisten ja katutason työntekijöiden mielipiteitä toimeentulotuesta, ovat harvinaisia. Bo Rothsteinin teorioihin (1998) nojaten tarveharkintaiset järjestelmät synnyttävät epäilyjä vilpistä, ei vain kansalaisten, vaan myös katutason työntekijöiden keskuudessa. Toisaalta, vaikka selektiiviset järjestelmät voivat synnyttää negatiivisia mielikuvia asiakkaista, järjestelmän sisällä olevia professioita ohjaa teorettinen tietotaito sekä ammatillinen etiikka (Blomberg & al. 2015).

Varsinkin sosiaalialan professionaalinen koulutus, jossa opetuksessa korostuvat sosiaalisten ongelmien rakenteelliset syyt, on osoittautunut olevan negatiivisesti yhteydessä individualistisiin ja huono-osaisia syyllistäviin mielipiteisiin (Blomberg & al. 2015). Myös aikaisempi tutkimus tukee olettamusta, että hyvinvointivaltion katutason työntekijät eivät suhtaudu yhtä kriittisesti toimeentuloasiakkuuteen kuin kansalaiset (Kallio & Kouvo 2015).

Aiempi tutkimus viittaa siihen, että katutasotyöntekijäryhmien (kuten sosiaalityöntekijöiden ja Kelan käsittelijöiden) välillä voi olla asenne-eroja, jotka johtuvat mm. juuri ammattiryhmän koulutuksesta ja normatiivisista ohjenuorista (Kallio & Kouvo 2015). Sosiaalityöntekijöillä on sosiaalialan professionaalinen yliopistokoulutus, kun taas osalla Kelan käsittelijöistä on ainoastaan ammatillinen koulutus. Myös organisaatiotyypistä johtuvat erot asiakaskunnissa voivat vaikuttaa katutason työntekijöiden käsityksiin. Sosiaalityöntekijöiden asiakaskunnalle on usein leimallista syvä ja pitkittynyt köyhyys sekä heikko työmarkkina-asema (Van Aerschot 2011; Ritakallio 1991). Kelan asiakaskunnasta kaikki eivät sen sijaan ole huono-osaisia, koska virasto tarjoaa myös universaaleja etuuksia. Kelan käsittelijöiden työnkuvas- ta riippuu se, kuinka paljon he kohtaavat työssään asiakkaita, jotka ovat (myös) toimeentulotuensaa- jia ja miten paljon heillä on arkipäivän kokemuk- sia tällaisista asiakkaista.

Aiempaan tutkimukseen nojaten oletamme siis, *että katutasotyöntekijät, erityisesti sosiaalityönteki- jät, liittävät järjestelmään useammin häpeän ja ali- käytön ja harvemmin laiskuuden ja vilpin kuin kan- salaiset. (H2)*

### Käsityksiä selittävät tekijät yksilötasolla

Perinteisesti sosiaalipoliittisia mielipiteitä on selitetty sosiaaliturvaan liittyvillä intresseillä ja ideologialla (Jaeger 2006). Intressin käsite on kuitenkin haastava, koska tutkimme sosiaaliturvamielipiteiden sijaan käsityksiä toimeentulotukiasiakkuudesta. Kaikilla ei näin ole esimerkiksi samanlaisia tuen tasoon liittyviä intressejä kuin on toimeentulotuen asiakkailta. Aikaisempaan tutkimukseen nojaten voimme kuitenkin olettaa, että sosiografiset ja ideologiset tekijät yksilötasolla lisäävät ymmärrystämme asiakkaiden, muiden kansalaisten ja katutason työntekijöiden käsityksistä (Kallio & Kouvo 2015; Kangas & Sikiö 1996).

Naiset suhtautuvat tutkimusten mukaan toimeentulotuen asiakkaisiin positiivisemmin kuin miehet, mikä tulee esille esimerkiksi väärinkäyttöön liittyvissä käsityksissä (Kallio & Kouvo 2015; Kangas & Sikiö 1996). Naiset syyllistävät köyhiä tai työttömiä harvemmin ahdingostaan kuin miehet (Kallio & al. 2013; Niemelä 2008; Sun 2001). Tämä voi johtua sukupuolten välisistä arvoeroista. Naiset arvostavat enemmän sosiaalista tasa-arvoa, solidaarisuutta ja yhteisöllisyyttä, kun taas miehillä korostuvat taloudelliseen ja aineelliseen hyvinvointiin liittyvät arvot (Arts & Gelissen 2001, 295–297).

Näin ollen oletamme, että *naiset liittävät toimeentulotuen asiakkuuteen enemmän alikäyttöä ja häpeää ja vähemmän laiskuutta ja vilppiä kuin miehet. Oletus pätee sekä asiakkaisiin, muihin kansalaisiin että katutason työntekijöihin. (H3)*

On mahdollista, että ikääntyneet liittävät toimeentulotuen asiakkuuteen enemmän häpeää ja alikäyttöä kuin nuorimmat ikäryhmät, jotka näkevät toimeentulotuen pikemminkin oikeutena kuin asiana, jota tulisi hävetä. Ajatus perustuu siihen, että asiakaskunnan laajetessa yhä isompi osa kansalaisista profiloituu sosiaaliturvan asiakkaisiksi, mikä vähentää leimautumista. Vanhimmat ikäryhmät ovat mahdollisesti sosiaalistuneet enemmän yksilövastuuseen ja itsenäisen pärjäämisen vaatimukseen kuin ikäluokat, jotka ovat tottuneet laajaan hyvinvointivaltioon suppean sijaan. Ikääntyneillä ajatus köyhäinhoidosta ehdollistaa mielipiteitä, jolloin apu voidaan nähdä köyhille tarkoitettuna leimaavana armopalana (Kangas & Sikiö 1996, 122). Tämä sukupolvien erilainen kokemustausta voi päteä myös katutason toimijoihin. Aiemmat tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että juuri eri ikäryhmien käsitykset yhtäältä alikäytöstä ja toisaalta ylikäytöstä ovat ambivalent-

teja. Esimerkiksi Kankaan ja Sikiön (1996, 122) tutkimuksessa vanhemmat ikäluokat uskoivat toimeentulotuen menevän tarpeeseen, mutta samalla he uskoivat toimeentulotukihakijoiden vilppiin ja laiskuuteen.

