



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Lauri Arkko

# **Tiedon politiikka perustoimeentulotuen heikennyksissä**

Narratiivinen analyysi hallituksen esityksen asiantuntijalausunnoista

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Pro gradu -tutkielma  
Sosiaali- ja terveyshallintotiede

Vaasa 2026

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Lauri Arkko
<b>Tutkielman nimi:</b>	Tiedon politiikka perustoimeentulotuen heikennyksissä : Narratiivinen analyysi hallituksen esityksen asiantuntijalausunnoista
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri
<b>Oppiaine:</b>	Sosiaali- ja terveyshallintotiede
<b>Työn ohjaaja:</b>	Harri Jalonen
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2026
<b>Sivumäärä:</b>	77

---

**TIIVISTELMÄ:**

Perustoimeentulotuen lakiuudistus astui voimaan 1.2.2026, jonka myötä tuen taso heikentyi, suojaosa poistui ja perusosan alentamisen menettelyä kiristettiin. Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan toimeentulotuen heikennyksiin liittyvää lausuntoaineistoa ja siinä rakentuvia narratiiveja sekä niiden suhdetta tietoon perustuvaan päätöksentekoon. Tutkielman taustalla on keskustelu siitä, miten sosiaalipoliittisia uudistuksia perustellaan, millaista tietoa niissä painotetaan ja miten poliittiset kiistat rakentuvat paitsi arvojen myös tiedollisten kehysten varaan. Tutkielman tavoitteena on selvittää, millaisia narratiiveja asiantuntijalausunnoissa muodostuu toimeentulotuen leikkauksen vastustamiseksi sekä miten näissä narratiiveissa kyseenalaistetaan hallituksen esityksen tietoperustaa.

Tutkielman teoreettinen viitekehys rakentuu politiikan kehystämisen, narratiivisuuden sekä tietoon perustuvaa päätöksentekoa koskevan kirjallisuuden varaan. Keskeisiä käsitteitä ovat narratiivi, kehys, tietoperusta ja tietoon perustuva päätöksenteko. Kehystäminen voidaan ymmärtää tapana valita ja korostaa tiettyjä todellisuuden piirteitä siten, että ongelman määrittely, syy-seuraussuhteet, moraaliset arviot ja ratkaisuehdotukset tulevat näkyviksi. Narratiiveja tarkastellaan aineistossa analyttisinä jäsennyksinä, joiden kautta lausunnonantajat tekevät toimeentulotuen leikkauksesta ymmärrettävän omista institutionaalisista ja normatiivisista lähtökohdistaan.

Aineisto koostuu hallituksen esitystä koskevista asiantuntijalausunnoista. Tutkielma toteutetaan laadullisena tutkimuksena, jossa aineisto analysoidaan aineistolähtöisen sisällönanalyysin ja narratiivisen tulkinnan keinoin. Analyysin perusteella aineistosta hahmottuu neljä toisiaan osin sivuavaa narratiivia. Lausuntoaineistossa korostuvat erityisesti haavoittuvien ryhmien turvaa, perus- ja ihmisoikeuksia, taloudellista kestämyyttä sekä hallinnollista kohtuuttomuutta koskevat tulkinnat.

Tulokset osoittavat, että toimeentulotuen leikkausta ei asiantuntijalausunnoissa jäsennetä yksinkertaisena puolesta-vastaan-kysymyksenä, vaan monin tavoin kilpailtuna politiikkakysymyksenä, jossa eri toimijat painottavat erilaisia vaikutuksia ja erilaisia oikeutuksen tapoja. Asiantuntijalausuntojen argumentaatiossa tietoon vetoaminen on keskeinen osa legitimointia, mutta tieto ei näyttäyty neutraalina tai yksiselitteisenä, vaan osana kilpailevia tulkintakehyksiä. Tutkielma osoittaa, että hallituksen esityksen tietoperusta ei lausuntoaineistossa näyttäyty neutraalina lähtökohtana, vaan yhtenä poliittisesti tulkittuna tapana jäsentää toimeentulotuen leikkausta. Asiantuntijalausunnoissa tätä tulkintaa haastetaan eri narratiivien kautta, jolloin tieto toimii paitsi perustelun myös kiistan kohteena.

**AVAINSANAT:** säädösvalmistelu, tiedolla johtaminen, asiantuntijalausunnat, politiikan kehystäminen, hallituksen esitys, narratiivisuus

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Relevanssi ja yhteiskunnallinen merkittävyys	7
1.2	Tutkielman tavoite ja rakenne	9
2	Tutkielman teoreettinen viitekehys	12
2.1	Politiikan kehystäminen	12
2.2	Tietoon perustuva päätöksenteko	16
2.2.1	Tutkimustiedon käyttö poliittisessa päätöksenteossa	18
2.2.2	Politiikan ohjaaman todistusaineiston rakentaminen	23
3	Perustoimeentulotuki ja sen riittävyys	25
3.1	Perustoimeentulotuen määritelmä ja merkitys tuen saajille	25
3.2	Julkistalouden leikkaaminen vai elvyttäminen?	29
4	Menetelmä ja aineisto	33
4.1	Aineiston esittely	33
4.2	Laadullinen sisällönanalyysi	36
4.3	Narratiivinen aineiston jäsentely	37
4.4	Narratiivien erotteluprosessi	39
5	Tulokset: neljä narratiivia suhteessa hallituksen esitykseen	41
5.1	Haavoittuvien ryhmien turvan narratiivi	41
5.2	Perus- ja ihmisoikeusnarratiivi	45
5.3	Taloudellisen kestämyyden narratiivi	49
5.4	Hallinnollisen kohtuuttomuuden narratiivi	54
6	Johtopäätökset ja pohdinta	58
6.1	Narratiivien muodostuminen asiantuntijalausunnoissa	58
6.2	Hallituksen esityksen tietoon perustumisen kyseenalaistaminen asiantuntijalausunnoissa	61
6.3	Kilpailevat narratiivit toimeentulotuen leikkauksesta	63
6.4	Tutkielman luotettavuus	65
6.5	Jatkotutkimuksen tarpeet	66

Lähteet	68
Liitteet	74
Liite 1. Lausunnonantajat ryhmittäin	74

**Kuvat**

Kuva 1. Narratiivin värikoodaus aineistossa. ....	40
---	----

**Taulukot**

Taulukko 1. Kolme näkökulmaa politiikan tutkimukseen (van Hulst ja muut, 2025). ....	15
Taulukko 2. Tiedon käytön esteet ja mahdollistajat päätöksenteossa (Suazo-Galdames ja muut, 2025) .....	21

# 1 Johdanto

Perustoimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen turva, jonka tehtävänä on turvata ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo silloin, kun muut tulot ja etuudet eivät riitä (Laki toimeentulotuesta 1412/1997). Se toimii osana sosiaaliturvajärjestelmän turvaverkkoa ja heijastaa samalla jännitteitä perusturvan riittävyys, kannustavuuden ja julkisen talouden kestävyys välillä. Samanaikaisesti valtiontalouden kiristyneet reunaehdot ovat lisänneet paineita julkisten menojen sopeuttamiseen, mikä on kohdistunut myös toimeentulotukeen. Näin ollen myös viimesijaisena etuutena pidettyyn tukeen on kohdistettu säästötoimia. Tässä tilanteessa ei ole yhdentekevää, millaiseen tietoperustaan säästöpäätökset nojaavat, sillä käytetty tieto vaikuttaa siihen, miten ongelmat määritellään, millaisia vaihtoehtoja nähdään mahdollisina ja keiden näkökulmat tulevat huomioituiksi.

Tämä pro gradu -tutkielma tarkastelee tiedon käyttöä perustoimeentulotuen leikkausta koskevassa päätöksenteossa. Leikkaus perustuu hallituksen esitykseen HE 116/2025 vp, jonka tavoitteena on vahvistaa toimeentulotuen asemaa viimesijaisena ja väliaikaisena tukimuotona, vähentää pitkäaikaista toimeentulotukiriippuvuutta sekä lisätä tuensaajien velvoittavuutta. Lakiuudistus astui voimaan vuoden 2026 alussa osana laajempaa sosiaaliturvan uudistusta.

Tutkielmassa analysoidaan lakiesityksestä annettuja asiantuntijalausuntoja narratiivisesta näkökulmasta. Lausuntomenettely on osa demokraattista lainvalmisteluprosessia ja muodostaa institutionaalisesti järjestetyn areenan, jossa eri toimijat tuovat esiin näkemyksiään, tietoperustelujaan ja arvopainotuksiaan (Alvesalo-Kuusi & Sjölund, 2025, s. 34). Lausuntoaineisto mahdollistaa siten sen tarkastelun, millä tavoin tietoon vedotaan ja millaisia kilpailevia tulkintoja lakiesityksestä rakennetaan. Tutkielmassa tarkastellaan, millaisia kertomuksia perustoimeentulotuen leikkauksesta muodostuu eri toimijoiden lausunnoissa perustoimeentulotuen leikkauksesta, millaista tietoa asiantuntijalausunnoissa hyödynnetään ja miten nämä narratiivit asettuvat suhteeseen hallituksen esityksen perustelujen kanssa. Erityisesti huomio kohdistuu

siihen, millä tavoin tutkittuun tietoon viittaaminen toimii osana poliittista argumentaatiota ja legitimitietin rakentamista.

Koska perustoimeentulotuki on viimesijainen etuus, jolla turvataan perustarpeet tilanteissa, joissa ensisijaiset etuudet eivät riitä, sen asema osana sosiaaliturvaa tekee siihen kohdistuvista muutoksista yhteiskunnallisesti merkittäviä ja poliittisesti herkkiä. Juuri tällaisissa tilanteissa korostuu kysymys siitä, millä tavoin päätöksiä perustellaan ja millaista tietoa niiden tueksi esitetään.

Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä on monin osin uudistuksen tarpeessa, sillä sen nykyinen rakenne heijastaa aikaisempien vuosikymmenten ratkaisuja (Jalonen & Kropsu-Vehkaperä, 2024, s. 83). Järjestelmä on pirstaleinen ja monimutkainen, eikä se kaikilta osin vastaa asiakkaiden tarpeisiin (Jalonen & Kropsu-Vehkaperä, 2024, s. 83, 86; Sosiaaliturvakomitea, 2023, s. 10). Sosiaalietuuksien kokonaisuudessa navigoiminen voi olla yksilölle haastavaa, eikä oikeus eri etuuksiin ole aina selkeästi tiedossa. Sosiaaliturvan uudistamista on usein perusteltu tarpeella nojata tutkittuun tietoon ja asiakaslähtöisiin periaatteisiin pikemminkin kuin yksinomaan poliittisiin painotuksiin.

Tutkielman keskeisenä kiinnostuksen kohteena on, miten tutkitulla tiedolla perustellaan päätöstä leikata toimeentulotukea ja miten tätä näkemystä haastetaan asiantuntijalausunnoissa. Näin tutkielma sijoittuu keskusteluun tietoon perustuvasta päätöksenteosta ja politiikan tiedonkäytön luonteesta, kysyen ohjaako tieto politiikkaa vai politiikka tiedon tulkintaa.

## **1.1 Relevanssi ja yhteiskunnallinen merkittävyys**

Sosiaaliturva on luonteeltaan poliittinen kysymys, koska sitä koskevissa ratkaisuisa tehdään aina valintoja resurssien kohdentamisesta, etuuksien ehdoista ja siitä, millaisia velvollisuuksia järjestelmään liitetään (STM, 2022, s. 21-22, 28-29). Näin ollen

sosiaaliturvaa koskeva lainvalmistelu ei ole vain teknistä sääntelyn tarkentamista, vaan myös arvopohjaista päätöksentekoa ja yhteiskunnallisten intressien yhteensovittamista.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen politiikka on aiheuttanut merkittävää keskustelua muun muassa mediassa leikkauksista ja leikkauksen kohteista (ks. esim. Muhonen, 2025; Palkoaho, 2025; Paukkeri, 2025). Päätökset leikata sosiaaliturvasta, julkisesta terveydenhuollosta ja koulutuksesta ovat johtaneet kärjistyneisiin keskusteluihin varsinkin leikkausten kohteiden oikeellisuudesta ja tarpeellisuudesta. Lisäksi mediassa on spekuloitu leikkausten merkityksestä lapsiperheköyhyyteen ja kaikkein huono-osaisempien ihmisten yhä syvenevään köyhyyteen ja huonovointisuuteen (Aspeslagh & Paukkeri, 2025).

Perustoimeentulotuen leikkaus on aiheena ajankohtainen, koska sosiaaliturvauudistus astui voimaan 1.2.2026. Uudistukset tulevat vaikuttamaan tuhansien ihmisten toimeentuloon heikentävästi (Hiilamo, ja muut, 2023; Tervola & Ollonqvist, 2025). Leikkausten tavoitteena on hallituksen mukaan lisätä työllisyyttä ja vähentää niiden ihmisten määrää, jotka elävät perustoimeentulotuen varassa. Tilannetta kuitenkin vaikeuttaa olennaisesti se, että tällä hetkellä Suomessa on yksi heikoimmista työllisyystilanteista Euroopassa (Eurostat, 2025). Tämä johtaa tilanteeseen, jossa ihmisiä kannustetaan töihin leikaten heidän viimesijaista tukeaan samalla, kun työmarkkinatilanne on heikko.

Arvioiden mukaan perusturvan määrä on jo nyt riittämätön, jolloin leikkaukset aiheuttavat vielä suuremmat ongelmat varsinkin lapsiperheille (Mukkila ja muut, 2025a; Mukkila ja muut, 2025b). Sosiaaliturvan tason riittämättömyyttä heikentää vielä inflaation kasvu, jolloin vaikutukset ovat myös suurempia kuin esimerkiksi aiempien hallituskausien aikana (Hiilamo ja muut, 2023, s. 12). Tämä tekee sosiaaliturvan leikkauksista erityisen merkityksellisen tarkastelukohteen.

Talousajattelun merkitys voi korostua poliittisessa päätöksenteossa erityisesti tilanteissa, joissa valtiontalouden tila ja tulevaisuuden näkymät ovat heikot. Ilmiö voidaan kytkeä laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun talousajattelun painoarvosta sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa. Tutkielmassa selvitetään, millaisia painotuksia päätöksenteossa korostetaan ja miten taloudelliset tavoitteet suhteutuvat yhteiskunnallisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin.

