

## LUOTTAMUS JA SOSIAALITURVA YHTEISKUNNALLISEN TURVALLISUUDEN TAKEENA

Luottamus on keskeinen yhteiskuntaa koossa pitävä voima. Se luo pohjaa niin sosiaaliselle yhteenkuuluvuudelle kuin taloudelliselle toimeliaisuudellekin. Francis Fukuyaman mukaan ”...kansakunnan hyvinvointia, kuten myös sen kilpailukykyä ehdollistaa yksi kulttuurinen piirre: kansakunnassa vallitseva luottamuksen aste”. Vastaavasti poliittista rappiota ja valtioiden epäonnistumista on selitetty luottamuksen puutteella (Acemoglu & Robinson 2010; Fukuyama 2014).

Luottamus ilmenee ihmisten välisessä toiminnassa ja on edellytys sille, että ihmiset pystyvät toimimaan yhdessä yhteisten päämäärien saavuttamiseksi. Luottamusta tarvitaan sekä toisiin ihmisiin että yhteiskunnallisiin instituutioihin kuten poliisiin, oikeuslaitokseen, poliittikkoihin tai eduskuntaan.

Yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden, turvallisuuden ja toimivuuden kannalta onkin tärkeää, että sekä luottamus ihmisten välillä että luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin eri kansankerroksissa säilyy eikä luottamuskuilu repeä liian suureksi. Se edellyttää kattavaa ja riittävää sosiaaliturvaa, joka takaa kaikille ainakin minimitasoisen turvan.

### Epäluottamus yleisintä heikossa asemassa olevilla

Kuviossa 1 on esitetty epäluottamus (vastausvaihtoehdot 0–3) toisia ihmisiä kohtaan pääasiallisen tulolähteen ja toimeentulokokemusten mukaisissa luokissa. Epäluottamus on suurinta yhtäältä työttömyysetuuksia ja muuta sosiaaliturvaa saavilla ja toisaalta toimeentulovaikeuksien kanssa kamppailevilla ihmisillä.

Kuvio 2 kuvaa ihmisten kokemaa epäluottamusta keskeisiä yhteiskunnallista järjestystä ylläpitäviä instituutioita kohtaan. Myös siitä ilmenee, että luottamus on vähäisempää heikommasa yhteiskunnallisessa asemassa olevilla. Vaikka Suomessa sekä luottamus toisiin ihmisiin että yhteiskunnallisiin instituutioihin on verraten korkea, on meilläkin väestöryhmiä, joissa luottamus on alhaista. Erot hyvin ja huonosti toimeentulevien välillä ovat suuret, ja peräti joka kolmas suuria toimeentulovaikeuksia kokevista ei esimerkiksi juurikaan luota suomalaiseseen oikeusjärjestelmään.

### Sosiaaliturvan toimimattomuus on turvallisuusuhka

Vuoden 2017 alussa perustoimeentulotuki siirrettiin kunnilta Kelan hoidettavaksi. Siirto ei kaikin osin onnistunut toivotulla tavalla,

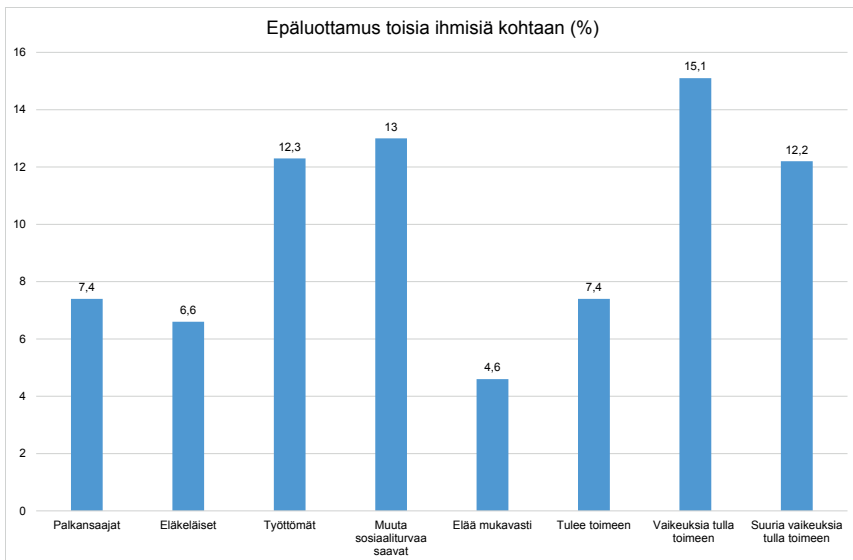
- Luottamus toisiin ihmisiin ja yhteiskunnallisiin instituutioihin on yhteiskunnan toimivuuden edellytys.
- Luottamus sekä toisiin ihmisiin että instituutioihin on heikointa niillä suomalaisilla, jotka joutuvat kamppailemaan toimeentulovaikeuksien kanssa.
- Sosiaaliturvan toimimattomuus heikentää luottamusta ja on siksi uhka turvallisuudelle.
- Perustoimeentulotuen siirto Kelan hoidettavaksi aiheutti aluksi viiveitä tuen maksuun. Se lisäsi uhkatilanteita Kelan toimistoissa.
- Riittävä, sujuva ja aukoton sosiaaliturva on välttämätöntä yhteiskunnalliselle turvallisuudelle.