Näin ollen oletamme, että *ikäntyneet asiakkaat, muut kansalaiset ja katutason työntekijät liittävät toimeentulotuen asiakkuuteen enemmän alikäyttöä ja häpeää mutta myös enemmän laiskuutta ja vilppiä kuin nuoret. (H4)*

Koulutus ei selitä ainoastaan kansalaisten ja katutason työntekijöiden välisiä asenne-eroja, vaan voidaan olettaa, että se on merkityksellinen tekijä myös ryhmien sisäisten erojen tarkastelussa (Blomberg & al. 2013). Korkeasti koulutetut kansalaiset ja katutason työntekijät ovat empaattisempia huono-osaisia kohtaan ja uskovat harvemmin toimeentulotuen väärinkäyttöön kuin matalasti koulutetut. Tuloksia on tulkittu siten, että koulutus lisää ymmärrystä huono-osaisuuden taustalla vaikuttavista monimutkaisista mekanismeista ja täten myös empatiaa heikommassa asemassa olevia kohtaan. (Kallio & Kouvo 2015; Kangas & Sikiö 1996.)

Oletamme, että *korkeakoulutetut asiakkaat, muut kansalaiset ja katutason työntekijät liittävät toimeentulotuen asiakkuuteen enemmän alikäyttöä ja häpeää ja vähemmän laiskuutta ja vilppiä kuin matalasti koulutetut. (H5)*

Ideologiaa mitataan asennetutkimuksissa yleensä puoluepoliittisella samaistumisella (Jaeger 2006). Aikaisemman tutkimuksen mukaan se on kytköksissä sekä yleisiin hyvinvointivaltiomielipiteisiin että abstrakteihin käsityksiin huono-osaisuuden syistä ja toimeentulotukiasiakkaiden ansaitsevuudesta (Kallio & Kouvo 2015; Lepianka 2007). Oikeistoon itsensä sijoittavat kansalaiset ja katutason työntekijät syyllistävät useammin köyhiä ahdingostaan ja näkevät toimeentulotuen asiakkaat vähemmän oikeutettuina apuun kuin vasemmistoa kannattavat. Leimallista oikeistolaiselle näkökulmalle on asiakkaaseen liittyvien ominaisuuksien korostaminen: asiakkuus on tietoinen valinta, joka on seurausta laiskuudesta ja yrittämättömyydestä (Kangas & Sikiö 1996, 109).

Oletamme aikaisempaan tutkimukseen pohjautuen, että *vasemmistoa tukevat asiakkaat, muut kansalaiset ja katutason työntekijät liittävät toimeentulotuen asiakkuuteen enemmän alikäyttöä ja häpeää ja vähemmän laiskuutta ja vilppiä kuin oikeistoon samaistuvat. (H6)*

## Tutkimusaineisto, muuttajat ja menetelmät

Käytämme tutkimuksessamme kahta kyselyä. Katutason työntekijä -aineisto on Helsingin yliopistossa loppuvuonna 2011 kerätty aineisto. Keräämisessä käytettiin sähköistä kyselyä, joka lähetettiin vastaajille suoraan heidän työ sähköposteihinsa. Kelan käsittelijöille lähetettiin 1 500 kyselyä. Tämä oli satunnaisotos kaikista 3 717 paikallistoimistojen käsittelijästä, joita ovat vakuutuslääkärin, asiakassuhteiden ja asiakasneuvojen. Kelalaisille tehtiin kaksi muistutuskierrosta. Vastausprosentti on noin 60 ja tapausten määrä 887. Kuntien sosiaalityöntekijöistä (ml. johtavat sosiaalityöntekijät ja sosiaalisuhteiden) kysely lähetettiin niille, jotka olivat ilmoittaneet ammattiliitto Talentille sähköpostiosoitteensa. Kyseessä oli siis kokonaisuus Talentiaan kuuluvista kuntien sosiaalityöntekijöistä, jotka olivat ilmoittaneet liitolle sähköpostiosoitteensa. Suomenkielinen lomake lähti 1 987 sosiaalityöntekijälle ja ruotsinkielinen 150:lle. Arvion mukaan kuitenkin vain noin 1 600 sosiaalityöntekijää vastaanotti lomakkeen, mikä johtui esimerkiksi vanhentuneista osoitteista. Vastausprosentti on 33 ja tapausten määrä 530. Alhainen vastausprosentti voi johtua siitä, että sosiaalityöntekijöille tehtiin vain yksi muistutuskierron. Olemme verranneet vuosina 2011 ja 2007 (vastausprosentti oli 60) kerättyjä sosiaalityöntekijäkyselyjä keskenään (ks. Kallio 2013). Vertailun mukaan kyse ei ole systemaattisesta kadosta. Koko aineistossa tapauksia on 2 124.

Toisena aineistona käytämme keväällä 2012 Itä-Suomen yliopistossa kerättyä valtakunnallista WEBE-kyselyaineistoa. Osoitteita 2 000 suomenkielistä kantasuomalaisista. Kysely toteutettiin postikyselynä. Muistutuskierron oli kaksi ja vastausprosentti 38 (n = 1 883). Alhaisesta vastausprosentista huolimatta aineisto on alueellisesti ja sosiodemografisesti edustava. Painomuuttujaa laadittiin korjaamaan kuitenkin ikään ja sukupuoleen liittyvää pientä vinoutta. Painomuuttujaa käytämme kuvailevissa analyyseissa muttemme monimuuttujamalleissa, joissa olemme vakiointeet iän ja sukupuolen.

