

# Kelan etuuskäsittelijöiden näkemykset köyhyyden syistä

**Mikko Niemelä:** *dosentti, tutkijatohtori, Kelan tutkimusosasto*  
*mikko.niemela@kela.fi*

*Janus* vol. 18 (4) 2010 337–354

**Janus**

## Tiivistelmä

Artikkelissa tarkastellaan toimeentuloturvan katutason byrokraattien näkemyksiä köyhyyden syistä. Pääkysymyksenä on, missä määrin heidän näkemyksensä köyhyyden syistä vaihtelevat eri väestöryhmien – maahanmuuttajien, lapsiperheiden ja eläkeläisten – köyhyyden osalta. Tutkimuksen aineistona toimii Kelan etuuskäsittelijöille vuonna 2008 lähetetty sähköpostikysely. Tulokset osoittavat, että katutason byrokraattien näkemykset köyhyyden syistä ovat riippuvaisia siitä, minkä väestöryhmän köyhyydestä on kyse. Siirryttäessä eläkeläisistä lapsiperheisiin ja maahanmuuttajiin yksilöllisten syiden kannatus kasvaa ja rakenteellisten syiden kannatus laskee. Perinteisillä demografisilla ja ammattiin liittyvillä tekijöillä ei pystytty selittämään köyhyyden näkemysten eroja. Näkemykset ovat kuitenkin voimakkaasti yhteydessä suhtautumiseen sosiaalietuuksien ali- ja väärinkäyttöön.

**Väestön köyhyyden** syitä koskevilla näkemyksillä on tärkeitä sosiaalipoliittisia implikaatioita. Ensinnäkin, näkemykset köyhyyden syistä kuvaavat huono-osaisten asemaa yhteiskunnassa ja ovat näin ollen keskeinen osa yhteiskunnan hyvinvointikulttuuria ja moraalista ilmastoa (Mau 2003; Pfau-Effinger 2005; Svallfors 1996, 17-20; van Oorschot ym. 2008). Toiseksi, köyhyyden näkemysten tutkimus lisää ymmärrystä köyhyyden sosiaalisesta luonteesta, sillä yksilön mielipiteet köyhistä ja köyhyyteen johtaneista syistä ovat yhteydessä siihen, millä tavoin hän suhtautuu köyhiin erilaisissa vuorovaikutustilanteissa (Bullock 1999; Clarke & Sison 2003). Kolmanneksi ja kenties tärkeimpänä seikkana, mielipiteiden on osoitettu olevan yhteydessä köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisten poliittisten toimenpiteiden legitimitettiin ja ihmisten

halukkuuteen vähentää köyhyyttä (Cozzarelli ym. 2001, 208; myös Blomberg & Kroll 2010). Aiemmissä tutkimuksissa on esimerkiksi korostettu, että sosiaalietuuksille halutaan tiukempia ehtoja silloin, kun avuntarve nähdään itse aiheutetuksi ja köyhyys yksilön käyttäytymisestä johtuvana (Appelbaum 2001; Kangas 2003).

Perinteikkäästä tutkimustraditiosta huolimatta hyvinvointivaltiota koskeva mielipidetutkimus ei ole ollut kovinkaan kiinnostunut köyhyydestä ja sen syistä. Näkemykset köyhyyden syistä ovatkin kiinnostaneet selvästi enemmän sosiaalipsykologeja kuin sosiaalipoliitikkoja tai sosiologeja (ks. kuitenkin Albrekt Larsen 2006; Forma ym. 2007; Lepianka 2007; Niemelä 2008; 2009; van Oorschot & Halman 2000; Saunders 2003). Lisäksi suurin osa aiemmista köyhyyden syitä kos-

keviä näkemyksiä tarkastelevista tutkimuksista on keskittynyt väestön näkemyksiin. Poliittisten toimenpiteiden ja poliittisen toimeenpanon näkökulmasta on kuitenkin tärkeää keskittyä koko väestön lisäksi päätöksentekijöiden ja päätöksiä toimeenpanevien viranomaisten näkemyksiin. Tämänkaltaista lähestymistapaa edustavat tutkimukset, jotka ovat tarkastelleet päätöksentekijöiden tai eliittien hyvinvointivaltioasenteita (esim. Forma 1998; 2000; Taylor-Gooby 1996; Verba ym. 1987) tai tutkimukset, joissa on vertailtu kuntalaisten ja kuntapäätäjien välisiä mielipiteitä hyvinvointipalvelujen järjestämisestä (Blomberg & Kroll 1999; 2003; Kallio 2010; Kallio & Niemelä 2008). Lisäksi on tutkittu päätöksiä toimeenpanevien viranomaisten – niin sanottujen katutason byrokraattien – hyvinvointiasenteita (esim. Blomberg ym. 2010; Blomberg & Kroll 2010; Bullock 2004; Jones 1994; Saarinen 2009; Weiss & Gal 2007; Weiss-Gal ym. 2009; Weiss-Gal & Gal 2007).

Tässä artikkelissa keskitytään katutason byrokraattien köyhyyden syitä koskeviin näkemyksiin. Katutason byrokraatit, kuten sosiaalityöntekijät, työhallinnon viranomaiset tai Kelan etuuskäsittelijät ovat yhteiskunnan huono-osaisten väestöryhmien näkökulmasta kenties kaikkein tärkeimpiä päätöksentekijöitä. Lisäksi toimeentuloturva käytännön tasolla toimeenpanevat katutason viranomaiset näkevät jokapäiväisessä työssään, millä tavoin ihmisten taloudellinen toimeentulo rakentuu ja millaiset mekanismit ja tekijät ovat taloudellisten ongelmien taustalla. Katutason byrokraatteja edustavat tässä tutkimuksessa merkittävimmän toimeentuloturva toimeenpanevan organisaation, Kelan, etuuskäsittelijät. Artikkelissa tarkastellaan etuuskäsittelijöiden näkemyksiä köyhyyden syistä ja niitä selittäviä tekijöitä. Lisäksi kiinnostus kohdistuu siihen, missä määrin näkemykset köyhyyden syistä ovat yhteydessä suhtautumiseen sosiaalietuuksien ali- ja väärinkäyttöön.

## Näkemykset köyhyyden syistä

Köyhyyden syitä koskevien näkemysten tutkimuksen pioneerina pidetään yleisesti amerikkalaista sosiologi Joe R. Feaginia (1972; 1975), joka havaitsi, että amerikkalaisten näkemykset köyhyyden syistä voidaan jakaa kolmeen peruskategoriaan – yksilöllisiin, sosiaalisiin ja fatalistisiin. Yksilöllisiä syitä ovat ihmisten käyttäytymisestä johtuvat tekijät, kuten saamattomuus, laiskuus tai epämoraalinen käytös. Sosiaalisia tai rakenteellisia syitä ovat yksilön ulkopuoliset sosiaaliset, taloudelliset ja institutionaaliset syyt. Sen sijaan fatalistisen syyn mukaan köyhyyden taustalla on epäonni tai kohtalo. Myöhemmin useat faktorianalyttiset tutkimukset ovat antaneet empiiristä tukea Feaginin jaottelulle (Feather 1974; Furnham 1982; Hunt 1996; Morçöl 1997; Niemelä 2008).

Täysin yksiselitteinen jaottelu ei kuitenkaan ole (keskustelusta ks. esim. Lepianka ym. 2009). Joissakin tutkimuksissa tarkastelua onkin laajennettu esimerkiksi psykologisiin (Weiss-Gal ym. 2009) tekijöihin tai kulttuurisiin tekijöihin, kuten perheiden hajaannukseen ja köyhyyden periytymiseen (Bullock ym. 2003; Cozzarelli ym. 2001; Nilson 1981). Lisäksi Wim van Oorschot ja Loek Halman (2000) ovat lähestyneet köyhyyden syiden tarkastelua toimijuuden näkökulmasta. Jos köyhyyden taustalla on kohtalo, köyhyyden syyllä ei ole löydettävissä selkeää toimijaa. Sen sijaan, jos köyhyyden taustalla on selkeä toimija häntä tai sitä voidaan syyttää – vika on itse toimijassa tai toimijoissa. Näin tulkituna van Oorschot ja Halman (2000, 7-8) löytävät köyhyyden syistä neljä ulottuvuutta: yksilöllisen kohtalon, yksilöllisen syytöksen, sosiaalisen kohtalon ja sosiaalisen syytöksen. Yksilöllinen kohtalo viittaa tilanteeseen, jossa köyhyys johtuu henkilökohtaisesta epäonnesta ilman, että kukaan voisi tehdä asialle juuri mitään. Yksilöllinen syytös puolestaan selittää köyhyyden yksilön käyttäytymisestä tai ominaisuuksista johtuvana. Sen sijaan sosiaalinen kohtalo korostaa

rakenteellisia tekijöitä, jotka ovat syntyneet persoonattomien ja vääjäämättömien sosiaalisten prosessien tuotoksena. Sosiaalisen syytöksen kohdalla voidaan vastaavasti osoittaa, että köyhyys on tietyn yhteiskuntaryhmän, järjestelmän tai poliittisten toimien tulosta.

Teoreettisista ja metodologisista edistysaskeleista huolimatta köyhyysnäkemymiä tarkasteleva aiempi tutkimus on kuitenkin saanut osakseen kritiikkiä erityisesti siitä, että se on ollut toistaiseksi kiinnostunut lähes poikkeuksetta köyhyyden syistä geneerisellä eli yleisellä tasolla (yhteenvetona, ks. Lepiänkä ym. 2009; Niemelä 2009). Näin ollen tutkimukset eivät ole ottaneet huomioon, että eri väestöryhmien köyhyys tai erilaiset olosuhteet saattaisivat luoda erilaisia kausaalitulkintoja köyhyyden syistä. Käsitteellistettäessä köyhyys yleisellä tasolla ei voida ottaa huomioon, että köyhiä ei välttämättä nähdä homogeenisena ryhmänä ja näin ollen geneerinen tarkastelutapa "ei ota huomioon mahdollisuutta, että köyhyyden eri muodot saatetaan väestön keskuudessa tulkita eri tavoin" (Lee ym. 1990, 254).