la, ja monessa tapauksessa toimeentulotuen maksatukseen tuli viiveitä. Viiveet – sosiaaliturvan toimimattomuus – aiheuttivat viimesijaisen toimeentuloturvan tarvitsijoille kohtuuttomia tilanteita. He eivät saaneet apua silloin, kun he olisivat sitä kipeimmin kaivanneet.

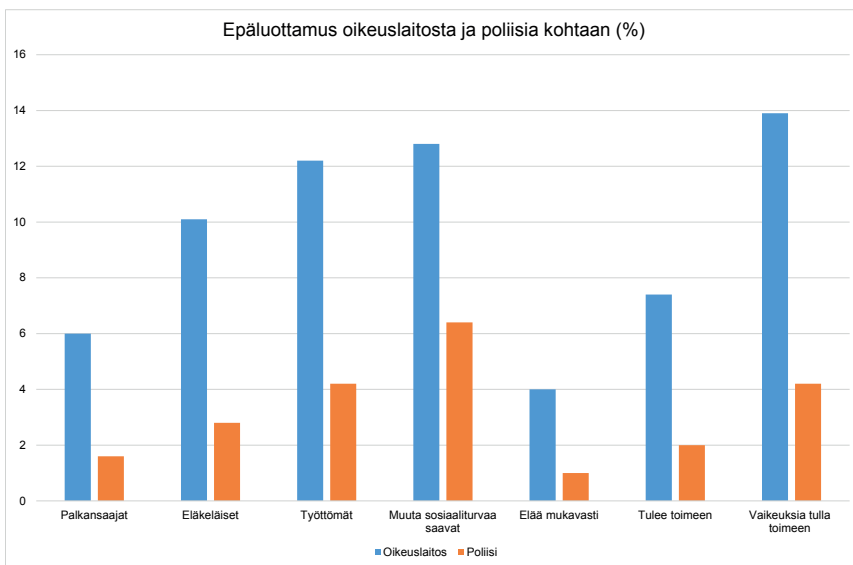
Vaikka uutta toimeentulokijärjestelmää kehitetään jatkuvasti, luottamuksen palauttaminen vie aikaa. Toimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä ilmenneet ongelmat näyttäytyivät monen köyhän elämässä yhteiskunnan turvaverkon peittämisestä. Heidän luottamuksensa siihen, että yhteiskunta turvaa heidän hyvinvointinsa, rikkoutui.

Vaikka syy–seuraus-suhdetta ei voida empiirisesti todentaa, voidaan perustellusti arvioida, että luottamuksen rikkoutuminen näkyi Kelassa erilaisten uhkatilanteiden määrän lisääntymisenä. Vuonna 2016 erilaisista uhkatilanteista tehtiin ilmoitus 299 kertaa. Vuonna 2017 uhkailmoituksia tehtiin 1 148 kappaletta, eli lähes nelinkertainen määrä. Toimihenkilöihin tai Kelaan kohdistuvia uhkauksia oli vuonna 2017 kymmenkertainen määrä edelliseen vuoteen verrattuna. Uhkaavasta ja epäasiallisesta käytöksestä tehtiin ilmoituksia vuonna 2016 vajaa 100 ja 2017 lähes 400 kertaa.