Käytämme neljää vastemuuttujaa, jotka ovat

- 1) toimeentulotuen hakeminen koetaan häpeällisenä (häpeä)
- 2) monet, jotka ovat toimeentulotuen tarpeessa, eivät kuitenkaan hae sitä (alikäyttö)
- 3) monet hakevat toimeentulotukea vilppiin pe-

rustuen (ylikäyttö tai vilppi)

- 4) useimmat toimeentulotuen varassa olevat ovat laiskoja ja heiltä puuttuu halu ratkaista ongelmansa (laiskuus).

Vastausvaihtoehdot väittämiin olivat täysin ”samaa mieltä”, ”osittain samaa mieltä”, ”ei samaa eikä eri mieltä”, ”osittain eri mieltä” ja ”täysin eri mieltä”. Ryhmittelimme ne uudelleen monimuuttujamalleja varten (0 = muut, 1 = samaa mieltä olevat).

Selittävinä tekijöinä käytämme sukupuolta, ikää (35 v tai vähemmän, 36–50 v ja 51 v tai enemmän) ja koulutusta (enintään toisen asteen koulutus ja opisto- tai korkeakoulututkinto). Tämän lisäksi työntekijöiden ideologiaa lähestyimme tarkastelemalla viimekertaisissa vaaleissa äänestetyllä puolueella (oikeisto, muut, vihreät, vasemmisto). Kansalaisilta tiedusteltiin puolestaan puoluepoliittista samaistumista 0–10 asteikolla, jonka luokitelimme: oikeisto (10–7), keskusta (6–4) ja vasemmisto (3–0). Kansalaisaineistossa (20–64-vuotiaat vastaajat) mittasimme toimeentulotukiasiakkuutta kysymyksellä ”Oletko sinä tai joku kotitalouteesi kuuluva saanut viimeisen 12 kuukauden aikana toimeentulotukea?”. Kysymykseen myönteisesti vastanneiden osuus (7 % kotitalouksista) ei siis vaikuta oleellisesti poikkeavan tilastoista (vrt. THL 2014). Koska rajausta on tehty viimeiseen 12 kuukauteen, ”ei-asiakkaisiin” kuuluvat myös ne vastaajat, jotka jossain aiemmassa vaiheessa ovat saaneet toimeentulotukea. Olettamuksemme kuitenkin on, että ne, jotka ovat ilmoittaneet saaneensa toimeentulotukea, liittävätkin järjestelmään *useammin* häpeän ja alikäytön ja harvemmin laiskuuden ja vilpin kuin ne, jotka eivät ole ilmoittaneet saaneensa toimeentulotukea, joista iso osa ei ole kuitenkaan koskaan saanut toimeentulotukea. (Olemme raportoineet aineistojen jakautumisen käytettyjen selittävien tekijöiden mukaan liitetaulukossa 1, ks. [www.julkari.fi](http://www.julkari.fi).)

Teimme analyysejä erikseen kansalais- ja työntekijäaineistoilla. Menetelminä käytimme suoria jakaumia ja logit-mallia, koska vastemuuttajat olivat dikotomisissa. Raportoimme analyyseissä monimuuttujamallit niin, että ensimmäisessä on mukana työntekijäryhmä tai asiakkuus. Toisessa mallissa olemme ottaneet mukaan kaikki sosiodemografiset ja ideologiset tekijät. Kolmannessa eli niin sanotussa koko mallissa on mukana kaikki käytetyt tekijät yhtä aikaa. Mallit on laadittu näin, koska koulutus ja työntekijäryhmä korreloivat keskenään. Lisäksi olemme erityisen kiinnost-

tuneita siitä, miten ammattiryhmä ja asiakkuus kytkeytyvät käsityksiin toimeentulotukiasiakkuudesta. Tämän takia raporttoimme tulokset ennen ja jälkeen vakiointien. Taulukoissa 2 ja 3 raportoidaan vetosuhteet (*odds ratio*), tilastolliset merkitsevyydet ja keskvirheet. Käytämme tilastollisen merkitsevyyden rajana viiden prosentin riskitasoa.

## Tulokset

Päinvastoin kuin odotimme, asiakkaat eivät yleisesti poikkea mielipiteissään muista kansalaisista (H1). He (31 %) uskovat kuitenkin hieman harvemmin kuin muut kansalaiset (36 %), että useimmat toimeentulotuen varassa olevat ovat laiskoja.

Kuten oletimme (H2), kansalaisten ja katutason työntekijöiden mielipiteet erovat toisistaan, mutta eivät kaikissa väittämissä. Työntekijät uskovat alikäytön olevan varsin laajaa: 81 prosenttia heistä on sitä mieltä, että monet toimeentulotuen tarpeessa olevat eivät sitä kuitenkaan hae. Kansalaiset uskovat tähän vähemmän, mutta heistäkin väitteen kannalla on 63 prosenttia. Häpeän kohdalla kansalaisten (71 %) ja katutason työntekijöiden (75 %) mielipiteet eivät poikkea selvästi toisistaan. Katutason työntekijät epäilevät asiakkaiden moraalia selvästi harvemmin kuin kansalaiset: 19 prosenttia työntekijöistä ja 34 prosenttia kansalaisista uskoo, että toimeentulotukea haetaan vilpillisesti. Edelleen 36 prosenttia kansalaisista näkee asiakkaat laiskoina, kun vastaava luku työntekijöillä on 20.

Myös katutason työntekijäryhmät eroavat toisistaan. Sosiaalityöntekijät (87 %) näkevät alikäytön suurempana ongelmana kuin Kelan käsittelijät (77 %). Sosiaalityöntekijät (11 ja 7 %) ovat harvemmin sitä mieltä, että tukea haetaan vilpillisin keinoin tai että asiakkaat ovat laiskoja, kuin Kelan käsittelijät (24 ja 29 %). Sosiaalityöntekijöillä ero häpeä- ja alikäyttöväättämien sekä ylikäyttö- ja laiskuusväittämiä välillä on suurempi kuin kelalaisilla: selvä enemmistö uskoo häpeään ja alikäyttöön mutta vain murto-osa ylikäyttöön ja laiskuuteen.