## 1.2 Tutkielman tavoite ja rakenne

Aiempi kirjallisuus on painottanut sosiaaliturvaleikkausten vaikutuksia perusturvan riittävyteen ja pienituloisten kotitalouksien asemaan. Kyyrönen ja muut (2025, s. 12) esittävät, että viime vuosien sopeutustoimet voivat heikentää talouskasvua, mikä puolestaan kasvattaa velan suhdetta bruttokansantuotteeseen. Tällöin sopeutuspolitiikka voi johtaa itseään vahvistavaan noidankehään, jossa heikentynyt talouskehitys synnyttää tarpeen uusille sopeutustoimille. Tervola ja Ollonqvist (2025) puolestaan arvioivat sosiaaliturvauudistusten lisäävän pienituloisuutta merkittävästi, vaikka toimeentulotuen saajien määrä ei kasvaisi aiempien skenaarioiden mukaisesti. Mukkila ja muut (2025b) täydentävät tätä kuvaa osoittamalla, että toimeentulotuki lieventää köyhyyttä tehokkaasti yksilötasolla, mutta ei tavoita kaikkia köyhyysrajan alapuolella eläviä, jolloin väestötason köyhyysaste säilyy korkeana.

Mukkilan ja muiden (2025a; 2025b) havainnot korostavat, että toimeentulotuki kohdentuu ensisijaisesti kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin, mutta sen taso ja kattavuus eivät kaikilta osin turvaa kohtuullista vähimmäiskulutusta ilman lisävelkaantumista. Kun tätä taustaa vasten tarkastellaan hallituksen esitystä, jossa perustoimeentulotukea leikataan ja tuen saamisen edellytyksiä kiristetään, esitys asettuu jännitteeseen aiemman kirjallisuuden esittämiin havaintoihin. Tällöin keskeiseksi kysymykseksi nousee, millä tavoin muutosta perustellaan ja millaisia vaikutuksia sille annetaan eri näkökulmista.

Aiempi kirjallisuus tuottaa vahvan kuvan sosiaaliturvaleikkausten vaikutuksista, mutta se ei yksin kerro, miten näitä vaikutuksia tulkitaan politiikkaprosessissa tai millaisiin perusteluihin eri toimijat nojaavat. Tästä näkökulmasta hallituksen esityksestä annetut asiantuntijalausunnot tarjoavat hedelmällisen aineiston tarkastella sitä, miten leikkauksia merkityksellistetään, oikeutetaan ja kyseenalaistetaan. Samalla ne avaavat näkymän siihen, millaista tietoa pidetään relevanttina ja millä tavoin hallituksen esityksen tietoperustaa arvioidaan. Näistä lähtökohdista tutkielmaa ohjaavat seuraavat tutkimuskysymykset:

- 1) Millaisia narratiiveja asiantuntijalausunnoissa muodostuu toimeentulotuen leikkauksen vastustamiseksi?
- 2) Miten näissä narratiiveissa haastetaan hallituksen esityksen tietoperustaa toimeentulotuen leikkauksen yhteydessä?

Tutkielman tavoitteena on tunnistaa, millaisia eri kertomuksia toimeentulotuen leikkauksesta rakentuu sekä miten nämä kertomukset asettuvat suhteeseen hallituksen esityksen perusteluihin. Analyysi tarkastelee hallituksen esityksen virallista perustelukokonaisuutta ja lausuntoaineistossa esiintyviä vaihtoehtoisia tulkintoja. Näiden välinen suhde tarjoaa näkökulman siihen, miten tietoon vetoaminen ja poliittinen argumentaatio kietoutuvat yhteen lainvalmisteluprosessissa. Tutkielma pyrkii siten jäsentämään, millä tavoin asiantuntijalausunnoissa kyseenalaistetaan tai uudelleen määritellään politiikan legitimitettä.

Johdannon jälkeen toisessa pääluvussa esitellään tutkielman teoreettinen viitekehys. Luku tarkastelee politiikan kehystämistä sekä tiedon käyttöä päätöksenteossa ja muodostaa analyttisen perustan asiantuntijalausuntojen ja hallituksen esityksen tarkastelulle. Tämän jälkeen kolmannessa pääluvussa syvennyttään perustoimeentulotukeen ja erityisesti sen riittävyyttä koskevaan keskusteluun. Luvussa hyödynnetään lainsäädäntöä sekä aiempaa tutkimusta etuudesta, jotta sen asema osana sosiaaliturvajärjestelmää ja kansantaloutta hahmottuu. Neljännessä pääluvussa

esitellään tutkielman aineisto ja analyysimenetelmä. Viidennessä pääluvussa esitetään analyysi, jossa lausuntoaineisto on jäsennetty neljään temaattiseen kokonaisuuteen. Tutkielman viimeisessä luvussa kootaan yhteen keskeiset havainnot ja esitetään johtopäätökset.

## 2 Tutkielman teorettinen viitekehys

Politiikkaprosessit eivät muodostu pelkästään päätöksistä ja niiden vaikutuksista, vaan myös tavoista, joilla ongelmia määritellään, perustellaan ja tehdään ymmärrettäviksi (van Hulst ja muut, 2025, s. 79-80). Erityisesti sosiaalipoliittisissa kysymyksissä keskeiseksi nousee, miten eri toimijat jäsentävät sekä tarkasteltavan ilmiön luonnetta että siihen liittyvää tietoa. Toimeentulotuen leikkaus hahmottuu näin sekä poliittisena ratkaisuna että tulkinnallisena kysymyksenä, jonka ympärille erilaiset kertomukset muotoutuvat.

Tämän vuoksi tutkielman teorettinen viitekehys rakentuu kahden toisiaan täydentävän näkökulman varaan. Ensinnäkin politiikan kehystämisen tarkastelu tarjoaa välineitä analysoida, miten ongelmia, toimijoita ja vaikutuksia jäsennetään erilaisiksi tulkinnallisiksi kokonaisuuksiksi. Toiseksi tietoon perustuvan päätöksenteon kirjallisuus auttaa ymmärtämään, millainen rooli tutkimustiedolla on politiikkaprosesseissa ja miten sitä hyödynnetään päätöksenteon perusteluna.

Näiden näkökulmien yhdistäminen mahdollistaa sen tarkastelun, miten politiikkaratkaisuja ei ainoastaan perustella tiedolla, vaan myös miten tieto itsessään kytkeytyy osaksi poliittisia tulkintoja ja argumentaatiota. Tässä luvussa käsitellään ensin politiikan kehystämistä, minkä jälkeen siirrytään tietoon perustuvan päätöksenteon tarkasteluun sekä siihen liittyvään kriittiseen keskusteluun.

### 2.1 Poliitiikan kehystäminen

Poliitiikan kehystäminen (policy framing) viittaa tapoihin, joilla poliittiset ilmiöt, ongelmat ja ratkaisuvaihtoehdot jäsennetään ymmärrettäviksi tietyssä valossa (Dodge & Metze, 2024). Kyse ei ole ainoastaan faktojen esittämisestä, vaan siitä, millaisia merkityksiä niille annetaan ja millaisia tulkintoja pidetään uskottavina. Zito (2011) kertoo, että politiikan kiistat eivät useinkaan selity tiedon puutteella, vaan sillä, että eri toimijat tulkitsevat

samoja ilmiöitä erilaisten kehysten kautta. Kehys voi ohjata sitä, miten ongelmat määritellään, mitkä nähdään niiden syyksi, millaisia moraalisia arvioita tehdään ja millaisia ratkaisuja esitetään (Entman, 1993).

Kehyttäminen voidaan ymmärtää tapana jäsentää samaa asiaa eri tavoin (Chong & Druckman, 2007, s. 104). Kehykset nostavat esiin ilmiön tiettyjä puolia ja ohjaavat sitä, miten niitä arvioidaan. Poliittisessa keskustelussa samasta asiasta esitetään tyypillisesti useita kilpailevia kehystyksiä, jotka korostavat erilaisia näkökulmia ja tulkintoja. Kehyttäminen perustuu siis valikointiin, jossa tietyt todellisuuden piirteet tuodaan esiin samalla, kun toisia jää taustalle (Entman, 1993, s. 52). Kehysten vaikutus ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, vaan riippuu siitä, miten ne resonoivat vastaanottajien arvojen ja aiempien käsitysten kanssa. Useiden kilpailevien kehysten samanaikainen esiintyminen voi myös heikentää yksittäisen kehysten vaikutusta (Chong & Druckman, 2007, s. 112).

Politiikan kehyttäminen kytkeytyy läheisesti narratiivisuuden käsitteeseen. Poliitikka ei todellisuudessa näyttäytyä neutraalina ongelmanratkaisuna, vaan prosessina, jossa todellisuutta rakennetaan merkitysten ja tulkintojen kautta (Shenhav, 2006). Narratiivien avulla kehykset saavat sisällön, joka voi olla moraalisesti latautunutta, samaistuttavaa ja emotionaalisesti vaikuttavaa. Tässä mielessä kehykset voidaan ymmärtää politiikan rakenteellisena jäsenyyksenä, kun taas narratiivit konkretisoivat ja elävöittävät näitä rakenteita tekemällä niistä vakuuttavia ja ymmärrettäviä (Shenhav, 2006).

Kehyttämisen käsitettä on jäsennetty julkisen politiikan tutkimuksessa useista eri näkökulmista. Erityisesti on korostettu, että kehyttäminen ei ole yksi yhtenäinen lähestymistapa, vaan kokoelma teoreettisia ja metodologisia painotuksia. Tätä moninaisuutta kuvaa hyvin Dodgen ja Metzen (2024) typologia, jossa kehyttämisen lähestymistavat jaetaan viiteen suuntaukseen: merkityksenannon (*sensemaking*), diskurssin (*discourse*), kamppailun (*contestation*), selittävän (*explanatory*) ja institutionaalisen (*institutional*) näkökulman painotuksiin. Tämä jäsenitys auttaa

paikantamaan myös tämän tutkielman lähestymistapaa, joka nojaa erityisesti merkitysten rakentumiseen ja narratiivisiin tulkintoihin poliittisessa päätöksenteossa.

Merkityksenantamisen lähestymistapa korostaa sitä, että poliittiset kehukset eivät ole valmiita tai pysyviä, vaan ne syntyvät ja muotoutuvat vuorovaikutuksessa toimijoiden välillä (Dodge & Metze, 2024, s. 231–233). Tällöin kehys ymmärretään prosessina, jossa toimijat yhdessä jäsentävät epäselviä tai monimutkaisia tilanteita ja rakentavat niille merkityksiä, joiden pohjalta toiminta suuntautuu. Keskeistä on ajatus siitä, että poliittisten ongelmien tulkinnat eivät ole yksilöllisiä vaan neuvoteltuja, ja että niihin vaikuttavat osallistujien asemat, kokemukset ja institutionaalinen konteksti.

Merkityksenantamisen näkökulmasta analyysin kohteena ei ole vain se, millaisia päätöksiä tehdään, vaan se, miten eri toimijat ymmärtävät tarkasteltavan ongelman, sen syyt ja mahdolliset ratkaisuvaihtoehdot (Dodge & Metze, 2024). Lähestymistapa painottaa laadullista analyysiä, jossa tarkastellaan vuorovaikutustilanteita, institutionaalisia käytäntöjä sekä niissä toistuvia tulkintamalleja, metaforia ja narratiiveja. Näiden avulla voidaan tunnistaa, millaisia merkityksiä poliittisiin ratkaisuihin liitetään ja millaisia oletuksia tai intressejä nämä merkitykset heijastavat. Koska tämä tutkielma keskittyy juuri lausuntoaineistossa rakentuvien tulkintojen ja niiden välisten jännitteiden tarkasteluun, tarjoaa merkityksenantamisen lähestymistapa teoreettisesti perustellun ja tutkimuskysymysten kannalta tarkoituksenmukaisen analyysikehyksen.

Diskurssi-, kehys- ja narratiivianalyysit ovat käsitteellisesti lähellä toisiaan, mutta niiden painotukset eroavat toisistaan (van Hulst ja muut, 2025). Diskurssilla viitataan tapoihin, joilla kieli, käsitteet ja kategoriat yhdessä rakentavat sosiaalista todellisuutta (van Hulst ja muut, 2025, s. 77–78). Diskurssit eivät ainoastaan kuvaa maailmaa, vaan myös muokkaavat sitä määrittämällä, mitä pidetään totena, normaalina tai hyväksyttävänä. Kieli ymmärretään tällöin sosiaalisena käytäntönä, jonka kautta tuotetaan ja ylläpidetään valtasuhteita. Diskurssit kytkeytyvät instituutioihin ja käytäntöihin siten, että toistuvat puhuvat legitimoivat tiettyjä toimia ja rajaavat vaihtoehtoisia tulkintoja.

Kehystäminen tarkoittaa prosessia, jossa tietyt havainnot, tapahtumat tai viestit valitaan ja asetetaan esiin siten, että ne korostuvat muiden jäädessä taustalle (van Hulst ja muut, 2025, s. 79–81). Kehys kokoaa yhteen ongelman määritelmän, syy-seuraus-selityksen, moraalisen arvion sekä ratkaisuehdotuksen ja antaa näin kokonaisrakenteen sille, miten poliittinen kysymys ymmärretään. Kehystäminen tapahtuu vuorovaikutuksessa, jossa kysymykset, vastausvuorot ja sanavalinnat voivat vahvistaa, muuttaa tai haastaa toisten tarjoamia tulkintoja (Dodge & Metze, 2024; van Hulst ja muut, 2025). Analyysin näkökulmasta kehystämisen tarkastelu tekee näkyväksi sen, mitä keskustelussa painotetaan ja mitä rajataan ulkopuolelle. Samalla se paljastaa, miten merkityksiä normalisoidaan tai kyseenalaistetaan sekä millä tavoin erilaiset intressit ja äänet suodattuvat osaksi politiikan prosesseja.

Narratiivi viittaa puolestaan kertomukselliseen rakenteeseen, jossa tapahtumat, toimijat ja moraaliset arviot järjestetään ajallisesti ja loogisesti eteneväksi kokonaisuudeksi. Siinä missä kehys jäsentää ongelman rakenteen, narratiivi antaa tälle rakenteelle juonen, toimijat ja emotionaalisen suunnan (van Hulst ja muut, 2025). Näiden käsitteiden suhdetta tarkastellaan tarkemmin myöhemmin tutkielmassa. Taulukossa 1 on koottu kehystämisen, diskurssin ja narratiivin keskeiset piirteet, niiden lyhyet määritelmät sekä analyysin tyypilliset lopputulemat. Koonti perustuu van Hulstin ja muiden (2025) esittämään jäsenyykseen.

**Taulukko 1.** Kolme näkökulmaa politiikan tutkimukseen (van Hulst ja muut, 2025).

Näkökulma	Määritelmä	Mitä analyysi paljastaa?
<b>Diskurssi (<i>discourse</i>)</b>	Kielen ja merkitysjärjestelmien kokonaisuus, joka rakentaa ja normalisoi todellisuutta.	Mitkä "totuudet" ovat hegemonisia, ja miten valta-asema rakennetaan kielen avulla.
<b>Kehystäminen (<i>framing</i>)</b>	Valinta ja korostus: tietyt havainnot tehdään	Mitä asioita korostetaan ja poissuljetaan, miten

Näkökulma	Määritelmä	Mitä analyysi paljastaa?
	näkyviksi ja muut ”unohdetaan”.	merkityksiä ohjataan päätöksiin ja toimintaan.
<b>Narratiivi (<i>narrative</i>)</b>	Juonen muodostaminen yhdistämällä tapahtumia, henkilöitä ja asetuksia aikaan ja paikkaan.	Miten syyt, vastuut ja legitimitetit rakentuvat, emotionaalisen vetovoiman syntyminen kertomuksien avulla.