Lisäksi aiemmissä tutkimuksissa on havaittu ihmisten erottelevan väestöryhmiä kunniallisiin ja kunniaattomiin köyhiin: kunniallisia ja etuuksia ansaitsevia ovat ne, jotka eivät ole omalla käyttämisellään syyäitä avuntarpeeseen, jotka voidaan laskea kuuluvaksi "meihin", joilla on oikea nöyrä asenne avuntarpeestaan ja jotka ovat omalla työllään maksaneet veronsa tai joiden voidaan olettaa tulevaisuudessa tekevän näin (van Oorschot 2000; 2006). Tämä näkyy toimeentuloturva koskevissa asenteissa muun muassa siten, että toimeentuloturvaetuksien kannatus on korkeinta, jos avuntarvitsijoina ovat ikääntyneet ihmiset, tämän jälkeen tulevat sairaat ja työkyvyttömät ja lapsiperheet. Kaikkein vähiten kannatetaan etuuksia, jotka on suunnattu työttömille tai maahanmuuttajille (esim. Coughlin 1980; Forma 1997; Taylor-Gooby 1985; van Oorschot 2006). Samansuuntaisiin

tuloksiin, joskin hivenen eri lähtökohdista ja asetelmista, on päädytty tutkittaessa suomalaisten auttamisvalmiutta (Saari & Yeung 2007) ja lääkäreiden sekä terveyden- ja sairaanhoitajien hoitopäätöksiä (Valtonen 2007).

Edellä mainitut tulokset ovat vahvoja argumentteja sen puolesta, että myös köyhyyden syitä koskevia näkemymiä tulisi tarkastella hienosyisemmin tutkimalla, millä tavoin näkemykset vaihtelevat eri väestöryhmien köyhyyden osalta. Aiempia aiheeseen liittyviä tutkimuksia on erittäin vähän. Olemassa olevat tutkimukset kuitenkin yksiselitteisesti osoittavat, että sillä, minkä väestöryhmän köyhyyden syitä tarkastellaan, on merkitystä. On esimerkiksi havaittu, että yleisellä tasolla vahvasti yksilöllisiä köyhyyden syitä korostavat amerikkalaiset näkevät asunnottomien köyhyyden selvästi voimakkaammin rakenteellisista syistä johtuvana (Lee ym. 1990; Toro & McDonell 1992). Samansuuntaisiin tuloksiin päätyi myös George Wilson (1996) tutkiessaan näkemymiä eri väestöryhmien köyhyyden syistä: asunnottomien köyhyydessä korostuivat fatalistiset ja rakenteelliset syyt, sen sijaan julkisesta toimeentulosta riippuvaisten köyhyys nähtiin yksilöllisistä syistä johtuvana (myös Gilens 1999) ja vierastyöläisten köyhyydessä korostuivat sekä yksilölliset että rakenteelliset syyt.

Väestöryhmällä on merkitystä myös Suomessa. Suomalaiset näkevät köyhyyden syyt eri tavoin riippuen siitä, tarkastellaanko eläkeläisten, lapsiperheiden vai maahanmuuttajien köyhyyttä. Köyhyyden yksilöllisten selitysten kannatus kasvaa ja rakenteellisten syiden kannatus laskee siirryttäessä eläkeläisistä lapsiperheisiin ja edelleen maahanmuuttajiin (Niemelä 2009). Kaiken kaikkiaan aiemmat eri väestöryhmien köyhyyden syitä tarkastelevat tutkimukset osoittavat, että köyhyyden syitä koskevat näkemykset ovat huomattavasti moniulotteisempia kuin aiemmissä tutkimuksissa on lähtökohdiltaan oletettu. Siksi Wilson (1996, 424) toteaaakin, että tärkeä metodologinen opetus jatkotutkimukselle on

jatkaa ja edelleen kehittää hienosyisempää eri väestöryhmien köyhyyden huomioon ottavaa lähestymistapaa.

### **Aiempiä tutkimuksia katutason byrokraattien asenteista**

1970-luvun klassisista katutason byrokraatteja koskevista tutkimuksista (Lipsky 1980; Prottas 1978; Weatherley & Lipsky 1977) lähtien hallinnon ja politiikan tutkijat ovat olleet kiinnostuneita katutasolla tai etulinjassa työskentelevien viranomaisten vaikutuksesta poliittisten päätösten toimeenpanoon (ks. esim. Hjörne ym. 2010; May & Winter 2009; Meyers & Vorsanger 2003). Lisäksi heillä on keskeinen rooli kansalaisten näkökulmasta. Palvellessaan asiakkaita katutason byrokraateilla on portinvartijan rooli, jonka kautta he prosessoivat asiakkaat erilaisiin hallinnollisiin kategorioihin järjestäessään heille etuuksia, palveluja tai hoivaa (Prottas 1978; 1979; myös Heinonen 2009; Johansson 1992; Mäntysaari 1991). Näin ollen "he prosessoivat ihmisiä ja tekevät päätöksiä, jotka leimaavat kansalaisen avun ansaitsijaksi tai ei-ansaitsijaksi" (Keiser 1999, 94). Tämän vuoksi heidän asemansa on erityisen keskeinen yhteiskunnan huono-osaisimmille väestöryhmille, jotka ovat todennäköisemmin hyvinvointipalveluja tai toimeentuloturvaetuksia järjestävien tahojen asiakkaina (Lipsky 1980, 6).

Yksi katutason byrokraatteja koskevan tutkimuksen haaroista on kiinnittänyt huomion siihen, millä tavoin viranomaisten tiedot, asenteet ja ideologia vaikuttavat heidän suhtautumiseensa työhönsä ja asiakkaisiin. Tutkiessaan ammatillisen kuntoutuksen parissa työskentelevien työntekijöiden narrativeja Maynard-Moody ja Musheno (2003, 6) päätyivät tulokseen, että katutason päätöksiä ja toimintaa ohjaavat erityisesti uskomukset ja normit siitä, mikä on oikein ja reilua, ei niinkään kuntoutuksen järjestämistä ohjaavat säännökset. Aiemmissä tutkimuksissa

on lisäksi havaittu, että katutason byrokraattien näkemykset ja uskomukset asiakkaista sekä työntekijöiden ideologia ovat yhteydessä heidän päätöksiin ja harkintavallan käyttöön (esim. Goodsell 1980; Hasenfeld & Steinmetz 1981).

Yllättävän vähän kuitenkin tiedetään toimeentuloturva- tai hyvinvointipalveluja toimeenpanevien katutason byrokraattien asenteista. Köyhyyden syitä koskevien näkemysten osalta aiemmat tutkimukset ovat lähes poikkeuksetta keskittyneet sosiaalityöntekijöiden tai sosiaalityötä opiskelevien näkemyksiin. Nämä tutkimukset ovat osoittaneet, että sosiaalityöntekijät korostavat todennäköisemmin rakenteellisia kuin yksilöllisiä, fatalistisia tai psykologisia köyhyyden syitä (Blomberg ym. 2010; Blomberg & Kroll 2010; Bullock 2004; Rehner ym. 1997; Weiss & Gal 2007; Weiss-Gal ym. 2009; myös Reingold & Liu 2009). Tutkimukset, joissa on keskitytty sosiaalityötä opiskelevien näkemyksiin, ovat päätyneet samansuuntaisiin tuloksiin (Schwartz & Robinson 1991; Sun 2001; Weiss 2003).

Suomessa kiinnostus sosiaalityöntekijöiden köyhyysnäkemysnäkökulmaan on virinnyt vasta viime aikoina. Vertaillen sosiaalityöntekijöiden mielipiteitä köyhyyden syistä Pohjoismaissa, Blomberg, Kallio ja Kroll (2010) havaitsivat, että suomalaisten sosiaalityöntekijöiden näkemykset poikkeavat jossain määrin pohjoismaisten kollegoiden näkemyksistä. Vaikka suomalaisten sosiaalityöntekijöiden näkemyksissä korostuvatkin muiden tapaan rakenteelliset syyt, he painottavat myös fatalistisia ja yksilöllisiä syitä. Itse asiassa yksilöllisten syiden kannatus on selvästi voimakkaampaa Suomessa kuin muissa Pohjoismaissa. Suomalaisten sosiaalityöntekijöiden näkemyksissä onkin havaittavissa tietynlainen ambivalenttisuus, koska jokainen köyhyyden selitysmalli saa kannatusta. Sen sijaan etenkin Ruotsissa, mutta myös Norjassa on tavallista, että eri köyhyyden selitysmallit nähdään toisensa poissulkevinä.

Edellä kuvatut tulokset Pohjoismaiden välisistä eroista ovat linjassa väestötasolla tehtyjen vertailujen kanssa (Albrekt Larsen 2006). Tässä mielessä sosiaalityöntekijöiden köyhyysnäkemykset heijastavat melko voimakkaasti kansallista mielipideilmastoa, ei niinkään sosiaalityön professioon liittyviä arvoja. Toisaalta Blomberg ym. (2010) havaitsivat, että sosiaalityöntekijöiden työhistoria selittää köyhyysnäkemysien, että lyhyt työhistoria liittyy yksilöllisten ja fatalististen selitysmallien kannatukseen, kun taas pitkä työura lisää todennäköisyyttä syyttää köyhyydestä epäoikeudenmukaista yhteiskuntaa. Tämä tulos puolestaan viittaa siihen, että työhön liittyvillä tekijöillä on yhteys sosiaalityöntekijöiden näkemysien.