Seuraavaksi tarkastelemme logit-malleja (taulukot 2 ja 3). Kuvailevien analyysien pohjalta todetut erot asiakkaiden ja muiden kansalaisten sekä sosiaalityöntekijöiden ja kelalaisten välillä pysyvät samanlaisina myös logit-malleissa. Tämän vuoksi siirrymme suoraan muita selittäviä tekijöitä koskeviin tuloksiin.

*Taulukko 1. Kansalaisten ja katutason työntekijöiden näkemykset toimeentulotukiasiakkuudesta. Täysin ja osittain väitteiden kanssa samaa mieltä olevien prosentuaaliset osuudet. Kansalaisten aineisto on painotettu.*

	Häpeä	Alikäyttö	Ylikäyttö	Laiskuus
<b>Kansalaisaineisto</b>				
Kaikki	71	63	34	36
On kokemuksia asiakkuudesta	75	61	31	31
Ei kokemusta asiakkuudesta	71	63	34	36
<b>Työntekijäaineisto</b>				
Kaikki	75	81	19	20
Sosiaalityöntekijät	76	87	11	7
Kelan käsittelijät	75	77	24	29

*Sukupuoli* jakaa erityisesti kansalaisten mielipiteitä: Miehet tukevat vähemmän häpeä- ja alikäyttöväättämiä kuin naiset. Yhteys on päinvastainen, kun tarkastellaan ylikäyttöä ja asiakkaiden mahdollista laiskuutta. Miehet uskovat useammin myös vilpin mahdollisuuteen ( $p < 0,01$ ) ja kannattavat naisia useammin laiskuusväitettä ( $p < 0,001$ ). Sukupuoli ei erottele katutason työntekijöiden mielipiteitä yhtä selvästi kuin kansalaisten. Miestyöntekijät arvioivat kuitenkin asiakkaat tilastollisesti merkitsevästi useammin laiskoiksi kuin naiset. Kolmas hypoteesimme saa tuloksista siis osittaista tukea (H3).

*Ikä* jakaa kansalaisten ja katutason työntekijöiden mielipiteitä, kuten oletimme aikaisemman tutkimuksen perusteella (H4), muttei kaikissa kysymyksissä. Ikääntyneiden mielipiteet toimeentulotukiasiakkuudesta eivät myöskään ole ristiriitaisia, kuten neljännessä hypoteesissamme oletimme. Ikääntyneet kansalaiset ja työntekijät syyttävät toimeentulotuen asiakkaita harvemmin laiskoiksi kuin nuoret. Kansalaisaineistossa yhteys on selkeämpi kuin työntekijäaineistossa, jossa ainoastaan vanhin ikäryhmä erosi nuorimmasta. Sen sijaan kansalaisaineistossa nuorin ikäryhmä eroo yksilöä syyllistävillä näkemyksillään tilastollisesti erittäin merkitsevästi kaikista sitä vanhemmista ikäryhmistä ( $p < 0,001$ ). Iän myötä kasvaa todennäköisyys arvioida, että toimeentulotukeen liittyy alikäyttöä. Yhteys on erityisen selkeä kansalaisaineistossa, jossa nuorin ikäryhmä poikkeaa tilastollisesti erittäin merkitsevästi molemmista vanhemmista ikäryhmistä ( $p < 0,001$ ). Työn-

Taulukko 2. Selittävien muuttujien yhteydet katutason työntekijöiden mielipiteisiin. Logit-malli, vetosuhteet (odds ratio), tilastolliset merkitsevyydet ja keskivirheet sulkeissa.

	Häpeä			Alikäyttö			Ylikäyttö			Laiskuus		
	Malli 1	Malli 2	Malli 3	Malli 1	Malli 2	Malli 3	Malli 1	Malli 2	Malli 3	Malli 1	Malli 2	Malli 3
<b>Ammatti</b>												
Kelan käsittelijä	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sosiaali-työntekijät	1,061 (0,140)	1,044 (0,155)	2,036*** (0,323)	2,018*** (0,349)	0,385*** (0,063)	0,486*** (0,087)	0,181*** (0,035)	0,231*** (0,047)				
<b>Sukupuoli</b>												
Nainen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mies	0,698 (0,162)	0,699 (0,163)	0,757 (0,188)	0,784 (0,197)	0,980 (0,265)	0,950 (0,258)	1,837** (0,433)	1,746* (0,426)				
<b>Ikä</b>												
-35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
36-50	0,865 (0,153)	0,864 (0,153)	1,171 (0,204)	1,164 (0,204)	0,915 (0,168)	0,917 (0,169)	0,942 (0,160)	0,959 (0,166)				
51-	0,522*** (0,090)	0,519*** (0,090)	1,592* (0,292)	1,441 (0,269)	0,964 (0,176)	1,055 (0,196)	0,456*** (0,086)	0,532** (0,104)				
<b>Koulutus</b>												
Enintään toinen aste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Korkea-aste	0,829 (0,153)	0,816 (0,157)	1,302 (0,250)	1,025 (0,203)	0,534*** (0,095)	0,679* (0,125)	0,537*** (0,097)	0,800 (0,147)				
<b>Puoluekanta</b>												
Oikeisto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Muut	0,975 (0,159)	0,977 (0,159)	0,997 (0,186)	1,034 (0,194)	1,177 (0,204)	1,140 (0,199)	1,225 (0,209)	1,142 (0,199)				
Vihreät	1,944** (0,482)	1,918** (0,484)	1,287 (0,338)	1,059 (0,285)	0,432** (0,130)	0,526* (0,161)	0,510* (0,139)	0,725 (0,206)				
Vasemmisto	1,429* (0,244)	1,418* (0,245)	0,862 (0,159)	0,775 (0,145)	0,645* (0,124)	0,715 (0,140)	0,506*** (0,101)	0,589** (0,121)				
chi <sup>2</sup>	0,20	33,26	33,35	21,50	12,56	29,81	37,49	38,05	55,15	104,10	76,59	138,30
bic	1481,4	1491,4	1498,5	1257,9	1309,9	1299,8	1256,4	1298,9	1289,0	1231,8	1302,4	1247,9
N	1309	1309	1309	1309	1309	1309	1309	1309	1309	1309	1309	1309

\* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001

tekijäaineistossa vanhin ikäryhmä näyttää liittävän asiakkuuteen harvemmin häpeän kuin nuorin ryhmä (p < 0,001). Kansalaisaineistossa ikä ei ole häpeään liittyvissä mielipiteissä merkitsevä. Ikä ei selitä kummankaan ryhmän kohdalla ylikäyttö-mielipiteitä.