Aineiston analyysi rakentuu narratiivisuuden ympärille. Kehystämisen näkökulma kytkeytyy osaksi narratiiveja siten, että asiantuntijalausunnoista tunnistetaan kertomuksia ja niissä esiintyviä kehystyksiä. Diskurssianalyysin suuntaan viittaava näkökulma jää tietoisesti sivurooliin. Tarkoituksena ei ole toteuttaa syvällistä diskurssianalyysiä, vaan kielellisiä yksityiskohtia tarkastellaan vain siltä osin kuin ne ovat tarpeen narratiivien ja kehystysten ymmärtämiseksi.

## 2.2 Tietoon perustuva päätöksenteko

Päätöksenteossa tutkittuun tietoon nojaaminen vahvistaa päätösten arvioitavuutta, läpinäkyvyyttä ja vaikutusten ennakoitua, ja tarjoaa vastapainoa tilanteille, joissa ratkaisut muutoin perustuivat ensisijaisesti poliittisiin oletuksiin tai arvovalintoihin (Head, 2015). Tässä tutkielmassa tiedolla viitataan erityisesti tutkittuun ja analysoituun aineistoon, joka koskee esimerkiksi perustoimeentulotuen riittävyyttä Suomessa, sosiaaliturvaleikkausten taloudellisia vaikutuksia sekä niiden seurauksia yksilöiden sosiaaliselle ja psyykkiselle hyvinvoinnille, mutta samalla tunnistetaan, että tällaisen tiedon asema ja merkitys eivät ole itsestään selviä.

Ihannemallissa päätöksentekoa ohjaava organisaatio pyrkisi hyödyntämään mahdollisimman kattavasti kaikkea saatavilla olevaa tietoa, jotta ratkaisut olisivat perusteltuja ja vaikuttavia (Klemola ja muut, 2014, s. 12). Tämä malli kuitenkin olettaa,

että tieto on yksiselitteistä, vertailukelpoista ja poliittisesti neutraalia. Käytännön päätöksenteossa tiedon käyttö on usein valikoivaa ja sidoksissa muihin tekijöihin, kuten poliittisiin linjauksiin, arvopohjaan, päättäjien uskomuksiin sekä tiedon epävarmuuteen ja ristiriitaisuuteen (Lonka & Jalonen, 2023, s. 7). Tällöin tiedon hyödyntämiseen liittyy vinoumia, jotka voivat korostaa tiettyjä näkökulmia ja rajata toisia ulkopuolelle.

Näin tarkasteltuna tiedon käyttö ei näyttäydy pelkästään teknisenä optimointina, vaan myös poliittisena ja tulkinnallisena prosessina. Siinä missä rationaalinen päätöksentekomalli korostaa tiedon määrää ja laatua, kriittisempi näkökulma kiinnittää huomion siihen, miten tieto valikoituu, kenen tuottama tieto saa painoarvoa ja millaiset tulkinnat institutionalisoituvat osaksi päätöksentekoa (Head, 2015, s. 472, 477). Tämä jännite on keskeinen myös tämän tutkielman kannalta, sillä asiantuntijalausuntoaineisto ei ainoastaan tarjoa tietoa päätöksenteon tueksi, vaan samalla kilpailee siitä, millainen tieto ylipäättään tunnustetaan relevantiksi.

Tieto ei ole neutraalia, vaan se esitetään ja tulkitaan aina tietynlaisen kehyksen kautta. Tällöin myös sen merkitys voi muuttua sen mukaan, millaiseen tulkintarakenteeseen se sijoitetaan (Shenhav, 2006). Jos poliittinen todellisuus rakentuu merkitysten kautta, ei tieto itsessään määrää johtopäätöksiä, vaan se saa merkityksensä osana laajempaa tulkinnallista kokonaisuutta. Kaikki tieto ei myöskään ole käyttökelpoista sellaisenaan. Tutkimukset ja data voivat olla liian vanhoja, kontekstisidonnaisia tai epävarmoja suhteessa käsillä olevaan päätöksentekotilanteeseen. Lisäksi päätöksenteko ei ole pelkkää rationaalista optimointia, vaan siihen vaikuttavat puolueiden ideologiat, hallitusohjelmat, lobbaus sekä julkinen mielipide.

Tällaisessa tilanteessa tieto, joka ei tue vallitsevaa poliittista narratiivia, voi jäädä vähäiselle huomiolle tai marginalisoitua (Shenhav, 2006). Poliittinen valta vaikuttaa siihen, mitkä kehykset nousevat hallitseviksi ja mitkä jäävät sivuun (Entman, 1993, s. 54–55). Päätöksenteossa ei siten ole kyse pelkästään tiedon saatavuudesta, vaan siitä, mitkä tulkinnat vakiintuvat poliittisesti vaikutusvaltaisiksi. Tieto toimii tällöin paitsi päätösten

perusteluna myös keinona rajata, millaiset näkökulmat pääsevät osaksi poliittista keskustelua.

Salovaara ja muut (2023) tarkastelevat sosiaalipalveluiden tiedolla johtamista ja osoittavat, että tietojärjestelmät ja käytännöt eivät aina mahdollista kokonaisvaltaista tiedon hyödyntämistä. Heidän mukaansa haasteena ei ole pelkästään tiedon puute, vaan sen tulkinta, integrointi ja käyttö osana johtamiskulttuuria.

Tiedolla johtaminen sotepalveluissa tarkoittaa tiivistetysti resurssien kohdentamista siten, että hyvinvointi maksimoituu (Klemola ja muut, 2014). Tiedolla johtaminen on enemmän kuin raportointia. Se on kykyä yhdistää dataa, ammatillista asiantuntemusta ja strategista päätöksentekoa vaikuttavuuden parantamiseksi. Haasteena ei ole tiedon puute vaan sen integrointi, tulkinta ja käyttö osana johtamiskulttuuria. Klemola ja muut (2014) korostavat mittareiden rajallisuutta. Toimeentulotuen kohdalla mittarina käytetään usein saajamääriä, etuusmenoja tai työllisyysvaikutuksia. Tällainen mittaristo voi kuitenkin jättää vähemmälle huomiolle esimerkiksi koetun toimeentulon, köyhyyden syvenemisen tai pitkän aikavälin lapsivaikutukset. Näin ollen kysymys ei ole ainoastaan siitä, millaisia vaikutuksia leikkauksilla on, vaan myös siitä, millaisin mittarein ja tietokäsityksin näitä vaikutuksia tarkastellaan. Tässä valossa hallituksen esityksen tietoperustelut asettuvat osaksi laajempaa keskustelua tiedon valinnasta, painotuksesta ja tulkinnasta. Aiempi tutkimus ei ainoastaan kuvaa leikkausten mahdollisia seurauksia, vaan tuo esiin myös sen, että vaikutusten arviointi riippuu siitä, mitä pidetään merkityksellisenä tietona.

### **2.2.1 Tutkimustiedon käyttö poliittisessa päätöksenteossa**

Tutkimustiedon käyttö poliittisessa päätöksenteossa nousi näkyväksi 1990-luvulla, jolloin sen rationaalisuuteen ja tieteellisyyteen nojaava retoriikka teki siitä poliittisesti houkuttelevan mallin (Andersen & Smith, 2022, s. 1–2). Tätä ajattelua on jäsennetty näyttöön perustuvan päätöksenteon (Evidence-Based Policymaking, EBPM) käsitteen

kautta (Head, 2010; 2013; 2015; Andersen & Smith, 2022). EBPM rakentaa ihanteen, jossa politiikkaratkaisut nojaavat systemaattisesti tutkimusnäyttöön. Käytännössä tutkimustiedon ja politiikan suhde on kuitenkin huomattavasti monimutkaisempi, valikoivampi ja poliittisesti latautuneempi kuin tämä ihannemalli antaa ymmärtää (Head, 2010; 2013). Päätöksenteko on aina arviointiin, harkintaan ja neuvotteluun perustuvaa toimintaa, jossa tutkimusnäyttö on vain yksi resurssi muiden joukossa. Vaikka näyttöön perustuvuutta korostetaan retorisesti, ratkaisuja muovaavat samanaikaisesti poliittinen konteksti, sidosryhmien vaikutus sekä pragmaattiset näkökohdat (Head, 2013, s. 397–398). Tieteeseen nojaava päätöksenteko on usein perusteltu lähtökohta, sillä se voi parantaa päätöksenteon laatua ja lisätä sen avoimuutta sekä oikeudenmukaisuutta (Head, 2015, s. 472–474).

EBPM ei tarjoa universaalia reseptiä päätöksentekoon (Matsuno ja muut, 2024, s. 26–27). Sen toimivuus riippuu poliittisesta kulttuurista, institutionaalisista rakenteista ja sidosryhmien osallistumisesta (Head, 2013; Matsuno ja muut, 2024). Näin tarkasteltuna EBPM ei näyttäydy neutraalina hallinnan mallina, vaan kontekstisidonnaisena toimintatapana, jonka merkitys ja vaikutus vaihtelevat. Vaikka tutkimusnäyttö tukisi tiettyä ratkaisua, päätöksenteko voi ohjautua ideologisten linjausten, budjettirajoitteiden tai edustuksellisten paineiden kautta. Poliittiset johtajat saattavat painottaa julkista mielipidettä, median reaktioita ja poliittisia riskejä enemmän kuin tutkimusnäyttöä (Head, 2010, s. 80). Tämä viittaa siihen, että näyttö toimii politiikassa usein yhtenä argumentatiivisena resurssina, ei ratkaisevana kriteerinä.

Cairneyn (2020, s. 47–48) mukaan EBPM on pikemminkin poliittinen kertomus rationaalisesta hallinnasta kuin tarkka kuvaus päätöksenteon arjesta. Tämä näkökulma siirtää huomion pois kysymyksestä, käytetäänkö tutkimustietoa vai ei, kohti kysymystä siitä, miten tietoa valikoidaan, tulkitaan ja kehystetään. Päätöksentekijät toimivat rajallisen huomion ja ajan puitteissa (Cairney, 2017, s. 6–7), minkä vuoksi he turvautuvat tulkintaa ohjaaviin oikoteihin, kuten arvoihin, uskomuksiin ja poliittisiin tavoitteisiin.

Tutkimustieto ei näin ollen astu politiikkaan tyhjään tilaan, vaan se sovitetaan jo olemassa olevaan poliittiseen tulkintakehykseen.

Keskeinen kysymys on myös se, mitä ylipäättään pidetään näyttönä (*evidence*). Headin (2010, s. 79–81) mukaan ei ole olemassa yhtä ”oikeaa” näyttöä, sillä kvantitatiivinen tutkimus, laadullinen tieto, ammattilaisten kokemus sekä sidosryhmien näkemykset voivat kaikki toimia päätöksenteon perustana. Tämä moninaisuus haastaa EBPM:n teknisen tulkinnan ja siirtää huomion siihen, kuka määrittelee tiedon painoarvon. Erityisesti kiistanalaisilla politiikan alueilla, kuten ilmastonmuutoksessa, tutkimustieto politisoituu helposti. Arvoristiriidat, korkea epävarmuus ja merkittävät taloudelliset panokset altistavat tutkimusnäytön tulkinnallisille kiistoille ja syytöksille puolueellisuudesta (Head, 2010, s. 81). Tällöin näyttö ei ainoastaan ohjaa politiikkaa, vaan siitä itsestään tulee poliittisen kamppailun kohde.

EBPM:n toteutuminen osoittautuu käytännössä monimutkaiseksi. Suazo-Galdames ja muut (2025) tarkastelevat, miten tieteellinen näyttö integroidaan julkiseen päätöksentekoon eri hallintokonteksteissa, ja tunnistavat useita esteitä ja mahdollistajia, jotka vaikuttavat tiedon asemaan. Taulukossa 2 on koottu nämä esteet ja mahdollistajat yhteen. Tieteellinen näyttö on välttämätöntä, mutta ei yksinään riittävä politiikan perusta (Suazo-Galdames ja muut, 2025, s. 2, 9). Pelkkä tutkimustiedon olemassaolo ei johda sen systemaattiseen hyödyntämiseen, vaan taustalle tarvitaan institutionaalisia rakenteita, kuten neuvonantajajärjestelmiä ja vakiintuneita tiedonvälityskanavia. Nämä rakenteet tekevät tiedon käytöstä pysyvää ja ennakoitavaa.

Tämä havainto täydentää Headin (2010; 2013) esittämää kritiikkiä EBPM:n teknisestä tulkinnasta. Jos tutkimustiedon käyttö edellyttää luottamusta tutkijoiden ja päättäjien välillä sekä toimivia institutionaalisia rakenteita, ei kyse ole pelkästään tiedon laadusta, vaan myös hallinnan järjestämisestä. Samalla herää kysymys siitä, kuka määrittelee tiedon relevanttiuden ja millaiset rakenteet institutionalisoivat tiettyjä tiedon muotoja

muiden kustannuksella. Näin tarkasteltuna tietoon perustuva päätöksenteko ei ole vain rationaalinen ihanne, vaan myös vallan ja legitimitetin kysymys

**Taulukko 2.** Tiedon käytön esteet ja mahdollistajat päätöksenteossa (Suazo-Galdames ja muut, 2025)

Esteet	Esteiden määritelmä	Mahdollistajat	Mahdollistajien määritelmä
Hajanaiset neuvontajärjestelmät	Tutkijoiden ja päättäjien välinen yhteistyö on pirstaleista, ilman yhtenäisiä kanavia.	Tieteelliset neuvonantajaelimet	Viralliset rakenteet, jotka tuovat tutkimustiedon päätöksentekoon.
Heikot datainfrastruktuurit	Puutteellinen tilastollinen tutkimustieto, jota vaikea hyödyntää päätöksenteossa.	Tiedon välitys ( <i>knowledge brokerage</i> )	Välittäjäorganisaatiot, jotka muokkaavat tutkimuksen poliittisesti ymmärrettävään muotoon.
Rajoittunut vuorovaikutus	Tutkijoiden ja päättäjien välinen kommunikaatio on vähäistä ja epäluottamukseen perustuvaa.	Kansainvälinen yhteistyö	Transnationaaliset verkostot ja foorumit, jotka vahvistavat kansallisia käytäntöjä ja oppimista.
Poliittinen vastustus ja ideologiat	Tutkimus sivuutetaan tai sitä käytetään valikoivasti, jos se ei sovi poliittiseen agendaan.	Yhteistuotanto ( <i>co-production</i> )	Tutkijat ja päättäjät kehittävät tietoa yhdessä, mikä lisää legitimitettiä ja hyväksyttävyyttä.
Luottamuksen puute	Episteeminen epäluottamus tutkimukseen, mikä heikentää sen käyttöä politiikassa.	Luottamus ja legitimitetti	Avoimuus, osallistavuus ja jatkuva vuoropuhelu vahvistavat tiedon hyväksyttävyyttä.