Kiintoisa tulos köyhyysmielipiteiden ja muiden toimeentuloturva koskevien mielipiteiden välisen yhteyden osalta on myös se, että näkemykset köyhyyden syistä vaikuttavat olevan yhteydessä köyhyyttä vähentävien poliittisten toimenpiteiden kannatusperustaan. Blombergin ja Krollin (2010) tutkimuksen mukaan ruotsalaisten ja suomalaisten sosiaalityöntekijöiden köyhyysnäkemykset olivat yhteydessä aktivointi-toimenpiteiden kannatukseen. Ne sosiaalityöntekijät, jotka painottivat köyhyyden yksilöllisiä syitä, kannattivat selvästi enemmän aktivointi-toimenpiteitä kuin ne, jotka näkivät köyhyyden rakenteellisista syistä johtuvana. Lisäksi Weissin (2003) mukaan sosiaalityön opiskelijat, jotka näkivät köyhyyden johtuvan rakenteellisista syistä, kannattivat hyvinvointivaltiollisten toimenpiteiden laajentamista. Sen sijaan ne, jotka korostivat köyhyyden yksilöllisiä selityksiä, olivat valmiimpia minimoimaan julkista tukea ja kannustamaan köyhiä tällä tavoin integroitumaan työvoimaan.

Tulokset ovat samansuuntaisia myös koko väestön keskittyneiden tutkimusten kanssa, joissa on havaittu, että köyhyyden syiden rakenteellisten tekijöiden korostus on yhteydessä sosiaalimenojen kannatukseen. Vastaavasti köyhyyden yksilöllisten syiden korostaminen ennustaa ra-

joittavien toimenpiteiden ja menojen leikkausten kannatusta (Bullock ym. 2003; Kluegel & Smith 1986).

## Tutkimusasetelma

Artikkelin tavoitteena on tarkastella merkittävimmän toimeentuloturva toimeenpanevan organisaation, Kelan, etuuskäsittelijöiden köyhyyden syitä koskevia näkemysien. Tutkimuksessa tarkastellaan, millä tavoin näkemykset köyhyyden syistä vaihtelevat eri väestöryhmien – maahanmuuttajien, lapsiperheiden ja eläkeläisten – köyhyyden osalta. On myös mielenkiintoista verrata, missä määrin Kelan etuuskäsittelijöiden näkemykset köyhyyden syistä eroavat Blombergin ym. (2010) sosiaalityöntekijöiden näkemysien koskevista tuloksista.

Tässä tutkimuksessa Kelan etuuskäsittelijöiksi määritellään Kelan paikallistoimistoissa työskentelevät vakuutusasihteerit, asiakasasihteerit ja asiakasneuvojat. Näin ollen kyse ei ole ainoastaan toimihenkilöistä, jotka tekevät monien etuuskäsittelijöiden osalta asiakirjoihin perustuvia ratkaisuja, vaan myös Kelan toimistoissa etulinjan asiakastyötä tekevästä työntekijöistä. Kelan etuuskäsittelijät ovat mielenkiintoinen tutkimuskohde monessa mielessä. He näkevät jokapäiväisessä työssään, millä tavoin ihmisten taloudellinen toimeentulo rakentuu ja millaiset mekanismit ja tekijät ovat taloudellisten ongelmien taustalla. Toisin kuin kuntien sosiaalitoimessa työskentelevät sosiaalityöntekijät, Kelan etuuskäsittelijät ovat työssään tekemisissä laaja-alaisesti kaikkien yhteiskunnan väestöryhmien kanssa. Kela on mukana suomalaisten elämässä ”kehdestä hautaan” sen etuuskäsittelijöiden ulottuessa lapsilisistä ja vanhempainpäivärahoista, opintotukeen, työttömien perusturvaetuksiin, asumistukeen, sairaus- ja työkyvyttömyysetuuksiin, kuntoutusetuuksiin sekä kansaneläkkeisiin ja leskeneläkkeisiin. He eivät siten ole ainoastaan taloudellisesti vähävaraisimpien olosuhteiden asiantuntijoita. Heillä

on myös laaja-alaista näkemystä siitä, millaisten mekanismien kautta eri väestöryhmien taloudellinen toimeentulo rakentuu. Näin ollen he toimivat erinomaisena tutkimuskohteena tutkimuksessa, jossa asetelmana on vertailla eri väestöryhmien köyhyyden syitä.

Tutkimuksessa on kolme pääkysymystä:

1. Missä määrin näkemykset köyhyyden syistä vaihtelevat kun tarkastelun kohteena on köyhyys yleisesti, maahanmuuttajien köyhyys, lapsiperheiden köyhyys ja eläkeläisten köyhyys?
2. Onko köyhyyden syitä koskevilla näkemyksillä eroja sukupuolen, iän, virkaiän, työskentelypaikkakunnan ja käsiteltävän pääasiallisen etuuden mukaan?
3. Missä määrin mielipiteet köyhyyden syistä ovat yhteydessä suhtautumiseen sosiaali-etuusien ali- ja väärinkäyttöön?

Tutkimuksen aineistona toimii Kelan etuuskäsittelijöille lähetetty kyselytutkimus, joka liittyy yhteispohjoismaiseen tutkimushankkeeseen, jossa vertaillaan väestön ja sosiaali-etuusien katutason byrokraattien näkemyksiä toimeentuloturvan toimeenpanosta (ks. Delegationen... 2008). Aineiston tiedonkeruu tapahtui sähköpostikyselynä maaliskuussa 2008. Kyselyn otos poimittiin satunnaisotoksena Kelan rekistereistä ja sen koko oli 1500 Kelan paikallistoimistoissa työskentelevää toimihenkilöä, joiden tehtävänimikkeinä oli vakuutussihteeri, asiakassihteeri tai asiakasneuvoja. Vastausprosentiksi muodostui 60 prosenttia ja aineiston lopullinen koko on 893 tapausta. Aineiston rakenne on esitetty tarkemmin taulukossa I.

**Taulukko I** Aineiston kuvaus.

	N	%
<b>Koko aineisto</b>	893	100
<b>Sukupuoli</b>		
Mies	45	5.0
Nainen	848	95.0
<b>Alue</b>		
Pohjois-Suomi	121	13.5
Etelä-Suomi	315	35.3
Länsi-Suomi	283	31.7
Itä-Suomi	174	19.5
<b>Ikä</b>		
vuosia, keskiarvo		46.4
<b>Virkaiässä nykyisessä tai vastaavassa työtehtävässä</b>		
vuosia, keskiarvo		15.1
<b>Pääasiallinen etuus tai avustus johon työ liittyy</b>		
Työttömyysetuudet	266	29.8
Eläke-etuudet	245	27.4
Lapsiperhe-etuudet	222	24.9
Opiskelijoiden etuudet	176	19.7
Asumisetuudet	314	35.2
Sairausetuudet	401	44.9
Kuntoutusetuudet	175	19.6

Kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan köyhyyden syitä neljän kysymyksen avulla. Aluksi heitä pyydettiin arvioimaan, miksi ihmiset ovat yleisesti ottaen köyhiä. Seuraavat kolme kysymystä koskivat puolestaan maahanmuuttajien, lapsiperheiden ja eläkeläisten köyhyyttä. Kunkin kysymyksen kohdalla esitettiin yksitoista väittämää 5-asteikollisella skaalalla (1 = täysin samaa mieltä; 5 = täysin eri mieltä). Väittämät olivat: 1) he voivat pääosin syyttää siitä itseään; 2) he ovat laiskoja ja heiltä puuttuu halu ratkaista ongelmansa; 3) heillä ei ole kykyä hallita rahankäyttöään; 4) he eivät ole säästäneet pahan päivän varalle; 5) he ovat huono-onnisia; 6) heillä ei ole ollut samoja mahdollisuuksia kuin muilla ihmisillä; 7) yhteiskunta kohtelee heitä epäoikeudenmukaisesti; 8) sosiaaliturvaetuksien taso on liian matala; 9) etuuksien saaminen on liian monimutkaista ja byrokraattista; 10) köyhyys on väistämätön osa nykyaikaista kehitystä; ja 11) heillä ei ole osaamista, jota vaaditaan nykypäivän työelämässä.

Aiempien tutkimusten perusteella voidaan tulkita, että väittämät 1-4 edustavat yksilöllisiä syitä, väittämät 5-6 fatalistisia syitä ja väittämät 7-10 rakenteellisia syitä. Suurin osa esitetyistä väittämistä pohjautuikin aiemmissa tutkimuksissa käytettyihin väittämiin (Feagin 1972; van Oorschot and Halman 2000; Saunders 2003). Etuuskien tasoon, niiden hakemiseen ja nykypäivän työelämän vaatimuksiin liittyvät väittämät ovat kuitenkin kehitetty tämän tutkimuksen tarpeisiin. Pyrkimyksenä on ollut päivittää pitkään käytössä olleita väittämiä ajankohtaisemmiksi ja saada väittämiin mukaan myös toimeentuloturvajärjestelmän kannalta relevantteja väittämiä.

Analyysimenetelminä käytetään suoria jakaumia, ristiintaulukointia, faktori- ja korrelaatioanalyysia sekä monimuuttujaista varianssianalyysia (MANOVA). Analyysit aloitetaan kuvailevilla mene-

telmillä, joilla tarkastellaan etuuskäsittelijöiden köyhyyden syitä koskevia näkemyksiä yleisesti ja eri väestöryhmissä. Faktoriansalyysin avulla tutkitaan, löytyykö köyhyyden syitä koskevista näkemyksistä toisistaan poikkeavia ulottuvuuksia. Faktoriansalyysin tuloksia käytetään jatkotarkastelujen pohjana, jolloin tutkitaan vastaajan sukupuolen, iän, virkaiän, työskentelypaikkakunnan ja pääasiallisen etuuden yhteyttä mielipiteisiin. Koska tarkastelun kohteena on useampia riippuvia muuttujia, analyysi suoritetaan monimuuttujavarianssianalyysin (MANOVA) avulla. Yksimuuttujaiseen varianssianalyysiin (ANOVA) verrattuna MANOVA:n etuna on, että ANOVA:n testatessa ainoastaan keskiarvojen eroja, MANOVA on keskiarvojen erojen lisäksi sensitiivinen myös riippuvien muuttujien korrelaatioiden koon ja suunnan osalta. MANOVA:n avulla voidaan raportoida myös ANOVA, joka tässä yhteydessä helpottaa tulkitsemaan erikseen eri köyhyyden syiden selityksiä. Lopuksi analysoidaan, millä tavoin näkemykset köyhyyden syistä ovat yhteydessä toimeentuloturvan ali- ja väärinkäyttöön. Analyysi suoritetaan ristiintaulukoinnin avulla, jossa tilastollinen testaus perustuu  $\chi^2$ -testiin.