Koulutus selittää kansalaisten ja katutason työntekijöiden mielipiteitä ylikäytöstä ja asiakkaiden laiskuudesta. Kansalaisista korkeasti koulutetut kannattavat matalasti koulutettuja vähemmän ylikäyttöön ja laiskuuteen liittyviä väittämiä (p > 0,001). Kytkös on samansuuntainen työntekijäaineistossa, mutta erot eivät ole tilastollisesti yhtä merkitseviä. Tämä johtuu todennäköisesti siitä,

että ammatti ja koulutus korreloivat vahvasti keskenään. Vastoin hypoteesiamme (H5) koulutus ei kuitenkaan kytkeydy häpeään ja alikäyttöön liittyviin näkemyksiin.

Tulosten mukaan näkemys toimeentulotukiasiakkuudesta on *ideologisesti* latautunut aihe, kuten oletimme (H6). Poliittinen samaistuminen on kuitenkin vahvemmin yhteydessä kansalaisten kuin katutason työntekijöiden mielipiteisiin. Yleisesti voidaan sanoa, että vasemmistoon samaistuvat liittävät toimeentulotukiasiakkuuteen useammin häpeän sekä alikäytön ja harvemmin ylikäytön sekä asiakkaiden laiskuuden kuin oikeistoon samaistuvat.



Taulukko 3. Selittävien muuttujien yhteydet kansalaisten mielipiteisiin. Logit-malli, vetosuhteet (odds ratio), tilastolliset merkitsevyydet ja keskivirheet sulkeissa.

	Häpeä			Alikäyttö			Ylikäyttö			Laiskuus		
	Malli 1	Malli 2	Malli 3	Malli 1	Malli 2	Malli 3	Malli 1	Malli 2	Malli 3	Malli 1	Malli 2	Malli 3
<b>Asiakkuus</b>												
Asiakas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Muut	0,831 (0,176)		0,835 (0,179)	0,980 (0,190)		1,044 (0,209)	1,166 (0,233)		1,254 (0,255)	1,443 (0,302)		1,635* (0,357)
<b>Sukupuoli</b>												
Nainen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mies	0,792* (0,087)	0,790* (0,086)		0,750** (0,079)	0,751** (0,079)		1,371** (0,144)	1,376** (0,145)		1,638*** (0,177)	1,651*** (0,179)	
<b>Ikä</b>												
-35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
36-50	1,215 (0,179)	1,225 (0,181)		1,849*** (0,258)	1,845*** (0,258)		0,989 (0,142)	0,979 (0,141)		0,598*** (0,086)	0,585*** (0,085)	
51-	1,240 (0,172)	1,246 (0,173)		2,268*** (0,301)	2,265*** (0,301)		0,868 (0,118)	0,862 (0,117)		0,417*** (0,057)	0,410*** (0,057)	
<b>Koulutus</b>												
Enintään toinen aste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Korkea-aste	1,109 (0,135)	1,121 (0,137)		0,825 (0,095)	0,823 (0,095)		0,556*** (0,068)	0,549*** (0,067)		0,456*** (0,058)	0,443*** (0,056)	
<b>Poliittinen samaistuminen</b>												
Oikeisto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Keskusta	1,296* (0,156)	1,292* (0,156)		1,367** (0,159)	1,368** (0,159)		0,806 (0,094)	0,809 (0,095)		0,622*** (0,074)	0,627*** (0,075)	
Vasemisto	1,733** (0,292)	1,719** (0,290)		2,282*** (0,376)	2,287*** (0,378)		0,596** (0,096)	0,602** (0,097)		0,365*** (0,063)	0,373*** (0,064)	
chi <sup>2</sup>	0,79	19,19	19,91	0,01	80,73	80,78	0,60	42,58	43,85	3,23	118,60	123,90
bic	2044,9	2063,7	2070,4	2213,6	2170,1	2177,4	2186,0	2181,2	2187,3	2165,4	2087,3	2089,4
N	1697	1697	1697	1697	1697	1697	1697	1697	1697	1697	1697	1697

\* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001

## Johtopäätökset

Oletuksistamme poiketen kansalaisten käsitykset toimeentulotukiasiakkaista eivät juuri poikenneet asiakkaiden vastaavista. Teoriat ovat painottaneet, että tarveharkintaiset järjestelmät luovat kahtiajaon tuen saajien ja maksajien välillä, minkä seurauksena toimeentulotukiasiakkaat tuntevat häpeää. Tulostemme mukaan kuitenkin myös iso osa kansalaisista oli sitä mieltä, että toimeentulotuen hakemiseen liittyy häpeää. On mahdollista, että tämä johtuu siitä, että kansalaiset eivät näe itseään vain maksajina vaan pystyvät myös samaistumaan asiakkaiden asemaan. Järjestelmä ei näytä kuitenkaan päässeen eroon köyhäinhuollollisesta häpeäleimastaan huolimatta tuen saamisen yleisyydestä.