Jos korostetaan päätöksen perustumista tutkittuun tietoon, kysymykseksi voi nousta kansalaisten rooli päätösprosesseissa ja demokratian näkökulma. Santarelli (2025) tarkastelee näyttöön perustuvan päätöksenteon suhdetta demokratiaan kriittisestä

näkökulmasta ja esittää, että se on osaltaan kytkeytynyt länsimaiden demokraattiseen kriisiin. Hänen mukaansa EBPM on viime vuosikymmeninä muokannut politiikkaprosesseja korostamalla asiantuntijatiedon roolia ja teknistä rationaalisuutta. Tämä on lisännyt päätösten tehokkuutta ja vähentänyt virheriskejä, mutta samalla se on voinut etäännyttää kansalaisia päätöksenteosta. Tekninen paremmuus ei automaattisesti lisää hyväksyntää tai poliittista luottamusta (Santarelli, 2025, s. 159–160). Jos osallistaminen jää toissijaiseksi, valta saattaa keskittyä asiantuntijoille, mikä voi heikentää päätöksenteon demokraattista legitimitettä. Tutkimusnäyttö tulisi kytkeä demokraattiseen harkintaan: tehokkuus edellyttää rinnalleen läpinäkyvyyttä, osallistumista ja arvojen avointa käsittelyä (Santarelli, 2025, s. 161–162).

Head (2010; 2013) korostaa, että näyttöön perustuva politiikka on tavoiteltava ihanne, vaikka sen toteutus on aina sidoksissa arvoihin, ideologioihin ja kontekstiin. Näin tarkasteltuna ongelma ei ole itse tutkimustiedossa, vaan tavassa, jolla se integroidaan poliittisiin prosesseihin. Myös Matsuno ja muut (2024) muistuttavat, että data ja kokeilut ovat arvokkaita myös epäonnistumisissa, sillä negatiiviset tulokset vahvistavat oppimista ja vähentävät tulevia virheitä. Tämä näkökulma painottaa päätöksenteon kehittämistä, ei sen sulkeutumista kokonaan teknokraattiseen malliin.

Santarellin (2025) huoli voidaan siten tulkita varoituksena yksipuolisesta teknokraattisuudesta. Jos näyttö erotetaan demokraattisesta keskustelusta, syntyy legitimitettivaje. Toisaalta tutkimustiedon systemaattinen hyödyntäminen voi vahvistaa politiikan laatua ilman, että se väistämättä heikentää demokratiaa (Head 2010; 2013; Matsuno ja muut, 2024). Keskeiseksi kysymykseksi nousee, millaisin institutionaalisin ja kulttuurisin järjestelyin tutkimusnäyttö ja demokraattinen harkinta voidaan yhdistää toisiaan täydentäviksi eikä toisiaan poissulkeviksi.

Näyttöön perustuvan päätöksenteon ihannemallit korostavat institutionaalisia rakenteita ja tiedon systemaattista integrointia päätöksentekoon, mutta jättävät vähemmälle huomiolle sen, miten poliittiset toimijat itse käyttävät ”tietoon perustuvaa”

retoriikkaa legitimoidakseen ratkaisujaan. Tällöin näyttö ei toimi ainoastaan päätöksenteon perustana, vaan myös argumentatiivisena resurssina, jonka avulla tietty linja esitetään rationaalisenä, välttämättömänä tai vaihtoehdottomana. Näin tarkasteltuna kysymys ei koske pelkästään tiedon laatua tai saatavuutta, vaan myös sitä, miten tietoa kehystetään ja millaista poliittista legitimitteettiä sen avulla rakennetaan.

### **2.2.2 Poliitiikan ohjaaman todistusaineiston rakentaminen**

Edellä tarkasteltiin tietoon perustuvaa päätöksentekoa ihanteena, jossa tutkimusnäyttö ohjaa politiikkaratkaisuja. Tämän vastinparina voidaan nähdä politiikan ohjaama todistusaineiston rakentaminen (*policy-based evidence-making*), jossa tieto valikoituu poliittisten tavoitteiden mukaan (Andersen & Smith 2022, s. 5–6). Tällöin näyttö ei määritä politiikan suuntaa, vaan politiikka määrittää, millaista näyttöä nostetaan esiin. Vaikka käytetty tieto olisi tieteellisesti pätevää, sen valinta voi olla strategista ja rajata vaihtoehtoisia tulkintoja ulkopuolelle.

Tämä näkökulma täydentää Headin (2013) analyysia, jonka mukaan näyttö ei ole yksiselitteistä eikä itsestään ohjaa päätöksentekoa. Päätöksentekijät voivat tulkita samaa tietoa eri tavoin riippuen poliittisesta kontekstista, arvoista ja tavoitteista. Andersenin ja Smithin (2022) esittämä kritiikki vie tämän pidemmälle korostamalla, että tiedon käyttö voi olla myös symbolista. Näyttöä käytetään vahvistamaan jo tehtyjä linjauksia sen sijaan, että se aidosti haastaisi niitä. Näin tarkasteltuna politiikan ohjaama todistusaineiston rakentaminen ei ole pelkästään poikkeama rationaalisesta mallista, vaan mahdollinen seuraus politiikan luonteesta arvopohjaisena ja intressivälitteisenä toimintana.

Todellisuudessa poliittinen päätöksenteko näyttäytyy jatkumona, jonka toisessa ääripäässä on tietoon perustuvan päätöksenteon ihanne ja toisessa poliittisen agendan ohjaama todistusaineiston rakentaminen. Käytännön tilanteet sijoittuvat harvoin puhtaasti kumpaankaan päähän. Koska täydellistä ja kiistatonta tietoa ei useinkaan ole saatavilla, päätökset tehdään epätäydellisen ja tulkinnanvaraisen tiedon varassa (Head,

2013, s. 397). Tällöin päätöksentekijöiden harkinnalla, arvoilla ja poliittisella kontekstilla on väistämättä keskeinen rooli. Kysymys ei siis ole siitä, käytetäänkö tietoa vai ei, vaan siitä, miten tieto kehystetään, miten sen relevanssi määritellään ja millaista legitimitettä sen avulla luodaan.

Puhtaasti tutkittuun tietoon perustuva päätöksenteko näyttäytyy teoreettisena ihanteena, jota käytännön politiikkaprosessit harvoin vastaavat. Cairney (2017; 2020) kuvaa päätöksentekoa hajautuneena ja monikeskisenä prosessina, jossa toimijoiden huomio, tiedonkäsittely ja valta ovat rajallisia. Tällaisessa ympäristössä tutkimusnäyttö ei toimi neutraalina ohjenuorana, vaan kietoutuu olemassa oleviin uskomuksiin, verkostoihin ja poliittisiin tavoitteisiin.

Torriti (2010) osoittaa tapausanalyysissään, että politiikkavaihtoehtoja voidaan rakentaa ja esittää valikoivasti siten, että ne tukevat ennalta valittua ratkaisua, samalla kun vaihtoehtoiset näkökulmat jäävät vähemmälle huomiolle tai niiden arviointi jää puutteelliseksi. Tällöin arviointiprosessi ei ainoastaan tuota tietoa päätöksenteon tueksi, vaan myös rajaa poliittista keskustelua ja ohjaa sitä tiettyyn suuntaan. Näin näyttö ei toimi neutraalina päätöksenteon perustana, vaan kytkeytyy osaksi poliittista prosessia ja sen tavoitteita, mikä konkretisoi Cairneyn (2017; 2020) esittämää näkemystä näyttöperustaisuuden väistämättömästä poliittisuudesta.

### **3 Perustoimeentulotuki ja sen riittävyys**

Perustoimeentulotuki muodostaa suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän viimesijaisen turvaverkon, jonka tehtävänä on turvata yksilön ja kotitalouden välttämätön toimeentulo tilanteissa, joissa ensisijaiset etuudet ja tulot eivät riitä kattamaan arjen perusmenoja. Tässä pääluvussa tarkastellaan perustoimeentulotuen asemaa osana sosiaaliturvaa sekä sen merkitystä sekä yksilö- että väestötasolla. Erityistä huomiota kiinnitetään tuen tasoon ja siihen, missä määrin se mahdollistaa kohtuullisen vähimmäistoimeentulon.

Vaikka perustoimeentulotuki on suunniteltu turvaamaan välttämätön toimeentulo, keskeiseksi kysymykseksi nousee sen riittävyys käytännössä. Riittävyys ei ole yksiselitteinen käsite, vaan se kytkeytyy siihen, millaista kulutustasoa pidetään kohtuullisena ja millä perusteilla vähimmäistoimeentulo määritellään. Perustoimeentulotuen tasoa ja riittävyttä on tarkasteltu laajasti tutkimuskirjallisuudessa, jossa on tuotu esiin sekä tuen merkitys köyhyyden lievittämisessä että siihen liittyvät puutteet (ks. Hiilamo ja muut, 2023; Munkki ja muut, 2025a; Munkki ja muut, 2025b; Tammelin & Ojala, 2025; Tervola & Ollonqvist, 2025). Kysymys riittävydestä on keskeinen myös poliittisessa keskustelussa, erityisesti tilanteissa, joissa etuuden tasoon tai ehtoihin kohdistuu muutoksia. Tässä luvussa tarkastelu perustuu toimeentulotukilain aiempaan sääntelyyn, joka oli voimassa ennen uudistuksen voimaantuloa. Koska lainsäädäntö muuttui tutkielman kirjoittamisen aikana, viittaukset koskevat vanhaa lakimuotoa

#### **3.1 Perustoimeentulotuen määritelmä ja merkitys tuen saajille**

Suomalainen sosiaaliturva on vuosikymmenten aikana rakentunut useista osittaisuudistuksista, joiden seurauksena järjestelmä on laaja, mutta myös monimutkainen (Sosiaaliturvakomitea, 2023, s. 10). Keskeisiksi ongelmiksi voidaan

tunnistaa muun muassa sosiaaliturvan monimutkaisuuden ja toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön (Sosiaaliturvakomitea, 2023, s. 12, 16).

Perustoimeentulotuki on viimesijainen sosiaaliturva, ”jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä.” (Laki toimeentulotuesta 1412/1997). Lain mukaan julkisen vallan tulee turvata asuminen ja ihmisarvoinen elämä, jos perheellä ei ole riittäviä tuloja tai varoja välttämättömiin menoihin. Tämä tarkoittaa siis sitä, että perustoimeentulotukea myönnetään kaikkien heikoimmassa asemassa oleville ihmisille. Yleisesti voidaan siis olettaa, että näillä ihmisillä ei ole riittäviä tuloja, joilla voisi turvata elämisen menot. Perustoimeentulotuki oli ennen kuntien käsittelyvastuulla, kunnes se siirtyi Kelalle vuonna 2017 (Laki toimeentulotuesta 1412/1997).

Toimeentulotukilain (1412/1997) 3 § 1. momentin mukaan toimeentulotukiperheellä (myöhemmin perhe) tarkoitetaan ”yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta, aviopuolisoita sekä kahta henkilöä, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa”. Perustoimeentulotukea haettaessa tälle perheelle laaditaan laskelma, jossa huomioidaan hakijan tai perheen menot, tulot ja varat (Laki toimeentulotuesta 1412/1997, 13 § 2 mom.). Mikäli hyväksyttävät menot ylittävät käytettävissä olevat tulot ja varat, erotus muodostaa maksettavan perustoimeentulotuen määrän. Tosiasiallisten menojen lisäksi laskelmaan huomioidaan hakijalle tai jokaiselle perheenjäsenelle kuuluva kuukausittainen perusosa, joka kattaa muun muassa ruoan, vaatteet, hygieniamenot vähäiset terveydenhoitomenot ja muut tämän kaltaiset arjen menot. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997, 7 §, 9 §).

Vuonna 2025 yksin asuvalla täysi-ikäisellä perusosan määrä on 593,55 euroa, yhteistaloudessa asuvilla täysi-ikäisillä 504,52 euroa ja yksinhuoltajalla 676,65 euroa kuukaudessa (HE 116/2025 vp, s. 14). Lakiuudistuksen jälkeen 1.2.2026 jälkeen yksin asuvalla täysi-ikäisellä perusosan määrä on 578,43 euroa, yhteistaloudessa asuvilla täysi-

ikäisillä 497,45 euroa ja yksinhuoltajalla 665,19 euroa kuukaudessa (Kela, Toimeentulotuen perusosan määrä, 2025b).

Toimeentulotukilain 11 § 3 momentin mukaan ansaituista ansiotuloista otetaan huomioon 150 euron ylittävä osuus. Tästä muodostuu niin sanottu suojaosa, jonka avulla myönnetyn tuen määrä ei vähene, jos tuen saaja ansaitsee hieman ansiotuloja. Tämä mahdollistaa yhdelle pariskunnalle jopa 300 euron tulot, joita ei oteta perustoimeentulotuen laskelmassa huomioon.

Vuonna 2024 Kela maksoi perustoimeentulotukea hieman alle 825 miljoonaa euroa (Kela, 2025a). Määrä kasvoi edellisvuoteen verrattuna 106,4 miljoonalla eurolla, mikä vastaa lähes 15 prosentin lisäystä. Vuonna 2024 perustoimeentulotuen saajia oli 356 437 henkilöä ja saajakotitalouksia oli 249 576 kappaletta. Myönnetyn tuen ja saajien määrää voidaan pitää huomattavana, kun otetaan huomioon perustoimeentulotuen viimesijaisuuden luonne. On kuitenkin tärkeää huomata, että Kelan tilastot kattavat kaikki henkilöt ja kotitaloudet, jotka ovat saaneet perustoimeentulotukea vuoden 2024 aikana edes kerran. Näin ollen myös lyhytaikaiset tuen saajat sisältyvät kokonaislukuihin. Perustoimeentulotuen muutokset tulevat kuitenkin todennäköisesti lisäämään tuen saajia ja kotitalouksia (Tervola & Ollonqvist, 2025).