### Mielipiteet köyhyyden syistä

Taulukossa 2 on esitetty, miten etuuskäsittelijät suhtautuvat eri vaihtoehtoihin köyhyyden syistä. Taulukossa raportoidaan niiden etuuskäsittelijöiden osuus, jotka ovat köyhyyden syytä koskevan väittämän kanssa samaa mieltä. Lisäksi taulukossa esitetään kunkin väittämän keskiarvo skaalalla, joka vaihtelee arvojen +2 ja -2 välillä, jossa positiivinen arvo viittaa siihen, että suurin osa etuuskäsittelijöistä on väittämän kanssa samaa mieltä ja negatiivinen arvo siihen, että valtaosa etuuskäsittelijöistä on väittämän kanssa eri mieltä.

**Taulukko 2** Näkemykset köyhyyden syistä yleisesti ja eri väestöryhmissä. Täysin tai osittain samaa mieltä olevien % -osuus ja keskiarvo 95 %:n luottamusväleillä.<sup>1</sup>

	Köyhyys yleisesti		Maahanmuuttajien köyhyys		Lapsiperheiden köyhyys		Eläkeläisten köyhyys	
	%	Ka.	%	Ka.	%	Ka.	%	Ka.
He voivat pääosin syyttää siitä itseään	33.6	-0.16 (-0.23 – -0.09)	13.5	-0.65 (-0.71 – -0.58)	14.3	-0.70 (-0.77 – -0.63)	5.4	-1.08 (-1.13 – -1.02)
He ovat laiskoja	27.5	-0.33 (-0.40 – -0.26)	16.3	-0.59 (-0.66 – -0.53)	6.9	-1.08 (-1.14 – -1.02)	2.7	-1.33 (-1.39 – -1.28)
Heillä ei ole kykyä hallita rahankäyttöään	62.3	0.41 (0.35 – 0.48)	22.5	-0.29 (-0.35 – -0.22)	28.2	-0.42 (-0.50 – -0.35)	12.5	-0.84 (-0.91 – -0.78)
He eivät ole säästäneet pahan päivän varalle	20.6	-0.57 (-0.64 – -0.50)	13.0	-0.60 (-0.67 – -0.53)	18.9	-0.54 (-0.62 – -0.47)	19.6	-0.61 (-0.68 – -0.54)
Heillä ei ole taitoja, joita tarvitaan nykypäivän työelämässä	58.1	0.32 (0.25 – 0.39)	68.2	0.61 (0.54 – 0.67)	17.8	-0.65 (-0.72 – -0.58)	27.5	-0.15 (-0.22 – -0.08)
Yhteiskunta kohtelee heitä epäoikeudenmukaisesti	21.9	-0.51 (-0.58 – -0.44)	18.7	-0.63 (-0.70 – -0.56)	28.8	-0.45 (-0.53 – -0.37)	41.5	-0.08 (-0.16 – 0.00)
Sosiaalietuuksien taso on liian alhainen	37.6	-0.08 (-0.15 – -0.01)	26.7	-0.39 (-0.46 – -0.32)	52.7	0.24 (0.16 – 0.32)	62.5	0.49 (0.41 – 0.56)
Sosiaalietuuksien hakeminen on liian monimutkaista ja byrokrattista	44.6	-0.02 (-0.10 – 0.05)	52.0	0.17 (0.09 – 0.25)	41.7	-0.09 (-0.17 – -0.02)	59.8	0.38 (0.30 – 0.45)
Köyhyys on väistämätön osa nyky-yhteiskuntaa	35.4	-0.14 (-0.21 – -0.06)	30.2	-0.17 (-0.24 – -0.09)	28.2	-0.27 (-0.35 – -0.19)	31.5	-0.20 (-0.28 – -0.12)
He ovat epäonnekkaita	33.1	-0.27 (-0.34 – -0.19)	28.9	-0.29 (-0.37 – -0.22)	12.4	-0.81 (-0.88 – -0.74)	17.5	-0.65 (-0.72 – -0.57)
Heillä ei ole ollut samoja mahdollisuuksia kuin muilla	49.8	0.07 (-0.00 – 0.15)	61.5	0.37 (0.30 – 0.44)	17.8	-0.69 (-0.76 – -0.62)	43.7	0.00 (-0.08 – 0.07)

<sup>1</sup> Keskiarvotarkastelun skaala vaihtelee arvojen 2 ja -2 välillä, jossa arvo 2 = täysin samaa mieltä ja arvo -2 = täysin eri mieltä.



Taulukon vasemman puoleisessa sarakkeessa köyhyyden syitä koskevia näkemyksiä tarkastellaan aiempien tutkimusten tapaan geneerisesti eli yleisellä tasolla. Tulosten mukaan etuuskäsittelijät liittävät köyhyyden syyt erityisesti rahankäytön hallintaongelmiin, nykypäivän työelämän vaatimukseen ja mahdollisuuksien puutteisiin. Lisäksi noin puolet korostaa toimeentuloturvajärjestelmään liittyviä ongelmia – etuuskäsittelijöiden alhaista tasoa ja järjestelmän byrokraattisuutta. Etuuskäsittelijöiden korostamat syyt köyhyydelle eivät edusta vain yhtä selkeää köyhyyden selitystä: rahankäytön hallintaongelmia voidaan pitää yksilöllisenä syynä, työelämän vaatimuksia rakenteellisena ja mahdollisuuksien puutteita fatalistisena tai fatalistis-rakenteellisena syynä. Myös vähiten kannatusta saaneet selitykset edustavat erilaisia köyhyyden selityksen tyyppiä. Etuuskäsittelijät eivät korosta puhtaasti yksilöä syyttäviä selityksiä tai yksilöllistä kohtaloa, eivätkä edellytä, että ihmisten olisi pitänyt säästää pahan päivän varalle. Toisaalta myöskään selkeästi yhteiskuntaa syyttävä sosiaalinen selitys yhteiskunnan epäoikeudenmukaisesta kohtelusta ei saa kannatusta.

Geneerinen tarkastelutapa, joka keskittyy vain yleisiin köyhyyden syihin, ei näin ollen anna kovinkaan yhdenmukaista tai selvää kuvaa etuuskäsittelijöiden näkemyksistä. Tulos on samankaltainen sosiaalityöntekijöiden köyhyysnäkemyksiä koskeneiden tulosten kanssa, joissa myös korostui näkemysten ambivalenttisuus (Blomberg ym. 2010; Blomberg & Kroll 2010). Toisaalta eri väittämien osalta Kelan etuuskäsittelijöiden ja sosiaalityöntekijöiden välillä on havaittavissa selviä eroja: kelalaisista 28 prosenttia ja sosiaalityöntekijöistä 17 prosenttia on samaa mieltä yksilön laiskuutta ja haluttomuutta koskevan väittämän kanssa. Sen sijaan sosiaalityöntekijät (73 prosenttia samaa mieltä) syyttävät kelalaisia (22 prosenttia) selvästi enemmän yhteiskunnan epäoikeudenmukaisuutta.

Taulukko 2 osoittaa kuitenkin lisäksi, että tarkemmin rajatut eri väestöryhmien – maahanmuuttajien, lapsiperheiden ja eläkeläisten – köyhyyden syitä koskevat näkemykset poikkeavat yleisistä näkemyksistä melko selvästi. Kokonaisuudessaan väestöryhmien köyhyyden syissä korostuvat enemmän yksilön käyttäytymisen ulkopuoliset sosiaaliset syyt kuin geneerisessä tarkastelutavassa. Näkemykset köyhyyden syistä kuitenkin vaihtelevat sen mukaan, onko kyse maahanmuuttajien, lapsiperheiden vai eläkeläisten köyhyydestä. Maahanmuuttajien köyhyyden syitä arvioidessaan etuuskäsittelijöiden näkemyksissä korostuvat puutteet nykypäivän työelämän vaatimissa taidoissa, mahdollisuuksien puutteet sekä etuuskäsittelijöiden hakemisen monimutkaisuus ja byrokraattisuus. Lapsiperheiden ja eläkeläisten köyhyyden syissä korostuvat puolestaan etuuskäsittelijöiden tason ja järjestelmän monimutkaisuuteen liittyvät syyt. Eläkeläisten köyhyyden syiden osalta melko suuren kannatuksen saavat myös yhteiskunnan epäoikeudenmukainen kohtelu ja mahdollisuuksien puutteet.

Tarkasteltaessa väittämiä, jotka liittyvät yhteiskunnan epäoikeudenmukaisuuteen ja etuuskäsittelijöiden liian matalaan tasoon, havaitaan, että väittämien kannatus kasvaa siirryttäessä maahanmuuttajista lapsiperheisiin ja lapsiperheistä eläkeläisiin. Vastaavasti yksilön käyttäytymistä koskevien väittämien (he voivat syyttää pääosin itseään, laiskuus, ei kykyä hallita rahankäyttöä) kannatus on korkeinta maahanmuuttajien ja vähäisintä eläkeläisten köyhyyden syitä arvioitaessa. Näin ollen tietynlainen jako "kunniattomiin" ja "kunniallisiin" köyhiin on tulosten perusteella havaittavissa. Aiempien kansalaisten toimeentuloturva-asenteita tarkastelevien tutkimusten perusteella tulos on myös odotusten mukainen: ikääntyneille tai lapsiperheille suunnatun toimeentuloturvan legitimitteetti on selvästi suurempi kuin maahanmuuttajien kohdalla (van Oorschot 2006). Kansalaisten köyhyysnäkemys verrattuna etuuskäsittelijöiden näkemyksissä eri kohderyhmien väliset suhteelliset erot ovat pienempiä kuin

kansalaisten arvioissa (ks. Niemelä 2009). Tulos viittaakin siihen, että kyseessä oleva kohderyhmä ei vaikuta yhtä paljon katutason viranomaisen köyhyyden syitä koskeviin näkemyksiin kuin kansalaisten näkemyksiin.