On myös huomioitava, ettei käyttämämme asiakkuusmuuttuja mittaa pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden käsityksiä. Mahdollisesti erot pitkäaikaisasiakkaiden ja kansalaisten käsitysten välillä olisivat suuremmat kuin nyt saadut tulokset antavat ymmärtää. Tästä huolimatta on mielenkiintoista, että asiakkaiden ja muiden kansalaisten käsitykset eivät eroa toisistaan. Näyttää siltä, ettei ainakaan kunnallisen toimeentulotuen hakeminen (ja siihen liittyvä väitetty stigma, vrt. yllä) juuri vaikuta ihmisten käsityksiin toimeentulotukeen liittyvästä ”häpeästä tai laiskuudesta”.

Enemmistö kansalaisista sekä molemmista katurason työntekijäryhmistä liitti toimeentulotukeen alikäytön ja häpeän. Työntekijät arvioivat kuitenkin useammin kuin kansalaiset, etteivät monet

toimeentulotuen tarpeessa olevat sitä kuitenkin hae. Häpeään liittyvissä mielipiteissä ero ei ollut näin selkeä, mutta tulosten mukaan molemmat katutason työntekijäryhmät liittivät asiakkuuteen hieman useammin häpeän kuin kansalaiset. Kansalaiset ja katutason työntekijät arvioivat selvästi harvemmin, että järjestelmään kytkeytyy ylikäyttöä ja asiakkaat ovat laiskoja, mutta tällä kannalla olivat useammin kansalaiset kuin katutason toimijat. Erityisen vähän ylikäyttö- ja laiskuusväittämiä kannattivat sosiaalityöntekijät.

Kelan käsittelijöillä mielikuvat laiskoista ja vilpillisistä asiakkaista olivat yleisempiä kuin sosiaalityöntekijöillä (vrt. myös Kallio & Kouvo 2015). Toimeentulotuen Kela-siirtymää ja tulevia asiakas-kohtaamisia tai -kontakteja ajatellen tulos voi olla hieman ongelmallinen. Kelan käsittelijät tulevat jatkossa myös päättämään toimeentulotuen perusosan alennuksista ja käyttämään näin sanktioal-  
taa asiakkaisiin, jotka esimerkiksi kieltäytyvät heille osoitetuista aktivointitoimista. Tämä valta on aikaisemmin kuulunut kuntien sosiaalityöntekijöille. Toisaalta pitää muistaa, että tutkimuksemme kelalaisten ryhmä on hyvin heterogeeninen: se sisältää vakuutus- ja asiakassihteerejä sekä asiakasneuvoja sosiaaliturvan eri alueilta. Ja vaikka käsitykset laiskoista asiakkaista ovat melko yleisiä, enemmistö ei niihin kuitenkaan yhdy. Lisäksi emme tiedä, ketkä Kelan vastaajista (jos kukaan) siirtyvät hoitamaan toimeentulotukihakemuksia tulevaisuudessa. Emme myöskään tiedä, muuttuvatko kelalaisten käsitykset toimeentulotukiasiakkaista, kun toimeentulotuki tosiasiallisesti siirtyy Kelaan ja erityyppiset kohtaamiset asiakkaiden kanssa yleistyvät. On myös muistettava, että monessa kunnassa niin sanotut etuuskäsittelijät hoitavat jo nyt toimeentulotuen maksatuksen, ja emme tiedä juuri mitään heidän käsityksistään asiakkaista.

Tulosten mukaan alikäyttöä ja häpeää pidettiin yleisempänä ongelmana kuin laiskuutta ja vilppiä. Alikäytön arveltiin olevan selvästi suurempi ongelma kuin ylikäyttö. Tässä mielessä tuloksemme poikkeavat Kankaan ja Sikiön 1990-luvun puolivälissä tekemästä kansalaistutkimuksesta, jossa käsitykset näyttäytyivät hyvin ambivalentteina: yhtäältä uskottiin vilppiin (76 %) sekä laiskuuteen (60 %) ja toisaalta alikäyttöön (79 %). Tutkimuksemme mukaan vilppiin uskoi 34, laiskuuteen 36 ja alikäyttöön 63 prosenttia kansalaisista.

Tutkimuksestamme ei selviä, mistä muutos ylikäyttö- ja laiskuuskäsityksissä johtuu. Toisaalta

toimeentulotukeen kytkeytyy nykyään enemmän kontrollia aktivoinnin ja sanktioiden muodossa kuin 1990-luvulla (Van Aerschoot 2011) ja ihmiset ovat mahdollisesti tietoisia näistä toimenpiteistä. Julkisessa keskustelussa on ollut esillä myös toimeentulotuen matala taso ja ylipäättään perusturvan riittämättömyys. Täten käsitykset toimeentulotuen saannin ja sen varassa elämisen help-  
pudesta eivät ehkä elä niin voimakkaasti ihmisten mielisissä kuin aikaisemmin. Tulostemme mukaan ”ylikäyttö- ja laiskuuskäsitykset” eivät ole yhtä suuri järjestelmän legitimititeetti-ongelma kuin ne ovat olleet aikaisemmassa tutkimuksessa. Toisaalta ”alikäyttökäsitykset” vaikuttavat Kankaan ja Sikiön (1996) tulosten perusteella yhtä yleisiltä nyt kuin 1990-luvun puolivälissä. On mahdollista, että häpeä- ja alikäyttömielipiteiden yleisyys liittyy myös kontrolli- ja sanktitoimenpiteiden yleisty-  
miseen.

Valitut selittävät yksilötason tekijät kytkeytyivät selkeämmin kansalaisten kuin katutason työntekijöiden mielipiteisiin. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että sosiaalityöntekijät ja Kelan käsittelijät ovat taustatekijöiltään homogeenisempia ryhmiä kuin kansalaiset.