Sosiaaliturvan tulevaisuus määräytyy viime kädessä sen mukaan, millaista hyvinvointivaltiota ja yhteiskuntamallia halutaan ylläpitää (Sorsa, 2017, s. 70). Leikkausten kohdentuminen puolestaan tekee näkyviksi hallituksen arvovalinnat ja politiikan painotukset (Hiilamo ja muut, 2023). Pääministeri Petteri Orpon hallitus toteuttaa sosiaaliturvan sopeutuspolitiikkaa, jonka takia indeksijäädytykset ja leikkaukset ovat pienentäneet perusturvaetuksia saavien tuloja huomattavasti (Hiilamo ja muut, 2023, s. 29; Munkkila ja muut, 2025a). Perustoimeentulotuki paikkaa perusturvan heikennyksiä, jos kotitalous on siihen oikeutettu. Munkkilan ja muiden (2025a) mukaan kuitenkin vuoden 2024 tiukennukset toimeentulotuen asumisnormeihin pienentävät monien tukea, etenkin yksinhuoltajilla ja lapsiperheillä.

Esimerkiksi asumisnormien kiristykset heikentävät erityisesti lapsiperheiden asemaa. Tämä johtaa siihen, että etuusleikkaukset ja indeksijäädytykset lisäävät tuloeroja ja kasvattavat pienituloisuusastetta.

Aiempien arvioiden mukaan nykyisen hallituksen toteuttamat sosiaaliturvauudistukset ennustivat jopa 100 000 henkilön lisäystä toimeentulotuen piiriin (Tervola & Ollonqvist, 2025). Tervolan ja Ollonqvistin (2025, s. 21) mukaan lisäys ei ole niin suuri, vaan todellinen määrä olisi noin 22 000 kotitaloutta (eli noin 32 000 henkilöä) vuosina 2024–2025. Leikkaukset kasvattavat pienituloisuutta aiempia arvioita enemmän, varsinkin lasten pienituloisuusaste nousee huomattavasti aiempiin arvioihin verrattuna.

Kyyrönen ja muut (2025) tarkastelevat sosiaalietuuksien tasoa kulutuksen näkökulmasta, kertoen, että monilla kotitalouksilla perusturva ei enää riitä kattamaan kohtuullista vähimmäiskulutusta ilman toimeentulotukea. Kun vielä perustoimeentulotuen tasoa leikataan, voi kulutus olla hyvin niukkaa ja arjessa pärjääminen vaikeaa. Lapsiperheiden tilanne on erityisen huolestuttava, sillä köyhyys lapsuudessa lisää riskejä myöhemmin elämässä (Tammelin & Ojala, 2025, s. 111–112). Lapsiperheköyhyys kasvaa ja tulot laskevat sellaisissa kotitalouksissa, jotka nostavat sosiaalitukia. Vaikka leikkausten tavoitteena on säästää julkisia menoja, pitkällä aikavälillä menot voivat kasvaa terveydenhuollon, sosiaalipalvelujen ja syrjäytymisen kustannusten kautta.

Toimeentulotuella on merkittävä köyhyyttä lieventävä vaikutus yksilötasolla, vaikka sen väestötason vaikutus jää rajallisemmaksi (Mukkila ja muut, 2025b). Noin kaksi kolmasosaa toimeentulotuen saajista luokitellaan köyhiksi, kun köyhyyttä arvioidaan minimibudjettimittarilla. Sen avulla voidaan arvioida tulojen riittävyttä perustarpeiden ja yhteiskunnallisen osallistumisen kannalta. Vastaavasti valtaosa niistä, jotka eivät saa toimeentulotukea, selviytyvät taloudellisesti paremmin. Toimeentulotuki kohdentuu näin ollen ensisijaisesti köyhiksi luokiteltuihin, mutta ei kata kaikkia köyhyysrajalla tai sen alapuolella eläviä. Näin ollen sen kohdentuminen on kohderyhmän kannalta onnistunutta, mutta väestötason köyhyyttä se vähentää vain rajallisesti.

### 3.2 Julkistalouden leikkaaminen vai elvyttäminen?

Sosiaaliturvaan kohdistuvien leikkausten on arvioitu heikentävän perusturvan riittävyyttä, lisäävän toimeentulotuen tarvetta ja kasvattavan eriarvoisuutta. Vaikutukset kohdistuvat erityisesti pienituloisiin kotitalouksiin ja lapsiperheisiin, joiden taloudellinen liikkumavara on jo valmiiksi rajallinen (Kyyrönen ja muut, 2025; Tervola & Ollonqvist, 2025). Näin tarkasteltuna leikkauspolitiikka ei näyttäydy ainoastaan julkistaloudellisena sopeutustoimena, vaan sillä on myös merkittäviä sosiaalisia ja jakautumiseen liittyviä seurauksia.

Leikkauspolitiikan vaikutuksia on tarkasteltu myös makrotaloudellisesta näkökulmasta. Julkisten menojen supistamisen on esitetty voivan heikentää talouskasvua, mikä puolestaan voi kasvattaa velan suhdetta bruttokansantuotteeseen (Ciaffi ja muut, 2024). Tällöin politiikkatoimenpiteiden vaikutukset voivat olla ristiriidassa niiden alkuperäisten tavoitteiden kanssa, jos sopeutustoimet hidastavat talouskasvua ja vaikeuttavat julkisen talouden tasapainottamista. Vaihtoehtoisena lähestymistapana on esitetty elvyttävää finanssipolitiikkaa, jonka on arvioitu voivan tukea talouskasvua ja parantaa julkisen talouden kestävyttä erityisesti kriisiaikoina ja korkean velka-asteen tilanteissa (Ciaffi ja muut, 2024, s. 536–537).

Näin ollen kysymys julkistalouden sopeuttamisesta ei jäsenny yksinomaan valintana leikkausten ja elvytyksen välillä, vaan siihen liittyy erimielisyyksiä sekä vaikutusmekanismeista että toivottavista lopputuloksista. Tämä jännite on keskeinen myös tämän tutkielman kannalta, sillä se heijastuu siihen, millaisin perustein toimeentulotuen leikkausta perustellaan ja millaisiin vaikutuksiin asiantuntijalausunnoissa kiinnitetään huomiota.

Finanssipoliittisten sopeutustoimien vaikutuksia on tarkasteltu myös suhdannetilanteen näkökulmasta. Erityisesti matalasuhdanteessa julkisten menojen leikkaamisen on

esitetty voivan heikentää talouskehitystä merkittävästi. Sopeutustoimilla on havaittu olleen negatiivisia vaikutuksia bruttokansantuotteeseen sekä lyhyellä että keskipitkällä aikavälillä, ja vaikutukset voivat ulottua pysyvästi talouden tuotantotasoon (Fatás & Summers, 2018). Tällöin velkasuhteen alentamiseen tähtäävä politiikka voi kääntyä itseään vastaan, mikäli talouskasvun hidastuminen kasvattaa velan suhdetta bruttokansantuotteeseen pitkällä aikavälillä.

Tutkimustuloksia tulkittaessa on kuitenkin huomioitava niiden kontekstisidonnaisuus. Tarkastellut analyysit perustuvat tiettyihin ajanjaksoihin, taloudellisiin olosuhteisiin ja poliittisiin ympäristöihin, minkä vuoksi niiden tuloksia ei voida sellaisenaan yleistää kaikkiin tilanteisiin tai maihin. Myös Suomen nykytilanteessa sopeutustoimien vaikutukset riippuvat useista tekijöistä, eikä niiden kokonaisvaikutuksia voida ennakoida yksiselitteisesti (Sosiaaliturvakomitea, 2023). Vaikutukset tulevat näkyviksi vasta pidemmällä aikavälillä empiirisen tarkastelun kautta.

Tästä huolimatta suhdannetilanne on keskeinen tekijä arvioitaessa julkistalouden sopeutustoimien vaikutuksia (Ciaffi ja muut, 2024; Fatás & Summers, 2018). Etenkin matalasuhdanteessa leikkaukset voivat heikentää talouskasvua, kun taas elvyttävä finanssipolitiikka voi tukea talouden kehitystä. Julkisten menojen leikkaaminen ei siten ole yksiselitteisesti tehokkain keino julkisen talouden tasapainottamiseksi, vaan vaikutukset riippuvat taloudellisesta tilanteesta ja politiikkatoimien kohdentumisesta (Ciaffi ja muut, 2024; Fatás & Summers, 2018; Kyyrönen ja muut, 2025, s. 12). Tämä tekee julkistalouden sopeuttamisesta tulkinnallisesti kiistanalaisen kysymyksen, mikä on keskeistä myös tämän tutkielman kannalta. Eri toimijat voivat nojata tutkittuun tietoon, mutta päätyä silti erilaisiin johtopäätöksiin siitä, millainen politiikka on perusteltua.

Sosiaaliturvaleikkausten vaikutuksia on tarkasteltu erityisesti lapsiperheiden näkökulmasta, jossa niiden seuraukset näyttäytyvät usein konkreettisina arjen rajoitteina. Suomessa arviolta noin 100 000 lasta eli köyhyydessä vuonna 2022, mikä ei ilmene ainoastaan tilastollisena pienituloisuutena, vaan myös esimerkiksi ravitsemukseen,

terveydenhoitoon ja harrastusmahdollisuuksiin liittyvinä puutteina (Tammelin & Ojala, 2025, s. 111). Näin köyhyys rakentuu moniulotteisena ilmiönä, joka ulottuu taloudellisten mittareiden ulkopuolelle ja vaikuttaa lasten arkeen konkreettisella tasolla.

Tutkimuskirjallisuudessa lapsuudessa koetun köyhyyden on lisäksi nähty kytkeytyvän myöhempään hyvinvointi- ja koulutuspolkuihin, mikä korostaa sen pitkän aikavälin merkitystä (Tammelin & Ojala, 2025). Kun nämä havainnot yhdistetään aiemmin esitettyihin arvioihin sosiaaliturvaleikkausten vaikutuksista perusturvan riittävyyteen, leikkausten vaikutukset eivät näyttäyty pelkästään lyhyen aikavälin taloudellisina säästöinä, vaan osana laajempaa hyvinvointi- ja eriarvoisuuskehitystä. Tässä valossa hallituksen esityksessä korostuvat viimesijaisuuden ja kannustavuuden tavoitteet asettuvat jännitteeseen suhteeseen tutkimuskirjallisuudessa esitettyjen havaintojen kanssa. Samalla ne avaavat kysymyksen siitä, millaisia vaikutuksia pidetään politiikkaperusteluissa keskeisinä ja millä tavoin eri näkökulmat painottuvat toimeentulotuen leikkausta koskevassa keskustelussa.

Hyvinvointivaltion rahoituspohjaa koskevassa keskustelussa taloudelliset väitteet eivät ole yksiselitteisesti neutraaleja, vaan rakentuvat erilaisten oletusten ja valintojen varaan. Ajatus julkisten varojen riittämättömyydestä kytkeytyy siihen, millaisia oletuksia tehdään esimerkiksi talouskasvusta, työllisyydestä ja verotuksesta sekä siihen, millaisia talouspoliittisia tavoitteita pidetään ensisijaisina (Sorsa, 2017). Näin myös kestävyysvajelaskelmat ja velkakeskustelu sisältävät väistämättä normatiivisia elementtejä, vaikka ne usein esitetään teknisinä ja objektiivisinä arvioina.

Tällöin julkisen talouden sopeuttaminen leikkausten kautta ei näyttäyty ainoana mahdollisena johtopäätöksenä taloudellisista tunnusluvuista, vaan yhtenä poliittisena vaihtoehtona muiden joukossa (Sorsa, 2017, s. 69–71). Tämä haastaa politiikkapuheessa usein esiintyvän välttämättömyyden retoriikan, jossa sosiaaliturvan leikkaukset esitetään väistämättömänä seurauksena julkisen talouden tasapainottamisesta. Sen sijaan talouspuhe voidaan ymmärtää tulkinnallisena prosessina, jossa määritellään paitsi

se, mikä nähdään ongelmana, myös se, millaisia ratkaisuja pidetään mahdollisina ja perusteltuina. Tämä näkökulma on keskeinen siksi, että se auttaa jäsentämään, miten toimeentulotuen leikkausta koskevassa keskustelussa taloudellisiin perusteluihin vedotaan ja millä tavoin niiden välttämättömyyttä rakennetaan tai kyseenalaistetaan eri asiantuntijalausunnoissa.

Yhdessä tarkasteltuna nämä tutkimukset piirtävät kuvan sopeutuspolitiikasta, jonka vaikutukset kohdistuvat epätasaisesti ja jossa lyhyen aikavälin budjettivaikutukset voivat olla ristiriidassa pidemmän aikavälin hyvinvointi- ja eriarvoisuuskehityksen kanssa. Ne eivät kuitenkaan tarjoa yksiselitteistä arviota politiikkatoimien kokonaisvaikutuksista, vaan tuovat esiin erilaisia mekanismeja, joiden kautta leikkaukset vaikuttavat kotitalouksiin ja julkiseen talouteen. Tässä mielessä ne muodostavat yhden tutkimusperustaisen näkökulman siihen keskusteluun, jossa perustoimeentulotuen leikkausta on perusteltu.

## 4 Menetelmä ja aineisto

Tässä luvussa siirrytään tarkastelemaan tutkielman aineistoa ja analyysimenetelmää. Tutkielman tavoitteena on selvittää, millaisia narratiiveja toimeentulotuen leikkausta koskevissa asiantuntijalausunnoissa rakentuu sekä miten näissä narratiiveissa perustellaan ja kyseenalaistetaan hallituksen esityksen tietoon perustumista. Näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää lähestymistapaa, joka mahdollistaa sekä aineiston systemaattisen jäsentämisen että sen tulkinnallisten merkitysrakenteiden tarkastelun.

Tutkielman analyysi perustuu laadulliseen sisällönanalyysiin, jonka avulla aineistoa tarkastellaan temaattisesti ja merkityksiä jäsentäen. Sisällönanalyysi toimii pohjana aineiston systemaattiselle läpikäynnille, mutta analyysiä syvennetään narratiivisella lähestymistavalla, jonka avulla voidaan tarkastella, miten asiantuntijalausunnoissa rakentuu kokonaisvaltaisempia tulkintoja ongelmista, toimijoista ja politiikkaratkaisuksista.

Luku etenee siten, että aluksi esitellään tutkielmassa käytetty lausuntoaineisto, minkä jälkeen kuvataan analyysimenetelmä ja sen toteutus. Tämän jälkeen tarkennetaan narratiivista jäsentelyä ja kuvataan, miten aineistosta on tunnistettu neljä keskeistä narratiivia sekä millaisen analyysiprosessin kautta nämä narratiivit on muodostettu.