### Köyhysnäkemyksiä selittävät tekijät

Seuraavaksi tutkitaan, missä määrin köyhyyden syitä koskevissa mielipiteissä on eroavuuksia etuuskäsittelijöiden demografisten ja työhön liittyvien tekijöiden osalta. Tarkastelu aloitetaan faktorianalyysillä (taulukko 3), jonka avulla voidaan tarkastella, löytyykö köyhyyden syitä koskevista näkemyksistä toisistaan poikkeavia ulottuvuuksia. Analyysi suoritettiin kolmen faktorin ratkaisulla, koska aiemman kirjallisuuden pohjalta voitiin olettaa, että näkemykset jakautuvat yksilöllisiin, fatalistisiin ja rakenteellisiin syihin (esim. Feagin 1975; Feather 1974; Furnham 1982; Hunt 1996; Morçöl 1997; Niemelä 2008). Analyysi suoritettiin kunkin väestöryhmän osalta erikseen. Taulukko 3 osoittaa, että analyysi tuotti kunkin väestöryhmän kohdalla kolme tulkinnallisesti mielekästä faktoria. Kussakin ryhmässä ensimmäinen faktori kuvaa yksilöllisiä tekijöitä. Toiselle faktorille latautuvat puolestaan yksilölliseen ja sosiaaliseen kohtaloon liittyvät syyt sekä yhteiskunnan epäoikeudenmukaisuutta syyttävä selitys. Faktori ei näin ollen ole puhtaasti fatalistinen ja sitä voidaankin pitää fatalistis-rakenteellisenä ulottuvuutena. Kolmannessa faktorissa sen sijaan korostuvat etuuksien tasoon ja järjestelmän monimutkaisuuteen liittyvät syyt.

Sitä, kuinka yhteneväisesti vastaajat ovat arvioineet eri väestöryhmien köyhyyden syitä, tarkasteltiin lisäksi faktorianalyysin tuottamien faktoripisteiden välisellä korrelaatiolla (ei raportoitu tässä yhteydessä). Tulosten mukaan yksilöllisiä syitä edustavat faktorit ovat yhteydessä toisiinsa, samoin etuuksien tasoa ja järjestelmän monimutkaisuutta korostavat faktorit. Näiden kahden ääripään väliin jäävät fatalistis-rakenteelliset

faktorit eivät sen sijaan korreloi keskenään yhtä voimakkaasti. Tosin näidenkin korrelaatio on kohtalainen 0.3 – 0.4. Lisäksi fatalistis-rakenteelliset syyt ovat odotetusti yhteydessä pikemminkin rakenteellisiin kuin yksilöllisiin näkemyksiin.

Taulukossa 4 tarkastellaan köyhyyden syitä koskevien näkemysten selittäviä tekijöitä. Selitettävänä muuttujina toimivat faktorianalyysin tuottamat faktoripisteet kullekin näkemykselle köyhyyden syistä. Faktoripisteiden kuvailevat tunnusluvut on esitetty liitetaulukossa 1. Näkemyksiä selittävinä tekijöinä ovat vastaajan ikä ja sukupuoli sekä työhön liittyvinä tekijöinä kesto, jonka ajan etuuskäsittelijä on työskennellyt nykyisissä tai vastaavissa tehtävissä (virkaikä), työskentelypaikkakunnan kaupunkimaisuusaste (työskentelypaikkakunta) sekä pääasiallinen käsiteltävä etuus siinä tapauksessa, jos vastaaja käsittelee pääasiassa vain yhtä etuutta (pääasiallinen etuus).

Taulukossa 4 esitetään malli, jossa on mukana kaikki selittävät muuttujat. Siinä kuvatut Wilksin lambda arvot osoittavat, että ryhmien välinen vaihtelu on hyvin pientä. Vastaajan ikää lukuun ottamatta selittävien muuttujien lambda arvot ovat yli .90.<sup>2</sup> Myös eta-kertoimien neliöt ( $\eta^2$ ) ovat hyvin pieniä, joka viittaa siihen, että muuttujien väliset yhteydet ovat pieniä. Vastaajan ikä on edellä mainittujen arvojen perusteella hivenero voimakkaammin yhteydessä kuin muut selittävät tekijät. Tosin tässä mallissa ikäryhmien välillä ei havaita tilastollisesti merkitsevää yhteyttä. Yksittäistarkasteluissa sen sijaan havaittiin, että ikä on yhteydessä lapsiperheiden köyhyyden rakenteellisen selityksen kannatukseen siten, että mitä nuoremmasta etuuskäsittelijästä on kyse, sitä suurempi on rakenteellisen selityksen kannatus ( $F = 10.973$ ,  $\text{Sig.} = .000$ ,  $\eta^2 = .036$ ). Mallin ainoa tilastollisesti merkitsevä yhteys on pääasiallisen etuuden ja lapsiperheiden köyhyyden syitä koskevien näkemysten välillä. Analyysin tuottaman ANOVA:n perusteella pääasiallinen etuus on yhteydessä rakenteellisen selityksen

**Taulukko 3** Varimax-rotatoitu faktorimatriisi köyhyyden syitä koskeville selityksille eri väestöryhmissä.<sup>1</sup>

	I	II	III	h <sup>2</sup>
<b>Maahanmuuttajien köyhyyden syyt</b>				
He voivat pääosin syyttää itseään	<b>.705</b>	-.105	-.156	.533
He ovat laiskoja ja heiltä puuttuu halu ratkaista ongelmansa	<b>.793</b>	-.106	-.118	.654
Heillä ei ole kykyä hallita rahankäyttöään	<b>.585</b>	-.010	.033	.344
Hei eivät ole säästäneet pahan päivän varalle	<b>.469</b>	.028	.050	.224
Heillä ei ole osaamista, jota vaaditaan nykypäivän työelämässä	.184	.098	.115	.057
Yhteiskunta kohtelee heitä epäoikeudenmukaisesti	-.004	<b>.656</b>	.211	.475
Sosiaaliturvaetuuksien taso on liian matala	-.073	.256	<b>.543</b>	.366
Sosiaaliturvaetuuksien hakeminen on liian monimutkaista ja byrokraattista	-.076	.195	<b>.690</b>	.520
Köyhyys on väistämätön osa nykyaikaista kehitystä	.238	.029	.274	.133
He ovat huono-onnisia	.057	<b>.520</b>	.068	.278
Heillä ei ole ollut samoja mahdollisuuksia kuin muilla ihmisillä	-.110	<b>.622</b>	.179	.430
Ominaisarvo	2.563	2.122	1.107	
Kokonaisvaihtelun selitysosuus (%)	23.30	19.29	10.06	52.66
<b>Lapsiperheiden köyhyyden syyt</b>				
He voivat pääosin syyttää itseään	<b>.694</b>	.024	-.029	.484
He ovat laiskoja ja heiltä puuttuu halu ratkaista ongelmansa	<b>.783</b>	.087	-.106	.633
Heillä ei ole kykyä hallita rahankäyttöään	<b>.605</b>	-.014	-.127	.383
Hei eivät ole säästäneet pahan päivän varalle	<b>.463</b>	.009	-.034	.215
Heillä ei ole osaamista, jota vaaditaan nykypäivän työelämässä	<b>.555</b>	.145	.043	.331
Yhteiskunta kohtelee heitä epäoikeudenmukaisesti	-.077	<b>.583</b>	<b>.430</b>	.531
Sosiaaliturvaetuuksien taso on liian matala	-.159	.181	<b>.904</b>	.876
Sosiaaliturvaetuuksien hakeminen on liian monimutkaista ja byrokraattista	.023	.247	<b>.451</b>	.265
Köyhyys on väistämätön osa nykyaikaista kehitystä	.294	.157	.143	.132
He ovat huono-onnisia	.231	<b>.492</b>	.097	.305
Heillä ei ole ollut samoja mahdollisuuksia kuin muilla ihmisillä	.049	<b>.787</b>	.203	.663
Ominaisarvo	2.837	2.497	.982	
Kokonaisvaihtelun selitysosuus (%)	25.79	22.70	8.93	57.42
<b>Eläkeläisten köyhyyden syyt</b>				
He voivat pääosin syyttää itseään	<b>.776</b>	.016	-.073	.608
He ovat laiskoja ja heiltä puuttuu halu ratkaista ongelmansa	<b>.828</b>	.062	-.051	.692
Heillä ei ole kykyä hallita rahankäyttöään	<b>.564</b>	-.002	-.038	.319
Hei eivät ole säästäneet pahan päivän varalle	<b>.460</b>	-.033	-.091	.221
Heillä ei ole osaamista, jota vaaditaan nykypäivän työelämässä	.301	.155	.086	.122
Yhteiskunta kohtelee heitä epäoikeudenmukaisesti	-.089	<b>.629</b>	.391	.557
Sosiaaliturvaetuuksien taso on liian matala	-.139	.173	<b>.749</b>	.610
Sosiaaliturvaetuuksien hakeminen on liian monimutkaista ja byrokraattista	.009	.201	<b>.587</b>	.385
Köyhyys on väistämätön osa nykyaikaista kehitystä	.255	.114	.197	.117
He ovat huono-onnisia	.222	<b>.536</b>	.056	.340
Heillä ei ole ollut samoja mahdollisuuksia kuin muilla ihmisillä	-.018	<b>.693</b>	.215	.527
Ominaisarvo	2.636	2.450	1.047	
Kokonaisvaihtelun selitysosuus (%)	23.97	22.28	9.52	55.77

<sup>1</sup> Kolmen faktorin ratkaisu. Lataukset estimoitu suurimman uskottavuuden menetelmällä (Maximum likelihood).

**Taulukko 4** Selittävien tekijöiden vaikutus köyhyyden syitä koskeviin näkemyksiin (MANOVA). Wilksin Lambda, F-arvo, tilastollinen merkitsevyys ja eta-kertoimien neliöt ( $\eta^2$ ).