Poliittinen samaistuminen on merkityksellinen tekijä katutason työntekijöillä, mutta vielä selkeämmin se on kytkeytynyt kansalaisten mielipiteisiin. Näyttää siltä, että poliittinen samaistuminen on hyvin keskeinen tekijä, joka määrittää ja ohjaa, miten kansalaiset ajattelevat yhteiskunnallisista asioista. Myös ikä selitti mielipiteitä. Se kytkeytyy kansalaisten ja katutason työntekijöiden näkemyksiin samansuuntaisesti: ikääntyminen lisää ymmärrystä järjestelmään liittyvistä tuntemuksista (häpeä) ja ongelmista (alikäyttö). Mielenkiintoista on se, että ikääntyneet katutason työntekijät liittävät järjestelmään nuoria vähemmän häpeää. Oletuksemme siitä, että ikääntyneet olisivat mieltäneet tuen enemmän köyhäinhoidolliseksi ja häpeälliseksi, ei pitänyt paikkaansa. Ikä ei erotellut häpeämielipiteitä kansalaisaineistossa.

Miehet näkevät kansalaisaineiston perusteella asiakkaat naisia useammin laiskoina ja vilpillisinä sekä arvioivat harvemmin, että järjestelmään liittyy häpeää ja alikäyttöä. Katutason työntekijöillä sukupuoli ei ole näin merkityksellinen tekijä, mutta tulokset antavat kuitenkin viitteitä siitä, että miestyöntekijät pitävät asiakkaita hieman useammin laiskoina kuin naistryöntekijät.

Koulutus jakoi kansalaisten ja katutason toimijoiden mielipiteitä ylikäytöstä ja asiakkaiden lais-

kuudesta. Korkeasti koulutetut arvioivat molemmissa ryhmissä toimeentulotuen asiakkaat harvemmin vilpillisiksi ja laiskoiksi kuin matalasti koulutetut. Tämä voi selittyä vähän koulutettujen ja työväenluokkaisten *moraalisesta konservatismista*, jonka mukaan he kannattavat tulonsiirtoja, tassa-arvoa ainoastaan silloin, kun se on heille taloudellisesti kannattavaa. Sen sijaan esimerkiksi vähemmistöjä tai toimeentulotukiasiakkaita koskevat asenteet ovat jyrkkiä ja konservatiivisia. (Svallfors 2006.) On myös mahdollista, että matalissa sosiaalisissa asemassa olevat ja vähän koulutetut haluavat tehdä eroa itsensä ja toimeentulotukiasiakkaiden väliltä (Coley & al. 2000).

Kela-siirtymästä huolimatta toimeentulotuen tarveharkintaisin osa säilyi kunnallisessa sosiaalityössä. Miten tämä ja ennen kaikkea perusosan hallinnon siirtyminen Kelaan vaikuttaa toimeentulotukiasiakkuutta koskeviin mielikuviin? Mahtavatko kansalaiset mieltää toi-

meentulotukiasiakkuuden vähemmän häpeällisenä kuin tällä hetkellä, kun etuuden myöntäminen ja maksatus siirtyvät instituutioon, joka tarjoaa myös universaaleja etuuksia? Tämän kysymyksen kannalta on oleellista pohtia, mikä toimeentulotuessa luo häpeää.

Viitaten keskusteluun yllä etuuden legitimitettiin on lähinnä ajateltu vaikuttavan yhtäältä etuuden mahdollinen tarveharkintaisuus, toisaalta tarveharkintaisen etuuden hakuprosessi ja viranomaisten kohtaaminen. Kysymykseen siitä, miten käy häpeän ja leimautumisen, kun harkintavaltaa sisältävät myöntökriteerit ja hakuprosessi pysyvät *periaatteessa* samoina ja vain tukea myöntävä instituutio vaihtuu, ei liene valmista vastausta. Tämä tekee reformin seuraamisen mielenkiintoiseksi teoriamuodostuksen kannalta. Jos esimerkiksi toimeentulotuen sanktiokäytännöt muuttuvat reformin seurauksena, sillä saattaa olla vaikutusta myös käsityksiin asiakkuudesta.

Saapunut 21.8.2015  
Hyväksytty 2.12.2015

## KIRJALLISUUS

- Arts, Wil & Gelissen, John: Welfare States, Solidarity and Justice Principles. Does the Type Really Matter? *Acta Sociologica* 44 (2001): 4, 283–299.
- Bargain, Olivier, & Immervoll, Herwig & Viitamäki, Heikki: No Claim, No Pain: Measuring the Non-Take-Up of Social Assistance Using Register Data. Bonn: IZA Discussion Paper No. 5355, 2010.
- Blomberg, Helena & Kroll, Christian & Kallio, Johanna & Erola, Jani: Social Workers' Perceptions of the Causes of Poverty in the Nordic Countries. *Journal of European Social Policy* 23 (2013): 1, 68–82.
- Blomberg, Helena & Kallio, Johanna & Kroll, Christian & Niemelä Mikko: What explains frontline workers' views on poverty? A comparison of three types of welfare sector institutions. *International Journal of Social Welfare* 24 (2015): 4, 324–334.
- Coley, Rebekah Levine & Kuta, Ann & Chase-Lansdale, Lindsay: An insider view: knowledge and opinions of welfare from African American girls in poverty. *Journal of Social Issues* 56 (2000): 4, 707–726.
- Evans, Tony Professional Discretion in Welfare Services. *Beyond Street-Level Bureaucracy*. Aldershot: Ashgate, 2010.
- Gustafsson, Björn: Assessing non-use of social assistance. *European Journal of Social Work* 5 (2002): 2, 149–158.
- HE 358/2014: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.
- Jaeger, Mads Meier: What makes people support public responsibility for welfare provision: Self-interest or political ideology? A longitudinal approach. *Acta Sociologica* 49 (2006): 3, 321–338.
- Johansson, Håkan: I det sociala medborgarskapets skugga: Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen. Lund: Arkiv förlag, 2001.
- Kallio, Johanna: Sosiaalityöntekijöiden, diakoniatyöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden näkemykset toimeentulotuen saajista. *Diakonian tutkimus* (2013): 1, 39–65.
- Kallio, Johanna & Blomberg, Helena & Kroll, Christian: Social workers' attitudes towards the unemployed in the Nordic countries. *International Journal of Social Welfare* 22 (2013): 1, 219–229.
- Kallio, Johanna & Kouvo, Antti: Street-level bureaucrats' and general public's deservingness perceptions of the social assistance recipients in Finland. *Social Policy & Administration* 49 (2015): 3, 316–334.
- Kangas, Olli & Sikiö, Jaana: Kunnon kansalaisia vai laiskoja lurjuksia? Suomalaisen käsitykset toimeentulotuen saajista. S. 107–136. Teoksessa Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (toim.): Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. Tutkimuksia 65. Helsinki: Stakes, 1996.
- Koskenalho, Marja: Kertomuksia Espoon aikuissosiaalityön asiakkaiden arjesta. Lisensiaatin tutkintona suoritettava erityissosiaalityöntekijän koulutus. Yhteiskunnallinen tiedekunta, Jyväskylän yliopisto, 2013.
- Kuivalainen, Susan: Toimeentulotuen alikäytön laa-