### 4.1 Aineiston esittely

Tutkielman aineistona käytetään hallituksen esitystä HE 116/2025 vp, sekä virallisia asiantuntijalausuntoja lakiehdotuksesta. Asiantuntijalausuntojen sisältö analysoidaan narratiivisen luokittelun avulla, samalla tunnistuen ja erittelemällä kehystämiskeinoja. Tarkastelun kohteena on se, millaisia kertomuksia asiantuntijalausunnot rakentavat ja miten ne jäsentävät ilmiöitä ja tilanteita. Analyysi edellyttää hienovaraista ja kriittistä lukutaitoa, sillä viralliset asiakirjat eivät aina ole neutraaleja kirjoituksia, vaan osana vallankäyttöä ja poliittista toimintaa (Alvesalo-Kuusi & Sjölund, 2025). Julkiset asiakirjat voivat myös jättää piiloon ne keskustelut ja päätöksentekoprosessit, jotka ovat

tapahtuneet suljettujen ovien takana. Tämä on myös otettava huomioon tulkintojen yleistettävyyttä arvioitaessa.

Hallituksen esitys 116/2025 vp toimii tutkimusaineiston keskeisenä viitekehyksenä, jonka tunteminen on välttämätöntä asiantuntijalausuntojen argumentaation ja kehystämisen analysoimiseksi. Tarkastelun painopiste on esityksen toimeentulotukea koskevissa muutoksissa. Muutokset kytkeytyvät pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan, jossa linjataan sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudistuksesta ja asetetaan tavoitteiksi julkisten menojen vähentäminen sekä työllisyyden lisääminen (Valtioneuvosto, 2023, s. 69–70). Hallituksen esitys pyrkii edistämään näitä tavoitteita tarkentamalla toimeentulotuen myöntämisen edellytyksiä ja vähentämällä päällekkäisyyksiä muiden sosiaalietuuksien kanssa (HE 116/2025 vp). Esityksessä toimeentulotuki määritellään entistä selkeämmin viimesijaiseksi etuudeksi, jota käytetään vasta silloin, kun muut tulot ja etuudet eivät riitä. Uudistuksen tavoitteena on vähentää toimeentulotuen käyttöä pitkäaikaisena tulonlähteenä sekä ohjata asiakkaita kohti työllistymistä ja omavaraisuutta.

Osana koko esitystä on toimeentulotuen perusosan leikkaus sekä sen uusi alentamismenettely ja suojaosan poistaminen (HE 116/2025 vp). Hallituksen tavoitteena on vähentää toimeentulotuen käyttöä ja lisätä kannustavuutta työn vastaanottamiseen. Leikkaukset nähdään osana työllisyystoimia, jonka avulla etuuksien alentaminen lisää työn vastaanottamisen kannustimia. Hallituksen esityksen mukaan toimeentulotuen leikkaamisella olisi ”70 miljoonaa euroa etuuskuluja pienentävä ja verotuloja kasvattava vaikutus vuoden 2027 tasolla” (HE 116/2025 vp, s. 40). Lisäksi toimeentulotuen kokonaisuudistuksen tavoitteena on toimeentulotukea saavien määrän puolittaminen ja 100 miljoonan euron säästö julkistalouteen (HE 116/2025 vp, s. 5). Esityksen laskelma näyttää korostavan budjettivaikutusta yhtenä keskeisenä oikeutuksena päätökselle. Esityksessä kuitenkin mainitaan, että muutoksiin liittyvien velvoitteiden vaikutusta ihmisten todelliseen käyttäytymiseen ei ole pystytty täysin ennustamaan, joten laskelmiin liittyy epävarmuutta (HE 116/2025 vp, s. 40).

Hallituksen esityksessä (HE 116/2025 vp) korostetaan, että toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jonka tarkoitus on turvata henkilön välttämätön toimeentulo silloin, kun ensisijaiset tulot ja etuudet eivät riitä. Sen avulla perustellaan perusosan leikkausta ja suojaosan poistoa. Toisin sanoen, perustoimeentulotukea leikataan, jotta ihmisten olisi kannattavampaa tehdä töitä, kuin nostaa esimerkiksi toimeentulotukea. Esityksen mukaan työttömiä veloitetaan ilmoittautumaan työnhakijaksi kunnan työllisyyspalveluihin ja hakemaan työttömyystukea yhä vahvemmin (HE 116/2025 vp, s. 42–43). Jos työtön ei kehotuksesta huolimatta ilmoittaudu työnhakijaksi, voitaisiin hänen perusosaansa alentaa 50 prosentilla. Lisäksi perusosaa voitaisiin alentaa 20 tai 40 prosenttia, jos työnhakija saisi työttömyysetuuden epäävän lausunnon työvoimapoliittisesta lausunnosta (HE 116/2025 vp, s. 50). Niin voi käydä, jos henkilö toimii työvoimapoliittisesti moitittavalla tavalla.

Pääosin aineisto koostuu siis asiantuntijalausunnoista, joita on annettu hallituksen esityksestä. Lausunnot muodostuvat yhteisöistä, asiantuntijoista ja muista tahoista, jotka ovat antaneet mielipiteensä lakiehdotuksesta. Pääasiallinen analyysi keskittyy asiantuntijalausuntoihin, jotka on kerätty lausuntopalvelu.fi -nettisivuilta. Asiantuntijalausuntoja annettiin lausuntopalvelussa 169 eri lausunnonantajalta (lausuntopalvelu.fi, 2025). Liitetaulukossa 1 lausunnonantajat on luokiteltu kahdeksaan eri ryhmään, joita ovat yleishyödylliset järjestöt ja säätiöt, kunnat, valtiolliset viranomaiset ja organisaatiot, hyvinvointialueet, ammatti-, työnantaja- ja edunvalvontajärjestöt, yksityishenkilöt, uskonnolliset ja poliittiset ryhmät ja liikeyritykset.

Asiantuntijalausuntojen analyysi tekee näkyväksi, miten eri instituutiot jäsentävät ilmiötä toisistaan poikkeavista lähtökohdista ja millaisia vastanarratiiveja ne tuottavat suhteessa viralliseen politiikkapuheeseen. Lausuntoaineisto ei ainoastaan laajenna tarkastelun näkökulmaa, vaan paljastaa myös tiedollisia ja normatiivisia jännitteitä, jotka jäävät hallituksen esityksen kaltaisessa yhtenäistetyssä dokumentissa piiloon. Näin

asiantuntijalausunnot tarjoavat analyyttisesti rikkaamman aineiston, jossa tiedon käyttö näyttäytyy neuvottelun ja kamppailun kohteena.

## 4.2 Laadullinen sisällönanalyysi

Tutkielmassa käytetään laadullista sisällönanalyysiä. Yhdistelemällä aineisto- ja teorialähtöistä analyysiä voidaan syntetisoida teoriasta johdetut, että aineistosta nousseet teemat yhdeksi kokonaisuudeksi (Tuomi & Sarajärvi, 2018). Tämä soveltuu parhaiten, sillä sen avulla voidaan nojata teoriapohjaan samalla tunnistaen aineistosta uusia ulottuvuuksia (Tuomi & Sarajärvi, 2018). Tämä tarkoittaa sitä, että aineistosta voi tunnistaa uusia näkökulmia, joita teoreettinen viitekehys ei osannut edes tarjota.

Laadullinen sisällönanalyysi voidaan määritellä systemaattiseksi menetelmäksi, jonka avulla pyritään tiivistämään ja jäsentämään tekstimuotoista aineistoa (Elo ja muut, 2022). Menetelmän keskeisenä tavoitteena on kuvata tutkittavaa ilmiötä tunnistamalla ja luokittelemalla aineistosta esiin nousevia merkityksiä. Sisällönanalyysi mahdollistaa luotettavan, toistettavissa olevan ja monipuolisen aineiston käsittelyn, soveltuen erityyppisten tekstiaineistojen analysointiin (Elo ja muut, 2022, s. 216).

Analyysi voidaan toteuttaa joko induktiivisesti tai deduktiivisesti (Tuomi & Sarajärvi, 2018). Induktiivisessa lähestymistavassa tutkija muodostaa luokat aineistosta käsin ilman ennalta määriteltyä luokittelurunkoa (Elo ja muut, 2022; Tuomi & Sarajärvi, 2018). Deduktiivisessa analyysissä sen sijaan hyödynnetään valmista analyysimatriisia, joka perustuu aiempaan tutkimukseen, teoriaan tai malliin.

Elo ja muut (2022, s. 218) korostavat, että analyysi voi edetä myös yhdistellen induktiivista ja deduktiivista lähestymistapaa. Esimerkiksi deduktiivisen analyysin aikana voi ilmetä uusia aineistosta nousevia luokkia, joita ei voida sijoittaa olemassa olevaan matriisiin. Tällöin nämä luokat voidaan analysoida induktiivisesti, jolloin analyysi saa abduktiivisen päättelylogiikan. Tässä pro gradu -tutkielmassa hyödynnetään kyseistä

lähestymistapaa. Tavoitteena ei ole tuottaa uutta teoriaa, vaan jäsentää tutkimusaineistoa mahdollisimman kattavasti ja systemaattisesti, yhdistäen aineistolähtöisen tarkastelun ja teoreettisen viitekehysten tarjoamat näkökulmat.

### **4.3 Narratiivinen aineiston jäsentely**

Aineistosta esiin nousevia teemoja voidaan jäsentellä narratiivisuuden eli kerronnallisuuden avulla (Hyvärinen, 2004). Hyvärisen mukaan narratiiveilla voidaan rakentaa uskottavia merkityksiä ja antaa uusia näkökulmia tietyille tapahtumalle. Hän kuitenkin toteaa myös, etteivät nämä merkitykset ja näkökulmat ole välttämättä neutraaleja, vaan ne voivat olla hyvinkin latautuneita.

Shenhavin (2006) mukaan politiikkaa voidaan tarkastella narratiivisena toimintana, jossa toimijat eivät ainoastaan kuvaa tapahtumia vaan rakentavat niistä merkityksellisiä kertomuksia, joiden avulla määritellään syitä, seurauksia ja vastuuta. Tällaiset narratiivit eivät ole pelkästään neutraaleja kuvauksia todellisuudesta, vaan ne osallistuvat poliittisen todellisuuden tuottamiseen ja vakuuttamisen rakentamiseen. Narratiivit kuitenkin kilpailevat keskenään, eikä kaikilla tulkinnoilla ole yhtäläisiä mahdollisuuksia tulla kuulluiksi poliittisella kentällä (Shenhav, 2006, s. 249; van Hulst ja muut, 2025, s. 87–88). Poliittinen valta näkyy siinä, mitkä kertomukset pääsevät hallitseviksi ja mitkä jäävät marginaaliin (van Hulst ja muut, 2025, s. 82–83).

Narratiivit eivät etene lineaarisesti ajassa, vaan rakentuvat muistojen, paikkojen ja kulttuuristen merkitysten verkostoissa. Livholtsin ja Tamboukoun (2015) mukaan narratiivit tarjoavat välineen ymmärtää ihmistä, yhteiskuntaa ja tiedon rakentumista. Samalla narratiivisuus voidaan nähdä myös vallankäytön muotona, jonka kautta pyritään vaikuttamaan käsityksiin ja mielipiteisiin.

Narratiivisuuden avulla ei yritetä vain ymmärtää kerrottua tarinaa. Sen avulla pyritään pikemminkin ymmärtämään tilannesidonnaista ja moniäänistä ilmiötä tai tilannetta

(Hyvärinen, 2004; Livholts & Tamboukou, 2015). Tässä tutkielmassa narratiivinen näkökulma toimii välineenä tarkastella sitä, miten toimeentulotuen leikkausta perustellaan ja oikeutetaan poliittisessa puheessa. Hallituksen esityksestä HE 116/2025 vp nostetaan esille teemoja, joiden avulla voidaan hahmottaa lakiehdotuksen tarkoitusperiä ja hallituksen oikeutusta toimeentulotuen heikennyksille. Hallituksen esityksessä esille nousseet narratiivit asetetaan vastakkain saatavilla olevan tietopohjan ja kokemusten kanssa. Sen avulla voidaan tarkastella, korostuuko päätöksenteossa tutkittu tieto ja arjen kokemukset vai nousevatko julkistalouden sopeutuspolitiikkaa painottavat narratiivit hallitsevaan asemaan.

Kertomus, tarina ja kerronnallinen diskurssi voidaan erottaa toisistaan. Esimerkiksi Heikkisen (2018) mukaan kertomus viittaa tapaan, jolla asioista kerrotaan, kun taas termillä tarina voidaan tarkoittaa tapahtumien juonellista esitystä tai tutkittavana olevien tapahtumien faktuaalista kuvailua. Vastaavasti kerronnallinen eli narratiivinen diskurssi viittaa ennen kaikkea kertomisen prosessiin ja siihen, miten todellisuutta rakennetaan kielellisesti ja retorisesti. Tämä erottelu korostaa, että narratiivit eivät ole neutraaleja heijastuksia tapahtumista vaan rakentavia tulkintoja. Näin ollen narratiivisen analyysin tuloksena ei ole se, mitä oikeasti tapahtuu. Narratiivisten diskurssien tarkastelu paljastaa, miten ilmiöt asettuvat tiettyyn valoon, merkitykset valikoituvat ja jäsentää syy-seuraussuhteita.

Narratiivisuus yhdistää tapahtumia ja henkilöahmoja aikaan ja paikkaan siten, että niistä muodostuu ymmärrettävä juoni (van Hulst, ja muut, 2025, s. 81). Narratiivianalyysissä kiinnitetään huomiota tapahtumiin, hahmoihin, aikaan, paikkaan ja tapaan, jolla tapahtumat yhdistetään juoneksi. Narratiivin teho riippuu siitä, miten se esitetään, kenelle ja miten se resonoi muiden diskurssien kanssa. Van Hulstin ja muiden (2025, s. 81–82) mukaan kertomusten avulla ei pyritä vain kuvailemaan maailmaa, vaan myös muokkaamaan sitä. Ne selittävät, antavat syyt ja oikeutukset, jakavat syyllisyyttä ja legitimoivat toimia. Heidän mukaansa kertojalla on valta, koska hän päättää kuka saa kertoa,

ketkä kuulevat ja ketkä jäävät hiljaisiksi. Kertoja voi vaikuttaa myös siihen, mitkä mahdolliset vaihtoehtoiset narratiivit tai näkökulmat jätetään pois tai vaimennetaan.

#### **4.4 Narratiivien erotteluprosessi**

Narratiivien erittelyprosessi eteni neljän toisiaan täydentävän vaiheen kautta. Ensimmäisessä vaiheessa koko lausuntoaineisto luettiin läpi kokonaisuutena, jotta muodostui yleiskuva siitä, millaisista näkökulmista toimeentulotuen leikkausta käsiteltiin. Tämän jälkeen aineistosta poimittiin ilmauksia, joissa vastustettiin ja kyseenalaistettiin leikkauksia. Poiminnassa kiinnitettiin huomiota erityisesti kohtiin, joissa viitattiin haavoittuviin ryhmiin, köyhyyteen, toimeentulon riittävyyteen, kannustinvaikutuksiin, perus- ja ihmisoikeuksiin sekä hallituksen esityksen tietoperustaan.