	Wilksin Lambda	F-arvo	Sig.	$\eta^2$
<b>Maahanmuuttajien köyhyys</b>				
Vakio	.991	1.109	.345	.009
Sukupuoli	.990	1.189	.314	.010
Ikä	.728	.939	.673	.100
Virkaikä	.959	1.291	.218	.014
Työskentelypaikkakunta	.984	.671	.736	.005
Pääasiallinen etuus	.953	1.004	.453	.016
<b>Lapsiperheiden köyhyys</b>				
Vakio	.996	.480	.697	.004
Sukupuoli	.996	.521	.668	.004
Ikä	.706	1.034	.384	.109
Virkaikä	.955	1.421	.150	.015
Työskentelypaikkakunta	.982	.761	.653	.006
Pääasiallinen etuus	.925	1.630	.047	.026
<b>Eläkeläisten köyhyys</b>				
Vakio	.990	1.186	.315	.010
Sukupuoli	.988	1.517	.210	.012
Ikä	.693	1.094	.232	.115
Virkaikä	.964	1.138	.325	.012
Työskentelypaikkakunta	.961	1.630	.102	.013
Pääasiallinen etuus	.949	1.095	.351	.017

kannatukseen ( $F= 2.630$ ,  $Sig. = .016$ ,  $\eta^2 = .041$ ). Faktoripisteiden keskiarvot eroavat eri etuuksia käsittelevien välillä siten, että erityisesti ne, jotka käsittelevät vain työttömyysturvaetuuksia ovat rakenteellisten syiden kannalla. Myös vain lapsiperhe-etuuksia käsittelevät kannattavat rakenteellisia syitä muita etuuksia käsitteleviä enemmän.

Kokonaisuudessaan tulokset köyhyyden syitä koskevia näkemyksiä selittävistä tekijöistä tuottavat vaatimattomia tuloksia. Yhtäältä tulos kertoo siitä, että etuuskäsittelijöiden näkemykset ovat melko yhteneväisiä ja köyhyyden selitysten välinen hajonta on melko maltillista. Toisaalta kyse on myös siitä, että vastaajien sukupuolella, iällä ja aineistoon sisältyvillä ammattiin liittyvillä tekijöillä ei pystytä selittämään olemassa olevaa vaihtelua eri näkemysten välillä. Sukupuolen ja iän osalta tulokset eivät sinänsä ole yllättäviä, sillä aiemmat väestötason tarkastelut ovat osoit-

taneet, että sosiodemografisilla tekijöillä on parhaimmillaankin vain maltillinen yhteys köyhyyden syitä koskeviin näkemyksiin (esim. Hunt 1996; Bullock 1999; Hunt 1996; Morçöl 1997; Niemelä 2008). Ammattiin liittyvien tekijöiden osalta voidaan puolestaan pohtia, mitkä muut tekijät saattaisivat olla yhteydessä köyhyysnäkemyskysymyksiin. Tietosuojasyistä johtuen ei esimerkiksi ollut mahdollista tarkastella asiakasprofileja, jolloin voitaisiin tutkia, millaisten asiakkaiden kanssa kukin vastaaja työskentelee. Ei ollut myöskään mahdollista tarkastella, missä kunnassa vastaaja työskentelee. Tämä olisi mahdollistanut kuntakohtaisten kontekstien muuttujien sisällyttämisen analyysiin (ks. esim. Kallio 2010). Tämänkaltaisten tekijöiden tarkasteleminen olisikin kiintoisa jatkotutkimuksen aihe.

### Köyhyyssnäkemysten yhteys suhtautumiseen etuuksien ali- ja väärinkäyttöön

Lopuksi tutkitaan, missä määrin näkemykset köyhyyden syistä ovat yhteydessä etuuskäsittelijöiden suhtautumiseen sosiaalietuuksien ali- ja väärinkäyttöön. Aiempien tutkimustulosten mukaan köyhyyssnäkemykset ovat yhteydessä hyvinvointivaltion kannatukseen sekä siihen, missä määrin kannatetaan erilaisia rajoittavia toimenpiteitä toimeentuloturvan toimeenpanossa (Blomberg & Kroll 2010; Bullock ym. 2003; Weiss 2003). Tulosten perusteella voidaan olettaa, että ne, jotka kannattavat köyhyyden yksilöllisiä tekijöitä, korostavat pikemmin etuuksien väärinkäyttöön kuin alikäyttöön liittyviä ongelmia. On vastaavasti oletettava, että köyhyyden syiden rakenteellisten tekijöiden kannatus ennustaa etuuksien alikäyttöön liittyvien ongelmien korostamista.

Vastaajille esitettiin seuraava kysymys: Kumpaa pidät vakavampana ongelmana: sitä, että etuuk- sia käytetään väärin vai sitä, että ihmiset eivät saa niitä etuuksia, joihin heillä on oikeus? Taulukossa 5 esitetään niiden vastaajien osuus, jotka pitävät sosiaalietuuksien alikäyttöä väärinkäyttöä vakavampana ongelmana. Kokonaisuudessaan etuuskäsittelijöistä vajaa 60 prosenttia pitää alikäyttöä väärinkäyttöä vakavampana ongelmana. Kuten edellä oletettiin, suhtautuminen sosiaalietuuksien ali- ja väärinkäyttöön vaihtelee kuitenkin köyhyyssnäkemysten mukaan. Ne etuuskäsittelijät, jotka ovat samaa tai täysin samaa mieltä köyhyyden yksilöllisiä selityksiä koskevien väittämien kanssa nostavat etuuksien väärinkäytön alikäyttöä tärkeämmäksi ongelmaksi. Vastaavasti köyhyyden sosiaaliset ja rakenteelliset syyt ovat selvässä yhteydessä siihen, että etuuksien alikäyttöä pidetään vakavampana ongelmana kuin väärinkäyttöä. Fatalististen syiden osalta

**Taulukko 5** Köyhyyssnäkemysten (väittämän kanssa samaa tai täysin samaa mieltä olevat) yhteys suhtautumiseen sosiaalietuuksien ali- ja väärinkäyttöön. Niiden osuus, jotka pitävät sosiaalietuuksien alikäyttöä väärinkäyttöä vakavampana ongelmana (%).<sup>1</sup>

	Maahanmuuttajien köyhyyden syy	Lapsiperheiden köyhyyden syy	Eläkeläisten köyhyyden syy
He voivat pääosin syyttää siitä itseään	48,8*	52,3	35,4**
He ovat laiskoja	45,2**	41,9**	33,3*
Heillä ei ole kykyä hallita rahankäyttöään	54,7	50,0**	51,8
He eivät ole säästäneet pahan päivän varalle	55,2	50,3*	48,6**
Heillä ei ole taitoja, joita tarvitaan nykypäivän työelämässä	58,3	54,1	56,5
Yhteiskunta kohtelee heitä epäoikeudenmukaisesti	70,7***	65,0**	60,1
Sosiaaliturvan taso on liian alhainen	67,2**	65,6***	60,8*
Sosiaalietuuksien hakeminen on liian monimutkaista ja byrokraattista	68,5***	70,7***	66,7***
Köyhyys on väistämätön osa nyky-yhteiskuntaa	59,6	59,1	59,1
He ovat epäonnekkaita	67,8***	61,3	64,1
Heillä ei ole ollut samoja mahdollisuuksia kuin muilla	60,7*	61,6	58,2
Yhteensä	57,9	57,9	57,9

<sup>1</sup> Muuttajien välinen tilastollinen yhteys (khi<sup>2</sup>-testi) merkitty tähdillä seuraavasti: \*\*\* = p < 0.001, \*\* = p < 0.01, \* = p < 0.05

tulokset ovat samansuuntaisia rakenteellisten syiden kanssa.

Rakenteellisten ja yksilöllisten syiden välinen ero on selvä riippumatta siitä, minkä väestöryhmän köyhyyden syistä on kyse. Prosenttiosuudet eivät myöskään yleisesti ottaen vaihtele kovin merkittävästi eri ryhmien välillä. Poikkeuksena tässä suhteessa ovat kaksi yksilön käyttäytymistä korostavaa väittämää (he voivat pääosin syyttää siitä itseään; he ovat laiskoja), joiden osalta alikäytön ongelmallisuutta korostavien osuudet putoavat selvästi kun siirrytään maahanmuuttajien ja lapsiperheiden köyhyydestä eläkeläisten köyhyyteen. Lähes kaksi kolmasosaa niistä, jotka syyttävät yksilön käyttäytymistä eläkeläisten köyhyydestä pitävät sosiaalietuuksien väärinkäyttöä vakavampana ongelmana kuin etuuksien alikäyttöä. Kuten taulukosta 2 havaittiin, yksilöllisten syiden kannatus laskee selvästi siirryttäessä maahanmuuttajista lapsiperheisiin ja lapsiperheistä eläkeläisiin. Tämä tukee jo edellä havaittua tulosta siitä, että suhtautuminen sosiaalietuuksien ali- ja väärinkäyttöön on selvässä yhteydessä köyhyysnäkemysten kanssa.

### Johtopäätökset

Artikkelin tavoitteena oli tarkastella Kelan etuuskäsittelijöiden näkemyksiä eri väestöryhmien köyhyyden syistä, näkemyksiä selittäviä tekijöitä ja niiden yhteyttä sosiaalietuuksien ali- ja väärinkäyttöön. Tulokset osoittavat, että mielipiteet köyhyyden syistä ovat moniulotteisempia kuin aiemmissa geneeriseen lähestymistapaan perustuvissa tutkimuksissa on oletettu. Geneerinen tarkastelutapa osoitti, että etuuskäsittelijöiden näkemyksissä korostuvat sekä yksilölliset, fatalistiset että rakenteelliset selitysmallit. Tässä suhteessa tulokset ovat samansuuntaisia sosiaalietuuskäsittelijöiden näkemysten kanssa (Blomberg ym. 2010; Blomberg & Kroll 2010).