- juus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 72 (2007): 1, 49–56.
- Lepianka, Dorota: Are the poor to be blamed or pitied? A comparative study of popular poverty attributions in Europe. Tilburg, The Netherlands: Tilburg University, 2007.
- Lipsky, Michael: *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- Lödemel, Ivar: *The Welfare Paradox: Income Maintenance and Personal Social Services in Norway and Britain 1946–1966*. Oslo: Scandinavian University Press, 1997.
- Marttila, Anneli & Whitehead, Margaret & Canvin, Krysia & Burström, Bo: Controlled and dependent: experiences of living on social assistance in Sweden. *International Journal of Social Welfare* 19 (2010): 2, 142–151.
- Niemelä, Mikko: Perceptions of the Causes of Poverty in Finland. *Acta Sociologica* 51 (2008): 1, 23–40.
- Pylkkänen, Anu: Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva – harkinnan muuttuneet rajat. Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha & Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.): *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen*. Teemakirja 13. Helsinki: Kela, 2014.
- Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015, Liite 3, 7.
- Ritakallio, Veli-Matti: *Köyhyys ei tule yksin. Tutkimus hyvinvointipuutteiden kasautumisesta toimeentulotukiasiakkailta*. Tutkimuksia 11. Helsinki: Stakes, 1991.
- Roivainen, Irene & Heinonen, Jari & Ylinen, Satu: *Köyhä byrokratian rattaissa. Tutkimuksia 64*. Helsinki: Kunnallisanalyyttinen keskus, 2011.
- Roosma, Femke & van Oorschot, Wim & Gelissen, John: *The Achilles' heel of welfare state legitimacy: perceptions of overuse and underuse of social benefits in Europe*. *Journal of European Public Policy* (2015), doi: 10.1080/13501763.2015.1031157
- Rothstein, Bo: *Just institutions matter. The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Saikkonen, Paula & Blomgren, Sanna & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna: *Poistaako sosiaalityö huono-osaisuutta? Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 89*. Helsinki: Kunnallisanalyyttinen keskus, 2015.
- Sun, An-Pyng: Perceptions among social work and non-social work students concerning causes of poverty. *Journal of Social Work Education* 37 (2001): 1, 161–173.
- Starrin, Bengt & Kalander Blomqvist, Marina & Jansson, Staffan: *Socialbidragstagande och statusbunden skamkänsla*. *Socialvetenskaplig tidskrift* 10 (2003): 1, 24–47.
- Sunesson, Sune & Blomberg, Staffan & Edebalk, Per Gunnar & Harrysson, Lars & Magnusson, Jan & Meeuwisse, Anna & Petersson, Jan & Salonen, Tapio: *The flight from universalism*. *European Journal of Social Work* 1 (1998): 1, 19–29.
- Svallfors, Stefan: *The Moral Economy of Class. Class and Attitudes in Comparative Perspective*. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- Swärd, Hans: *Det tudelade välfärdssystemet*. S. 153–169. Teoksessa Swärd, Hans & Edebalk, Per Gunnar & Wadensjö, Eskil (toim.): *Vägar till välfärd*. Stockholm: Liber, 2013.
- THL: *Toimeentulotuki 2012. Suomen virallinen tilasto*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastoraportteja, 2014.
- Van Aerschoot, Paul: *Activation policies and the protection of individual rights. A critical assessment of the situation in Denmark, Finland and Sweden*. Ashgate: Farnham, 2011.

## ENGLISH SUMMARY

*Helena Blomberg & Johanna Kallio & Christian Kroll: Shame and idleness: how clients, other citizens and street-level workers view social assistance recipients (Häpeää ja laiskuutta. Asiakkaiden, muiden kansalaisten sekä katutason työntekijäryhmien käsitykset toimeentulotukiasiakkuudesta)*

It is often claimed that selective welfare benefits give rise to different perceptions of benefit recipients than other forms of social security: the argument is that selective programmes tend to highlight the distinction between needy recipients and the paying majority.

This study analyses perceptions of social assistance recipients among various societal groups in Finland. Using evidence from nationwide surveys, we investigate assistance recipients' and non-recipients' (N=1883) views, the views of social workers within municipal social services (N=530), who are currently responsible for the administration of social assistance, and the views of social security officials at the national Social Insurance Institution (N=887), who will soon take over this responsibility.

According to the results, the majority of the respondents in all groups associate social assistance with shame and problems of non-take-up, while perceptions of recipients' moral inferiority are less common. Social workers in particular do not seem to question the morals of recipients. Somewhat surprisingly, the general public does not differ from social assistance recipients in their perceptions. Furthermore, personal political ideology and education proved to be significant with respect to perceptions of social assistance recipients in all the groups investigated.

Comparisons with results from the mid-1990s revealed both similarities and differences. Social assistance was, and still is, associated with shame and non-take-up problems. However, negative perceptions regarding the morals of social assistance recipients have diminished over time.

The results are discussed in the light of the imminent reforms to the social assistance system.

**Keywords:** benefit reform, social assistance perceptions, recipients, citizens, street-level workers.