Toisessa vaiheessa nämä ilmaukset ryhmiteltiin alustaviin kategorioihin niiden merkityssisällön perusteella. Esimerkiksi ilmaukset, joissa korostettiin leikkausten kohdistumista lapsiperheisiin, vammaisiin, vanhuksiin tai muihin heikossa asemassa oleviin ryhmiin, koottiin yhteen. Vastaavasti ilmaukset, joissa painottuivat julkisen talouden kestävyys tai työn kannustavuus, muodostivat oman kokonaisuutensa. Myös perus- ja ihmisoikeuksia sekä hallinnollista taakkaa koskevat ilmaukset ryhmiteltiin omiin temaattisiin kokonaisuuksiinsa.

Kolmannessa vaiheessa alustavista kategorioista muodostettiin laajempia narratiivisia kokonaisuuksia. Narratiivit eivät rakentuneet yksittäisten sanojen tai irrallisten teemojen varaan, vaan sen perusteella, millaiset argumentit esiintyvät toistuvasti yhdessä ja millaista kertomusta ne alkoivat muodostamaan. Tavoitteena oli tunnistaa, mikä näkökulma hallitsi asiantuntijalausunnon tulkintaa ja miten se määritteli ongelman, sen syyt, seuraukset ja ratkaisuvaihtoehdot.

Lopulliseksi tulokseksi hahmottui neljä toisistaan erottuvaa, mutta osin päällekkäistä narratiivia. Narratiivien määrä ei ollut ennalta asetettu, vaan se muotoutui analyysin

edetessä aineistolähtöisesti. Jaottelu perustuu siihen, mikä kehys näyttäytyi asiantuntijalausunnossa ensisijaisena ongelmanmäärittelyn ja perustelun kannalta. Kuvassa 1 on aineistoesimerkki ensimmäiseen narratiiviluokkaan kuuluvasta asiantuntijalausunnon osasta, josta on korostettu argumentointi haavoittuvassa asemassa olevan ihmisryhmän puolesta. Tässä mielessä narratiivit voidaan ymmärtää analyyttisinä jäsennyksinä, joiden avulla aineistossa esiintyvät keskeiset tulkintatavat tehdään näkyviksi. Tämä lähestymistapa vastaa kehystämistä koskevaa tutkimusta, jossa kehys kokoaa yhteen ongelman määritelmän, syy–seuraussuhteet, moraaliset arviot ja ratkaisuehdotukset (ks. Dodge & Metze, 2024; Entman, 1993; Zito, 2011).

Toimeentulotukea koskevaa lainsäädäntöä muutettaessa on täysin välttämätöntä arvioida esitettyjen muutosten vaikutuksia syrjäytymisvaarassa oleviin ja köyhyyttä kokeviin ihmisiin. Kuten perustuslakivaliokunta on korostanut, perustoimeentulon turvaa koskevien oikeuksien yksilökohtaisuuden vuoksi on vaikutusarvioissa erityistä syytä kiinnittää huomiota niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan, huolimatta tapauksen mahdollisesta vähäisestä määrästä (PeVL 51/2017 vp, s. 3–4). Esitykseen ei ole sisällytetty arvioita muutosten vaikutuksista köyhyyteen, ja toimeentulovaikeuksien lisääntymiseen eri ihmisryhmissä. SOSTEn mikrosimulaatiolaskelmien mukaan esitetyt perusosan tason leikkausten ja suojaosan poiston kasvattavan pienituloisten määrä yhteensä noin 28 400:lla ja pienituloisten lasten määrä noin 8 500:lla henkilöllä (<https://www.soste.fi/lausunto/soste-huolissaan-toimeentulotuen-uudistusten-vaikutuksista-haavoittuvassa-asemassa-oleviin/>). Sukupuoli-, lapsi- ja vammaisvaikutuksia ei esitysluonnoksessa myöskään arvioida pintapuolisia mainintoja syvällisemmin.

**Kuva 1.** Narratiivin värikoodaus aineistossa.

Vaikka narratiivit esitetään erillisinä kokonaisuuksina, ne eivät ole toisistaan täysin irrallisia. Yksittäinen asiantuntijalausunto saattoi sisältää piirteitä useammasta narratiivista, ja samat argumentit saattoivat saada erilaisia merkityksiä eri yhteyksissä. Nämä neljä narratiivia eivät ole toisistaan täysin erillisiä luokkia, vaan aineistossa toistuvia tapoja jäsentää toimeentulotuen leikkausta. Ne muodostettiin aineistolähtöisen laadullisen sisällönanalyysin avulla siten, että yksittäisistä havainnoista edettiin kohti laajempia tulkinnallisia kokonaisuuksia (Tuomi & Sarajärvi, 2018).

## **5 Tulokset: neljä narratiivia suhteessa hallituksen esitykseen**

Asiantuntijalausunnoissa korostuu huomattavasti se, että lausunnonantajat ovat useammin samaa mieltä perustoimeentulotuen viimesijaisen luonteen painotuksen kanssa. Asiantuntijalausunnoissa vallitsee näkemys, että ensisijaiset etuudet tulee olla haettuina, jotta perustoimeentulotuki voi toimia sille tarkoitetulla tavalla. Lisäksi työnhakuvelvoite nähdään lähtökohtaisesti positiivisena asiana niille työnhakijoille, jotka ovat työkykyisiä.

Lausunnonantajien näkemykset eroavat eniten perusosan leikkausten osalta. Omia näkemyksiään lausunnonantajat perustelevat erityisesti lainsäädännöllä. Perusosan leikkauksen ja alentamisen nähdään olevan ristiriidassa perustuslain 19 §, jossa taataan jokaiselle välttämätön toimeentulo ja huolenpito (Suomen perustuslaki 731/1999). Asiantuntijalausunnot korostavat sitä, että leikkaus kohdistuu niihin tuensaajiin, jotka ovat jo valmiiksi vähäosaisia ja syrjäytyneitä tai riskissä syrjäytyä. Asiantuntijalausunnoissa toistetaan sitä, että tämä käy pitkällä aikavälillä kalliimmaksi, kuin hetkelliset säästöt, mitä lakimuutoksella haetaan.

### **5.1 Haavoittuvien ryhmien turvan narratiivi**

Ensimmäinen narratiivi koskee haavoittuvia ryhmiä, jonka keskiössä ovat muun muassa vammaiset henkilöt, syrjäytyneet tai syrjäytymisriskissä olevat, lapsiperheet, työkyvyttömät ja mielenterveyden ongelmista kärsivät ihmiset. Iso osa lausunnonantajista argumentoivat sen puolesta, että taloudellinen turva toisi näille ihmisryhmille paremmat ja sosiaalisesti hyväksyttävät olosuhteet yhteiskunnassa. Esitetyissä narratiiveissa esiintyy väitteitä siitä, että toimeentulosta leikkaaminen ei ainoastaan heikennä taloudellista tilannetta, vaan syventää haavoittuvien ryhmien selviytymisen ja hyvinvoinnin ongelmia monella toisiinsa kietoutuvalla tavalla.

Kun toimeentulosta leikataan, heikentää se monien lausunnonantajien mukaan myös mahdollisuuksista selvitä arjen välttämättömistä menoista. Tällöin joudutaan tinkimään mm. lääkkeitä, ruoasta, vuokran maksusta ja muista arjen välttämättömistä menoista. Tämä johtaa edelleen vuokravelkaan, asunnottomuuteen ja maksuhäiriöihin. Etenkin asumisen menojen kiristykset ja kuntakohtaiset asumismenojen rajat aiheuttaa asiantuntijalausuntojen mukaan edellä kuvattuja asioita. Lausunnonantajat vetoavat siihen, että asumismenoista ei saisi tinkiä, koska asunto on kaikille ihmisille välttämättömyys. Sen lisäksi he katsovat, että Kelassa hyväksytyt kuntakohtaiset asumismenot ovat liian tiukat, eivätkä ne vastaa todellisuutta.

Narratiivi painottaa sitä, että toimeentulotuki on välttämätön monille näistä heikommassa asemassa olevista ihmisistä. Siitä leikkaaminen aiheuttaa kurjuutta, syrjäytymistä ja syvempää köyhyyttä, jolloin voimavarat ehtyvät opintoihin tai työelämään osallistumiseen. Kun perusosaa leikataan tai velvoitteita kiristetään, nämä ryhmät eivät kykene täyttämään lainsäädännön asettamia ehtoja, mikä johtaa lisäleikkauksiin ja edelleen heikentyvään tilanteeseen. Näin toimeentulotuen heikennyksiä kehystetään rankaisukeinona heikoimmassa asemassa oleviin ihmisiin.

- (1) Kenestäkään ei tule työkykyistä väkisin ja rangaistuksia lisäämällä. Päinvastoin uhka etuuksien leikkauksista lisää sairaiden ihmisten ahdinkoa ja syventää heidän ongelmiaan entisestään  
(Suomen ME/CFS-yhdistys ry)

Asiantuntijalausunnoissa muistutetaan myös siitä, että vaikutusarviointia ei ole tässä lakiehdotuksessa tehty tarpeeksi varsinkaan haavoittuvien ihmisryhmien osalta. Voimaan on tullut myös muita lakimuutoksia, joissa ensisijaisia sosiaalietuuksia on leikattu (asiantuntijalausunnoissa mainitaan mm. yleinen asumistuki ja työttömyystuki). Lausunnonantajat peräänkuuluttavat näiden lakimuutosten yhteisvaikutusten arviointia tässä hallituksen esityksessä. Lausunnoissa kerrotaan, ettei tässä hallituksen esityksessä olla otettu huomioon myös muiden ensisijaisten etuuksien leikkauksia, jotka kohdistuvat samaan ihmisryhmään, kuin perustoimeentulotuen leikkaukset.

Esimerkissä (2) Ihmisoikeusliitto painottaa sitä, ettei vaikutuksia tiettyihin haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin ole arvioitu tarpeeksi syvällisesti. Näitä vaikutusten tutkimista painotetaan varsinkin lasten ja lapsiperheiden näkökulmasta, kuten esimerkiksi (3) todetaan. Lausunnonantajat painottavatkin sitä, että nämä leikkaukset kohdistuvat lapsiperheisiin, jolla on tutkitusti negatiivisia vaikutuksia lasten kehitykseen ja hyvinvointiin myös pitkällä aikavälillä. He vaativat toimeentulon turvaamista varsinkin lapsiperheille, vaikka yhteiskunnan taloustilanne on huono. Asiantuntijalausuntojen mukaan ainakaan lapsiperheiden arkeen se ei saisi vaikuttaa.

- (2) Sukupuoli-, lapsi- ja vammaisvaikutuksia ei esitysluonnoksessa myöskään arvioida pintapuolisia mainintoja syvällisemmin.  
(Ihmisoikeusliitto)
- (3) HE ei miltään osin kattavasti tunnista, että erityisesti lapsiperheiden perustoimeentuloetuuksien merkittävä leikkaaminen on jo johtanut merkittävään lapsen edun vastaiseen, lasten keskinäistä yhdenvertaisuutta loukkaavaan ja lapsiperheiden arkea kurjistavaan asetelmaan. HE:ssä ei tehdä käytännössä ollenkaan perusturvaetuuksien leikkausten, yleisten elinkustannusten nousun ja vähimmäistoimeentulotukea koskevien ehdotettujen toimenpiteiden kokonaisvaikutusten arviointia.  
(Sosiaaliamiehet ry.)

Esimerkeissä (4) ja (5) lausunnonantajat haastavat hallituksen esityksen kannustinlogiikkaa nostamalla esiin haavoittuvien ihmisryhmien tosiasialliset mahdollisuudet osallistua työelämäänsä. Lausuntoaineistossa rakentuu narratiivi, jossa osa-aikatyö kehystetään osallisuuden välineenä erityisesti niille, joilla koko-aikatyöhön osallistuminen ei ole mahdollista esimerkiksi lastenhoidon, vammaisuuden tai rajoittuneen työkyvyn vuoksi. Tässä narratiivissa osa-aikatyö ei näyttäytyä vajavaisena tai passivoivana ratkaisuna, vaan keinona ylläpitää sekä sosiaalista että taloudellista kiinnittymistä yhteiskuntaan.

Osassa asiantuntijalausunnoista suojaosan poistaminen kehystetään toimenpiteenä, joka heikentää osa-aikatyön kannustavuutta ja voi johtaa yksilöiden vetäytymiseen

työmarkkinoilta. Lausunnonantajien mukaan tällainen kehitys voi lisätä passiivisuutta ja heikentää olemassa olevaa työkykyä, mikä asettuu ristiriitaan hallituksen esityksessä korostetun työllistymistä edistävän tavoitteen kanssa. Näin ollen suojaosan poistoa koskeva kritiikki ei kohdistu ainoastaan toimeentulotuen tasoon, vaan laajemmin siihen, millaista tietoa ja millaisia oletuksia työkyvystä ja kannustavuudesta päätöksenteossa hyödynnetään.

- (4) Kaikki eivät voi tehdä kokopäivätyötä – eikä kaikkia töitä voi yhdistää. Silti nämä työt on tehtävä. Edelleen vaatimus syrjii sairaita ja tosiasiallisesti työkyvyttömiä, joita ei ole päästetty eläkkeelle, ym. “väliinputoajia”. Monille on silti tärkeää pysyä työelämässä kiinni sellaisella työpanoksella, mihin heidän voimansa ja kykynsä riittävät. Perhetilanne ja lasten tai vanhempien hoitovastuu voi tehdä kokoaikatyön vastaanottamisen mahdottomaksi.  
(Suomen kommunistinen puolue)
- (5) Suojaosan poistaminen vie pois mahdollisuuden tehdä edes satunnaisia kertaluontoisia töitä, jotka usein voivat olla erityisen tärkeitä yksilön pitämiseksi kiinni yhteiskunnassa sekä syrjäytymisen ehkäisemiseksi.  
(Akavan opiskelijat)

Yhteenvetona tämä narratiivi rakentaa toimeentulotuen leikkauksista kuvaa toimenpiteenä, joka kohdistuu erityisesti heikoimmassa asemassa oleviin ja pahentaa jo valmiiksi haavoittuvassa tilanteessa olevien ihmisten arkea, toimintakykyä ja osallisuutta. Lausuntoaineistossa korostuu ajatus siitä, että taloudellisen turvan heikentäminen ei ole vain rahallinen kysymys, vaan se voi johtaa moniulotteisiin sosiaalisiin seurauksiin, kuten köyhyyden syvenemiseen, asumisen ongelmiin, syrjäytymiseen ja työelämästä irtautumiseen. Narratiivissa toimeentulotuki näyttyy viimeisenä turvaverkkona, jonka leikkaaminen vaarantaa erityisesti ne ryhmät, joilla on vähiten mahdollisuuksia kompensoida heikennyksiä omilla voimavaroillaan.