Näkemyksen ambivalenttisuus kuitenkin poistuu, kun tarkastelun kohteena ovat eri väestöryhmien köyhyyden syyt. Köyhyyden syyt nähdäänkin eri tavoin riippuen siitä, minkä väestöryhmän köyhyydestä on kyse. Tämän osalta tulokset Kelan etuuskäsittelijöiden näkemyksistä ovat linjassa väestötason näkemysten kanssa (Niemi 2009). Niin väestön kuin etuuskäsittelijöiden mukaan köyhyyden rakenteellisten syiden kannatus kasvaa ja yksilöllisten syiden kannatus laskee siirryttäessä maahanmuuttajista lapsiperheisiin ja eläkeläisiin. Tosin väestön ja etuuskäsittelijöiden välillä on myös eroja. Esimerkiksi yksilön omaa käyttäytymistä syyttäviä väittämiä kannatetaan selvästi enemmän väestön kuin etuuskäsittelijöiden keskuudessa. Toiseksi etuuskäsittelijöiden näkemyksissä eri kohderyhmien (maahanmuuttaja, lapsiperhe, eläkeläinen) väliset suhteelliset erot ovat pienempiä kuin väestön arvioissa. Tulos viittaa siihen, että kyseessä oleva kohderyhmä – oli se vanhus, lapsiperhe tai maahanmuuttaja – ei vaikuta yhtä paljon Kelan etuuskäsittelijöiden köyhyyden syitä koskeviin näkemyksiin kuin väestön näkemyksiin.

Etuuskäsittelijöiden köyhyyden syitä koskevat näkemykset ovat myös yhtenäisempiä kuin väestön keskuudessa. Tämä on osin oletettu tulos, sillä etuuskäsittelijät ovat homogeenisempi ryhmä kuin väestö. Tulos selittää myös sitä, miksi etuuskäsittelijöiden demografisilla tekijöillä ei pystytty selittämään näkemyksissä olevia eroja. Sen sijaan aiemman tutkimuksen (Blomberg ym. 2010) perusteella oli oletettavaa, että ammattiin liittyvillä tekijöillä olisi merkitystä. Tulosten mukaan ainoastaan etuuskäsittelijän pääasiallinen etuus oli jossain määrin yhteydessä köyhyysnäkemysnä. Jatkotutkimuksen tehtäväksi jääkin tarkastella muita mahdollisia selittäviä tekijöitä, erityisesti muiden ammattiin ja työtilanteeseen liittyvien tekijöiden yhteyttä köyhyysnäkemysnä.

Köyhyysnäkemysten on osoitettu olevan yhteydessä hyvinvointivaltion kannatukseen ja

toimeentuloturvan toimeenpanoon liittyviin asenteisiin (Blomberg & Kroll 2010; Bullock ym. 2003; Weiss 2003). Tässä tutkimuksessa keskityttiin sosiaalietuuksien ali- ja väärinkäyttöön. Tulokset osoittivat, että köyhyyden yksilöllinen kannatus on yhteydessä väärinkäyttöön liittyvien ongelmien korostamiseen. Vastaavasti rakenteellisia syitä korostavat etuuskäsittelijät pitävät sosiaalietuuksien alikäyttöä väärinkäyttöä vakavampana ongelmana.

Tulokset ovat linjassa aiempien tutkimusten kanssa siinä, millä tavoin ihmiset arvioivat eri väestöryhmien ansaitsemaa avuntarvetta (Appelbaum 2001; Kangas 2003). Niiden pohjalta voidaan pohtia myös laajemmin sitä, minkälaiset toimenpiteet olisivat eri väestöryhmien köyhyyden poistamiseksi kannatettavia. Erityisesti eläkeläisten köyhyyden syitä koskevissa näkemyksissä korostuu heidän kunniallisuutensa, jolloin köyhyyden syyt ovat jossain muualla kuin eläkeläisessä itsessään. Köyhyyden vähentämisen keinot, jotka suuntautuvat etuuksien tason ja toimeenpanon parantamiseen ovat tällöin niitä, joita myös etuuskäsittelijät kannattaisivat. Hyvin samansuuntaiset ovat tulokset myös lapsiperheiden köyhyyden osalta.

Sen sijaan maahanmuuttajien köyhyyden syiden osalta näkemyksissä nousee esiin maahanmuuttajien elämäntilanteen erilaisuus suhteessa lapsiperheisiin ja eläkeläisiin. Heidän mahdollisuutensa ovat erilaiset kuin muilla, nykypäivän työelämän vaatimukset ovat haastavia, jos kielitaito on puutteellinen, eikä toimeentuloturva- viidakossakaan välttämättä ole helppo vaeltaa. Tällöin köyhyyden poistamiseen tarvittavien toimenpiteidenkin tulisi olla erilaisia. Pelkkä riittävä toimeentuloturvan taso ei riitä, vaan tarvitaan myös laaja-alaisempia työhallinnollisia toimenpiteitä ja sosiaalityötä.

Katutason byrokraatteja koskevassa kirjallisuudessa on korostettu byrokraattien oman harkintavallan ja työhön liittyvien säännösten

välistä yhteyttä, samoin kuin sitä, missä määrin viranomaiset voivat ottaa huomioon asiakkaan yksilöllisiä tarpeita (Lipsky 1980; Prottas 1978; Hjärne ym. 2010). Se, missä määrin viranomaisen arvot, asenteet ja muut ominaisuudet voivat vaikuttaa hänen tekemiinsä päätöksiin riippuu toisaalta siitä, missä määrin hänellä on lain sallimissa tai organisaation säännösten puitteissa omaa harkintavaltaa. Kelan etuuksien käsittelyssä sitä on huomattavasti vähemmän kuin esimerkiksi kuntien myöntämässä toimeentulotuksessa. Kiinnostava jatkotutkimuksen aihe olisikin vertailla systemaattisemmin toimeentuloturva-järjestelmän etulinjassa työskentelevien viranomaisten kuten sosiaalityöntekijöiden, työhallinnon viranomaisten ja Kelan etuuskäsittelijöiden asenteita ja näkemyksiä köyhyyttä sekä toimeentuloturvaa ja sen toimeenpanoa kohtaan.

## Viitteet

<sup>1</sup> Tutkimus on osa Suomen Akatemian rahoittamaa tutkijatohtorihanketta (121779) *Own Fault, Bad Luck, or Structural Reasons? National and International Perspectives on the Perceptions of the Causes of Poverty*.

<sup>2</sup> Wilksin lambda:n arvot vaihtelevat ykkösen ja nollan välillä. Jos ryhmien välillä ei ole lainkaan eroa, lambda saa arvon 1. Jos ryhmien välillä on maksimaalinen ero, lambda:n arvo on 0.

<sup>3</sup> .01 kuvaa pientä efektin kokoa, .06 keskimääräistä efektin kokoa ja .14 suurta efektin kokoa (Cohen 1988, Sun 2001, 165 mukaan).

## Kirjallisuus

Albrekt Larsen, Christian (2006) *The Institutional Logic of Welfare Attitudes. How welfare regimes influence public support*. Hampshire: Ashgate.

Appelbaum, Lauren D. (2001) *The Influence of Perceived Deservingness on Policy Decisions Regarding Aid to the Poor*. *Political Psychology* 22 (3), 419–442.

Blomberg, Helena & Kroll, Christian (1999) *Who Wants to Preserve the 'Scandinavian Service State'? Attitudes to Welfare Services among Citizens and Local Govern-*

- ment Elites in Finland 1992-6. Teoksessa Stefan Svallfors & Peter Taylor-Gooby (toim.) *The End of Welfare State? Responses to State Retrenchment*. London: Routledge, 52–86.
- Blomberg, Helena & Kroll, Christian (2003) Kuntalaiset, paikalliset päättäjät ja hyvinvointipalvelut 1990-luvulla. Teoksessa Olli Kangas (toim.) *Laman varjo ja nousun huumo. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 72. Helsinki: Kela, 221–243.
- Blomberg, Helena & Kroll, Christian (2010) Socialarbeters syn på fattiga, arbetslösa och workfare-relaterade åtgärder i Sverige och Finland. *Socionomens forsknings-supplement* 27 (4), 90–99.
- Blomberg, Helena & Kallio, Johanna & Kroll, Christian (2010) Sosiaalityöntekijöiden mielipiteet köyhyyden syistä Pohjoismaissa. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Bullock, Heather E. (1999) Attributions for Poverty: A Comparison of Middle-Class and Welfare Recipient Attitudes. *Journal of Applied Social Psychology* 29 (10), 2059–2082.
- Bullock, Heather E. (2004) From the Front Lines of Welfare Reform: An Analysis of Social Worker and Welfare Recipient Attitudes. *The Journal of Social Psychology* 144 (6), 571–588.
- Bullock, Heather E. & Williams, Wendy R. & Limbert, Wendy M. (2003) Predicting Support for Welfare Policies: The Impact of Attributions and Beliefs about Inequality. *Journal of Poverty* 7(3), 35–56.
- Clarke, Gerard & Sison, Marites (2003) Voices from the Top of the Pile: Elite Perceptions of Poverty and the Poor in the Philippines. *Development and Change* 34 (2), 215–242.
- Coughlin, Richard M. (1980) Ideology, Public Opinion and Welfare Policy: Attitudes towards Taxes and Spending in Industrial Societies. Berkeley, CA: University of California.
- Cozzarelli, Catherine & Wilkinson, Anna V. & Tagler Michael J. (2001) Attitudes toward the Poor and Attributions for Poverty. *Journal of Social Issues* 57 (2), 207–227.
- Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2008) Hur tryggar vi trygghetssystemen i Norden? *Orsaker, omfattning, attityder och kontroller - en jämförelse mellan de nordiska länderna*. Stockholm: Rätt och riktigt.
- Feagin, Joe R. (1972) God Helps Those Who Help Themselves. *Psychology Today* 6 (November), 101–110, 129.
- Feagin, Joe R. (1975) *Subordinating the Poor: Welfare and American Beliefs*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Feather, Norman T. (1974) Explanations of Poverty in Australian and American Samples: The Person, Society, or Both? *Australian Journal of Psychology* 26 (3), 199–216.
- Forma, Pauli (1997) The Rational Legitimacy of the Welfare State: Popular Support for Ten Income Transfer Schemes in Finland. *Policy & Politics* 25 (3), 235–249.
- Forma, Pauli (1998) Kansalaisten ja eliittien mielipiteet eläkkeistä. Lähtökohtia kansalaismielipiteen ja poliittisen päätöksenteon välisen suhteen tutkimiseen. *Sociologia* 35 (2), 132–147.
- Forma, Pauli (2000) Comparing Class-Related Opinions between MP-Candidates and Party-Supporters: Evidence from Finland. *Scandinavian Political Studies* 23 (2), 115–137.
- Forma, Pauli & Kallio, Johanna & Pirttilä, Jukka & Uusitalo, Roope (2007) Kuinka hyvinvointivaltio pelastetaan? Tutkimus kansalaisten sosiaaliturvaa koskevista mielipiteistä ja valinnoista. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 89. Helsinki: Kela.
- Furnham, Adrian (1982) Why Are the Poor Always With Us? Explanations for Poverty in Great Britain. *British Journal of Social Psychology* 21 (3), 311–322.
- Gilens, Martin (1999) *Why Americans Hate Welfare*. Chicago: University of Chicago Press.
- Goodsell, Charles T. (1981) Looking Once Again at Human Service Bureaucracy. *Journal of Politics* 43 (1), 763–778.
- Hasenfeld, Yeheskel & Steinmetz, Daniel (1981) Client-Official Encounters in Social Service Agencies. Teoksessa Charles T. Goodsell (toim.) *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet*. Bloomington: Indiana University Press, 83–101.
- Heinonen, Hanna-Mari (2009) Byrokraatti vai asiakaspalvelija? Kelan virkailijan toimintatavat ja roolit Yhteyskeskuksessa palvelukulttuurin muutosten keskellä. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 106. Helsinki: Kela.