Muihin asiakkaisiin kohdistuneita uhkatilanteita ilmoitettiin 8 kappaletta vuonna 2016 ja vuotta myöhemmin lähes kuusinkertainen määrä. Asiakkaan omaa tai perheenjäsenen henkeä koskevat uhkaukset viisinkertaistuivat 34:stä 167:een. Epätoivon het-



Kuvio 1.



Kuvio 2.

kellä ja ilman luottamusta avun saamiseen ihminen on valmis turvautumaan äärimmäisiin keinoihin saadakseen huomiota.

Lukuja verratessa on otettava huomioon, että Kelan toimistojen asiakasmäärä kasvoi vuonna 2017 yli 30 % vuoteen 2016 verrattuna. Asiakaskunta on myös osin erilaista kuin aiemmin. Uhkailmoituksista ei käy ilmi, mitä etuutta koskien uhkatilanteen aiheuttanut asiakas Kelassa asioidi. Kunnista ei ole saatavilla vastaavalla tavalla koottua tietoa sosiaalityöntekijöiden raportoimista uhkatilanteista vuodelta 2016. Emme voi siis verrata kuntien toimeentulotukikäytäntöihin liittyneitä vuoden 2016 uhkailmoituksia vuoden 2017 Kelan tilanteeseen.

### Hyvinvointivaltio ei toimi ilman luottamusta

Luvut osoittavat huomattavan kasvun niissä uhissa, joita Kelan toimihenkilöt havaitsevat toimeenpannessaan sosiaaliturvaetuksia. Näin suuri kasvu ei voi olla sattumaa, vaan liittyy ainakin osin toimeentulotuen Kela-siirtoon ja siinä ilmenneisiin ongelmiin. Toisaalta uhkailmoituksia tehdään edelleen moninkertainen määrä aikaisempaan verrattuna, vaikka toimeentu-

lotuen käsittely on saatu Kelassa pitkälti normalisoitua.

Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto, ja siihen turvautuminen tapahtuu vain äärimmäisessä taloudellisessa ahdingossa. Taustalla voi olla moniakkin poiskäännyttämisen ja syrjäyttämisen kokemuksia (Määttä 2012). Luottamus yhteiskunnan instituutioihin on voinut rikkoutua jo paljon ennen toimeentulotuen Kela-siirtoa. Kela on yksi viranomainen muiden joukossa, mutta ei toisista riippumaton toimija. Etuuksien saajien elämässä on muitakin viranomaisia, eikä heidän näkökulmastaan ole väliä sillä, kuka institutionaalisen luottamuksen rikkoo. Kun hyvinvointivaltion turvaverkko pettää, pitää kaikkien instituutioiden yhdessä tehdä kaikkensa, jotta verkko saadaan paikattua ja luottamus palautettua. Instituutioiden pitää ansaita luottamuksensa ihmisten edessä, ei toisinpäin.

### Päätäjille

Luottamus sosiaalisiin instituutioihin ja instituutioiden legitimiteetti takaavat yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden ja turvallisuuden. Tutkimuksemme osoittaa, että luottamus sekä toisiin ihmisiin että instituutioihin on heikointa toimentulovaikeuksien kanssa kamppaillevilla. Viimesijaisen toimeentuloturvan toimimattomuus ja turva-

	2016		2017	
	kpl	%	kpl	%
Uhkaava, epäasiallinen käytös, etuilu	88	30	368	32
Tyytymättömyys palveluun, etuuspäätökseen tai maksuun	64	21	89	8
Itsemurhauhkaus, uhkaus perheenjäseniä kohtaan	34	11	167	14
Toimihenkilöön tai Kelaan kohdistuva uhkaus	24	8	229	20
Uhkaus muita asiakkaita kohtaan, asiakkaiden välinen riitely	8	3	46	4
Päihtyneet asiakkaat, huumeneulojen löytyminen	25	8	121	10
Ilkivalta, varkauudet	8	3	43	4
Palohälytykset, vesivahingot	27	9	20	2
Asiakkaiden sairaustapaukset	8	3	23	2
Muu	13	4	42	4
<b>Yhteensä</b>	<b>299</b>	<b>100</b>	<b>1 148</b>	<b>100</b>