- Hjörne, Eva & Juhila, Kirsi & van Nijnatten, Carolus (2010) Negotiating Dilemmas in the Practices of Street-Level Welfare Work. *International Journal of Social Welfare* 19 (3), 303–309.
- Hunt, Matthew O. (1996) The Individual, Society, or Both? A Comparison of Black, Latino, and White Beliefs about the Causes of Poverty. *Social Forces* 75 (1), 293–322.
- Johansson, Roine (1992) Vid byråkratin gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete. Lund: Arkiv förlag.
- Jones, Loring (1994) Direct Service Workers' Attitudes toward Employment, Unemployment, and Client's Problems. *Journal of Social Service Research* 19 (1), 161–179.
- Kallio, Johanna (2010) Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996–2006. Sosiaaliterveys- ja terveysturvan tutkimuksia 108. Helsinki: Kela.
- Kallio, Johanna & Niemelä, Mikko (2008) Kuntalaisten ja kunnan viranhaltijoiden asennoituminen kuntien väliseen yhteistyöhön hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 36 (3), 260–273.
- Kangas, Olli (2003) The Grasshopper and the Ants: Popular Opinions of Just Distribution in Australia and Finland. *Journal of Socio-Economic* 31 (6), 721–743.
- Keiser, Lael R. (1999) State Bureaucratic Discretion and the Administration of Social Welfare Programs: The Case of Social Security Disability. *Journal of Public Administration Research and Theory* 9 (1), 87–106.
- Kluegel, James R & Smith, Eliot R. (1986) Beliefs about Inequality: Americans' Views of What Is and What Ought to Be. New York: Aldine De Gruyter.
- Lee, Barret A. & Jones, Sue H. & Lewis, David W. (1990) Public Beliefs about the Causes of Homelessness. *Social Forces* 69 (1), 253–265.
- Lepianka, Dorota (2007) Are the Poor to Be Blamed or Pitied? A Comparative Study of Popular Attributions in Europe. Tilburg: Tilburg University.
- Lepianka, Dorota & van Oorschot, Wim & Gelissen, John (2009) Popular explanations of poverty: A critical discussion of empirical research. *Journal of Social Policy* 38(3): 421–438.
- Lipsky, Michael (1980) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mau, Steffen (2003) *The Moral Economy of Welfare States. Britain and Germany Compared*. London: Routledge.
- May, Peter J. & Winter, Sören C. (2009) Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (3), 453–476.
- Maynard-Moody, Steven & Musheno, Michael (2003) *Cops, Teachers, Counselors: Narratives of Street-Level Judgment*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Meyers, Marcia K. & Vorsanger, Susan (2003) *Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy*. Teoksessa B. Guy Peters & Jon Pierre (toim) *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications, 245–255.
- Morçöl, Göktug (1997) Lay Explanations for Poverty in Turkey and Their Determinants. *Journal of Social Psychology* 137 (6), 728–738.
- Mäntysaari, Mikko (1991) Sosiaalibyrokraatia asiakkaiden valvojana. Byrokratiatyö, sosiaalinen kontrolli ja tarpeitten sääntely sosiaalitoimistoissa. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 51. Tampere: Vastapaino.
- Niemelä, Mikko (2008) Perceptions of the Causes of Poverty in Finland. *Acta Sociologica* 51 (1), 23–40.
- Niemelä, Mikko (2009) Does the Conceptualisation of Poverty Matter? Empirical Example of Non-Generic Approach of Poverty Attributions. Online working papers 3/2009. Helsinki: Kela.
- Nilson, Linda B. (1981) Reconsidering Ideological Lines: Beliefs about Poverty in America. *The Sociological Quarterly* 22 (4), 531–548.
- Pfau-Effinger, Birgit (2005) Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation. *Journal of Social Policy* 34 (1), 3–20.
- Prottas, Jeffrey M. (1978) The Power of the Street-Level Bureaucrat in Public Bureaucracies. *Urban Affairs Review* 13 (3), 285–312.
- Prottas, Jeffrey M. (1979) *People-Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*. Lexington: Lexington Books.
- Rehner, Tim & Ishee, Jane & Salloum, Mimi & Velasquez, Donna (1997) Mississippi Social Workers' Attitudes toward Poverty and the Poor. *Journal of Social Work Education* 33 (1), 131–141.

- Reingold, David A. & Liu, Helen K (2009) Do Poverty Attitudes of Social Service Agency Directors Influence Organizational Behavior? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 38 (2), 307–332.
- Saari, Juho & Yeung, Anne Birgitta (2007) Altruismi ja oikeudenmukaisuus. Teoksessa Juho Saari & Anne Birgitta Yeung (toim.) *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: Gaudeamus, 115–135.
- Saarinen, Arttu (2009) The Opinions of Finnish Physician on Social Security System. *International Journal of Sociology and Social Policy* 29 (7/8), 426–440.
- Saunders, Peter (2003) Stability and Change in Community Perceptions of Poverty. Evidence from Australia. *Journal of Poverty* 7 (4), 1–20.
- Schwartz, Sanford & Robinson, Margaret M. (1991) Attitudes toward Poverty during Undergraduate Education. *Journal of Social Work Education* 27 (3), 290–296.
- Sun, An-Pyng (2001) Perceptions among Social Work and Non-Social Work Students Concerning Causes of Poverty. *Journal of Social Work Education* 37 (1), 161–173.
- Svallfors, Stefan (1996) Välfärdsstatens moraliska ekonomi: välfärdsopinionen i 90-talets Sverige. Umeå: Boréa.
- Taylor-Gooby, Peter (1985) *Public Opinion, Ideology, and State Welfare*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Taylor-Gooby, Peter (1996) The Future of Health Care in Six European Countries: The Views of Policy Elites. *International Journal of Health Services* 26 (2), 203–219.
- Toro, Paul A. & McDonnell, Dennis M. (1992) Beliefs, Attitudes, and Knowledge about Homelessness: A Survey of the General Public. *American Journal of Community Psychology* 20 (1), 53–80.
- Valtonen, Hannu (2007) Oikeudenmukaisuus ja terveyspalvelujen kohdentaminen. Teoksessa Juho Saari & Anne Birgitta Yeung (toim.) *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: Gaudeamus, 97–114.
- van Oorschot, Wim (2000) Who Should Get What, and Why? On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity among the Public. *Policy & Politics* 28 (1), 33–48.
- van Oorschot, Wim (2006) Making Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States. *Journal of European Social Policy* 16 (1), 23–42.
- van Oorschot, Wim & Halman, Loek (2000) Blame or Fate, Individual or Social? An International Comparison of Popular Explanations of Poverty. *European Societies* 2 (1), 1–28.
- van Oorschot, Wim & Opielka, Michael & Pfau-Effinger, Birgit (2008) *Culture and Welfare State: Values and Social Policy in Comparative Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Verba, Sidney & Kelman, Steven & Orren, Gary O. & Miyake, Ichiro & Watanuki, Joji & Kabashima, Ikuo & Ferree, Donald G. JR. (1987) *Elites and the Idea of Equality*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press.
- Weatherley, Richard & Lipsky, Michael (1977) Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform. *Harvard Educational Review* 47 (2), 171–197.
- Weiss, Idit (2003) Social Work Students and Social Change: On the Link between Views on Poverty, Social Work Goals and Policy Practice. *International Journal of Social Welfare* 12 (2), 132–141.
- Weiss, Idit & Gal, John (2007) Poverty in the Eyes of the Beholder: Social Workers Compared to Other Middle-Class Professionals. *British Journal of Social Work* 37 (5), 893–908.
- Weiss-Gal, Idit & Benyami, Yael & Ginzburg, Karni & Savaya, Riki & Peled, Einat (2009) Social Workers' and Service Users' Causal Attributions for Poverty. *Social Work* 54 (2), 125–133.
- Weiss-Gal, Idit & Gal, John (2007) Social Workers' Attitudes towards Social Welfare Policy. *International Journal of Social Welfare* 16 (4), 349–357.
- Wilson, George (1996) Toward a Revised Framework for Examining Beliefs about the Causes of Poverty. *The Sociological Quarterly* 37 (3), 413–428.