Taulukko 1. Uhkailmoitukset ja vaaratilanteet aiheittain v. 2016-2017

Uhkatilanteen syynä voi olla monesti useampikin syy, vaikka merkintä on tehty yhteen. Uhkatilanteiden vuoksi on otettu yhteyttä esim. 12/2017 esimieheen (43 %), vartijaan (24 %), Pelastuslaitokseen/Hätäkeskukseen (13 %), poliisiin (8 %), sosiaalitoimistoon (5 %), muuhun (3 %), Asiakaspalveluyksikköön (2 %), vakuutuspiiriin (2 %).

verkkojen läpi putoaminen synnyttävät epäluottamusta ja edelleen erilaisia turvallisuushkia.

Sosiaaliturvajärjestelmien riittävä taso, sujuvuus, aukottomuus ja väliinputoamisten estäminen ovat välttämättömiä luottamuksen ja legitimitiitin säilymiselle ja sitä kautta yhteiskunnalliselle turvallisuudelle. Tämä kaikki edellyttää viranomaisyhteistyön lisäämistä asiakaslähtöisesti, riittävästi resursseja asiakkaiden kanssa tehtävään työhön ja sosiaalityön osaamisen vahvistamista Kelan toimistoissa.

## Näin tutkimus tehtiin

Tarkastelimme luottamuksen määrää Euroopassa hyödyntämällä eurooppalaista sosiaalitutkimusta (European Social Survey, ESS). ESS sisältää useita luottamuksen määrää mittaavia kysymyksiä. Luottamusta toisiin ihmisiin mitataan kysymyksellä:

”Voiko mielestäsi ihmisiin luottaa, vai onko niin, ettei ihmisten suhteen voi olla liian varovainen?” Luottamusta instituutioihin mitataan puolestaan kysymyksellä: ”Kuinka paljon luotat seuraaviin instituutioihin (eduskunta, oikeuslaitos, poliisi, poliitikot, poliittiset puolueet, Euroopan parlamentti, YK)?”. Vastausasteikko on molemmissa kysymyksissä 0–10 (0 = ei luota lainkaan, 10 = luottaa täysin).

Lisäksi tarkastelimme, miten luottamuksen ja hyvinvoinnin välinen yhteys näkyy konkreettisesti arkielämässä. Esimerkkinä käytimme toimeentulon turvaamiseen liittyneitä tilanteita, joissa luottamuksen vähäisyys tai rikkoontuminen on johtanut ääritapoihin, jotka edelleen ovat johtaneet Kelan toimihenkilöiden tekemiin uhkailmoituksiin. Uhkailmoitusten määrässä tapahtunutta muutosta tarkasteltiin vuosina 2016 ja 2017 eli ennen ja jälkeen toimeentulotuen siirtymistä Kelan hoidettavaksi.

## Lisätietoja:

Minna Ylikännö, Antti Hakala & Olli Kangas, Kelan tutkimus (etunimi.sukunimi@kel.afi)

## Lähteet:

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2010): Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity and Poverty. London: Profile Books

Fukuyama, F. (1995). Trust: The social virtues and the creation of prosperity. New York: Free Press.

Fukuyama, F. (2011): The origins of political order: from prehuman times to the French Revolution. London: Profile Books

Fukuyama, F. (2014): Political order and political decay. London: Profile Books

Luhmann, N. (1988). Familiarity, confidence, trust: problems and alternatives. Teoksessa Gambetta, D. (toim.) Trust. Making and breaking cooperative relations. Oxford: Basil Blackwell, 94-108.

Määttä, A. (2012). Perusturva ja poiskäännyttäminen. Helsinki: Diak.

Offe, C. (1999). How can we trust our fellow citizens? Teoksessa Warren, M. E. (toim.) Democracy and trust. Cambridge: Cambridge University Press, 42-87.

Putnam, R. (1993): Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton Paperbacks

Putnam, R. (2000). Bowling Alone. New York: Simon & Schuster.



Tackling Inequalities in Time of Austerity  
(TITA)  
Strategisen tutkimuksen konsortiohanke  
Suomen Akatemia