## 5.2 Perus- ja ihmisoikeusnarratiivi

Perus- ja ihmisoikeusnarratiivi luo kuvaa siitä, että hallituksen esitys on Suomen lakien, varsinkin perustuslain vastainen. Lausunnonantajat viittaavat usein varsinkin perustuslain 19 §:ään, jossa säädetään oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, jos yksilö ei sitä pysty itse turvaamaan. Esimerkissä (6) lakiesitys kehystetään perustuslain vastaisena sosiaalipoliittisena ongelmana, mikä siirtää tarkastelun budjettiteknisestä ratkaisusta perusoikeuksien ja ihmisarvoisen elämän turvaamisen kysymykseksi. Esimerkki siirtää huomion taloudellisesta säästölogiikasta yksilön oikeuksiin ja julkisen vallan vastuuseen hyvinvoinnin turvaajana. Viittaamalla perustuslain 19 §:ään ongelma liitetään normatiiviseen ja oikeudelliseen kehukseen, jossa toimeentulotuen leikkausta tarkastellaan ihmisarvoisen elämän edellytysten näkökulmasta. Tällainen kehystys tuo esiin perusturvan normatiivisen ulottuvuuden.

- (6) Näin ollen perusosan suuruuden leikkaus ja indeksijäädytys eivät ole pelkästään budjettitekniä ratkaisuja, vaan muodostavat sosiaalipoliittisen ongelman, joka vaarantaa yksilön oikeuden ihmisarvoiseen elämään perustuslain 19 §:n mukaisesti.  
(Suomen Psykologiliitto ry)

Osassa asiantuntijalausunnoista hallituksen esitys kehystetään perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta ongelmallisena. Näissä asiantuntijalausunnoissa toimeentulotuen perusosan alentaminen esitetään ristiriitaisena julkisen vallan perustuslaillisen veloitteen kanssa turvata välttämätön toimeentulo ja huolenpito perustuslain 19 §:n mukaisesti. Erityisesti esityksessä ehdotettu mahdollisuus alentaa perusosaa 50 prosentilla tilanteissa, joissa hakija ei ole ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi tai hakenut ensisijaisia etuuksia, nostetaan esiin kriittisenä. Vaikka hallituksen esityksessä todetaan alentamisen olevan perustuslain mukainen, osa lausunnonantajista kyseenalaistaa tämän tulkinnan ja kehystää toimenpiteen hyvinvointivaltion periaatteita rapauttavana. Tällaisessa narratiivissa toimeentulotuen leikkaus ei näyttäyty hallinnollisena tai teknisenä ratkaisuna, vaan perusoikeuksiin ja valtion vastuuseen kytkeytyvänä sosiaalipoliittisena ongelmana.

Asiantuntijalausunnoissa esiintyy väitteitä uusien lainkohtien perustelujen riittämättömyydestä ja asioiden tulkinnanvaraiseksi jättämisestä. Näissä asiantuntijalausunnoissa ei ainoastaan kritisoida lakiuudistuksen sisältöä, vaan kyseenalaistetaan koko päätöksentekoprosessin rationaalisuus ja hyväksyttävyyys. Lausunnonantajien mukaan esityksen perustelut jättävät avoimeksi sen, miten perustuslain 19 §:n mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon toteutuu leikkausten jälkeen. Tulkinnanvaraisuus kehystyy perus- ja ihmisoikeusnarratiivissa ongelmallisena, sillä sen nähdään siirtävän perusoikeuksien toteutumiseen liittyvän riskin yksilöiden ja toimeenpanevien viranomaisten vastuulle. Esimerkissä (7) hallituksen esitys rakentuu kertomuksena tietoon perustumattomasta päätöksenteosta juuri siellä, missä perustuslaillinen huolellisuus olisi erityisen keskeinen vaatimus.

- (7) Perusoikeuksia turvaavat kriteerit ja menettely on jätetty esityksessä avoimeksi ja tulkinnanvaraisiksi. Esityksessä ei ole arvioitu muutoksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin.  
(BusinessOulu)

Lakiuudistusta arvioidaan myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Joidenkin lausunnonantajien mukaan uudistus voi lisätä eriarvoisuutta, mikäli se ei turvaa sosiaalisesti hyväksyttävää toimeentulon tasoa. Näissä asiantuntijalausunnoissa julkisen vallan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta perustuslain 6 §:n mukaisesti nostetaan keskeiseksi arviointikriteeriksi. Aineistossa rakentuu narratiivi, jossa toimeentulotuen leikkausten nähdään syventävän yhteiskunnallisia jakolinjoja sosiaaliturvan varassa elävien ja taloudellisesti paremmin toimeentulevien ryhmien välillä. Tällainen kehystys asemoi lakiuudistuksen ristiriitaan yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon periaatteiden kanssa.

Osa asiantuntijalausunto mainitsee eksistenssiminimin, jolla viitataan perustuslain 19 §:n 1 momentin takaamaan ihmisarvoisen elämän vähimmäistasoon, jota ilmaisu “välttämätön toimeentulo ja huolenpito” kuvaa (Tieteen termipankki, 2026). Hallituksen esityksessä perustoimeentulotuki kehystetään etuutena, joka turvaa ensisijaisesti

eksistenssiminimin, eli ihmisarvoisen elämän vähimmäistason, vaikka se ei enää vastaisi sosiaalisesti hyväksyttävää toimeentulon tasoa. Tämän rajauksen kautta hallituksen narratiivissa toimeentulotuki määritellään viimesijaiseksi turvaksi, jonka leikkaaminen on mahdollista niin kauan kuin perustuslain mukainen välttämätön toimeentulo katsotaan turvatuksi.

Lausuntoaineistossa tätä kehystystä haastetaan kyseenalaistamalla eksistenssiminimin riittävyys sosiaalipoliittisena lähtökohtana. Osa lausunnonantajista argumentoi, ettei nykyinen sosiaaliturva turvaa edes ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa suhteessa elämisen kustannuksiin. Näin ollen hallituksen esityksen tekemä ero eksistenssiminimin ja sosiaalisesti hyväksyttävän toimeentulon välillä rakentuu asiantuntijalausunnoissa ongelmalliseksi. Tämän lisäksi, kun tuki ei enää kata sosiaalisesti hyväksyttävää toimeentulon tasoa, osa lausunnonantajista kehystää tilanteen yhdenvertaisuusongelmaksi, jossa kaikilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta välttämättömään toimeentuloon. Esimerkissä (8) tätä problematisoidaan vaatimalla erillistä yhdenvertaisuusarviota.

- (8) Esityksestä tulisi ilmetä tarkemmin, miten toimeentulotuen alentamismenettelyn laajentaminen ja erityisesti ensisijaisen etuuden hakemisvaatimus ovat yhdenmukaisia perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn yhdenvertaisuuden kanssa [– –] Arvioidaanko näiden eri perusteiden hyväksyttävyyttä eri tavoin, ja voiko se johtaa siihen, että joku jää kokonaan ilman ihmisarvoisen elämän edellyttämää perusturvaa?  
(Oikeuskanslerinvirasto)

Osassa asiantuntijalausunnoista toimeentulotuen lakiuudistus kehystetään ristiriitaisena Suomen ratifioimien kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden kanssa. Lausunnonantajat vetoavat Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, EU-lainsäädäntöön sekä YK:n ihmisoikeussopimukseen rakentaen narratiivin, jossa kansallinen lainsäädäntö asettuu jännitteeseen suhteeseen ylikansallisten normien kanssa. Tällaisen kehystyksen kautta uudistuksen ongelmallisuus siirtyy kansallisen poliittisen harkinnan ulkopuolelle ja näyttäytyy kysymyksenä kansainvälisten sitoumusten noudattamisesta.

Eryityisesti ehdotus lisätä toimeentulotukilain 27 §:n 1 momenttiin vaatimus Suomessa laillisesti oleskelusta herättää kritiikkiä osassa asiantuntijalausunnoista. Sanamuoto ”laillisesti” kehystetään tulkinnanvaraiseksi ja ongelmalliseksi, sillä sen nähdään mahdollistavan välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon epäämisen henkilöiltä, joilla ei ole myönteistä oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöstä. Lausuntoaineistossa korostetaan, ettei hallituksen esityksessä täsmennetä, miten laillinen tai laitton maassa oleskelu määritellään, mikä vahvistaa narratiivia päätöksenteon oikeudellisesta ja tiedollisesta puutteellisuudesta.

Lisäksi useissa asiantuntijalausunnoissa toimeentulotuen tasoa verrataan Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämään vähimmäistasoon, jonka on tulkittu tarkoittavan vähintään 50 prosenttia maan mediaanitulosta. Lausunnonantajat vetoavat Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean kannanottoihin, joissa Suomen sosiaaliturvan on katsottu jäävän liian alhaiseksi. Näiden viittausten kautta hallituksen esitys kehystyy narratiivissa kansainvälisten velvoitteiden vastaisena, mikä haastaa päätöksenteon legitimitetin ja rationaalisuuden. Esimerkissä (9) muistutetaan komitean kritiikistä Suomen sosiaalietuuksia kohtaan ja peräänkuulutetaan Euroopan sosiaalisen peruskirjan noudattamista.

- (9) Komitea totesi vähimmäisetuudet liian mataliksi kattaakseen tuensaajan perustarpeet uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämällä tavalla  
(Tasa-arvovaltuutetun toimisto)

Kokonaisuudessaan perus- ja ihmisoikeusnarratiivi kehystää toimeentulotuen leikkaukset ensisijaisesti oikeudellisena ja normatiivisena ongelmana, eikä talouspoliittisena ratkaisuna. Lausuntoaineistossa hallituksen esitystä arvioidaan toistuvasti perustuslain 19 §:n, yhdenvertaisuuden periaatteen sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kautta, mikä siirtää tarkastelun taloudellisesta säästölogiikasta julkisen vallan velvollisuuteen turvata ihmisarvoinen elämä. Narratiivissa keskeiseksi muodostuu ajatus siitä, että toimeentulotuen perusosa voidaan kyllä tarkastella viimesijaisena turvaverkkona, mutta sen heikentäminen ei saa vaarantaa

perusoikeuksien toteutumista tai jättää ihmisarvoisen toimeentulon rajaa tulkinnanvaraiseksi. Näin lakiesitys kehystyy aineistossa päätöksenä, jonka hyväksyttävyyttä määrittää ennen kaikkea sen mukaan, täyttääkö se perus- ja ihmisoikeuksille asetetut vaatimukset.

### **5.3 Taloudellisen kestämyksen narratiivi**

Taloudellisen kestämyksen narratiivissa lausunnonantajat kyseenalaistavat toimeentulotuen leikkausten taloudellisen järkevyyden. Leikkauksia ei tarkastella vain yksittäisinä säästötoimina, vaan osana laajempaa kokonaisuutta, jossa vaikutukset ulottuvat työllisyyteen, julkisiin palveluihin ja yhteiskunnan kustannusrakenteeseen. Tässä narratiivissa hallituksen esittämät heikennykset näyttäytyvät toimina, jotka voivat heikentää työnteon kannustimia, kaventaa toimeentulotuen ostovoimaa ja lisätä taloudellista epävarmuutta erityisesti pienituloisilla. Näissä puheenvuoroissa korostetaan, että leikkaukset voivat siirtää kustannuksia ajallisesti eteenpäin ja hallinnon sisällä sektorilta toiselle, esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä työllisyyspalveluihin. Kokonaisuutena taloudellisen kestämyksen narratiivissa rakentuu kuva politiikkavalinnoista, jotka eivät vahvista julkista taloutta tai työllisyyttä, vaan voivat pitkällä aikavälillä lisätä menoja ja heikentää yhteiskunnallista hyvinvointia.

Useissa asiantuntijalausunnoissa hallituksen esitystä kuvataan lyhytnäköiseksi toimenpiteeksi, jonka katsotaan siirtävän kustannuksia tulevaisuuteen sen sijaan, että se tuottaisi todellisia säästöjä. Lausunnonantajat viittaavat tutkimustietoon ja aiempiin selvityksiin perustellakseen, ettei lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvia leikkauksia pidetä taloudellisesti tarkoituksenmukaisina. Tämän narratiivin mukaan toimeentulotuen heikennykset johtavat kustannusten kasvuun etenkin sosiaali-, terveys- ja päihdepalveluissa pitkällä aikavälillä. Lakiuudistus kehystyy tällöin epärationaalisenä ja tietoon perustumattomana päätöksenä, jossa lyhyen aikavälin säästöt asetetaan etusijalle pitkäaikaisten vaikutusten kustannuksella.

Toimeentulotuen leikkauksia tarkastellaan myös suhteessa yleiseen elinkustannusten kehitykseen. Lausunnonantajien mukaan inflaation ja hintojen nousun oloissa etuuksien heikentäminen näyttäytyy ristiriitaisena politiikkavalintana, joka heikentää kotitalouksien ostovoimaa entisestään. Erityisesti ansiotulojen suojaosan poistamisen katsotaan vähentävän työnteon kannusteita tilanteessa, jossa pienituloisten taloudellinen liikkumavara on jo valmiiksi kaventunut. Asiantuntijalausuntojen perusteella leikkaukset esitetään talouskehitykseen nähden päinvastaisina toimina, jotka syventävät yksilöiden toimeentulo-ongelmia ja heikentävät uudistuksen tavoittelemia taloudellisia ja työllisyyteen liittyviä vaikutuksia.

Taloudellisiin vaikutuksiin nojaavissa asiantuntijalausunnoissa perustoimeentulotuen leikkauksen nähdään lisäävän velkaantumista, asunnottomuutta sekä toimeentulon turvaamiseen liittyviä kompromisseja, kuten lääkkeitä ja ruoasta tinkimistä. Näiden seurausten katsotaan heikentävän yksilöiden toimintakykyä ja lisäävän julkisten palveluiden kuormitusta sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä, mikä lausuntoaineistossa kumooa hallituksen esityksen esittämät julkistaloudelliset säästötavoitteet. Narratiivisesti uudistus rakentuu kertomuksena taloudellisesti kannattamattomasta politiikasta, jossa sosiaalisten ongelmien kasautuminen johtaa lisääntyviin yhteiskunnallisiin kustannuksiin. Esimerkissä (10) kuvataan kustannusten siirtymisestä julkisiin palveluihin, kun sosiaalietuuksista leikataan.

- (10) Lakiesityksen seurausten vaikutusten arviointi on kapea ja keskittyy lähinnä budjettitekniisiin säästöihin, eikä huomioi pitkän aikavälin seurauksia. Psykologiliitto korostaa, että toimeentulotuen leikkaukset, perusosan alentaminen sekä tiukentuneet asumis- ja terveydenhuoltomenojen linjaukset lisäävät väistämättä sosiaali- ja terveyspalveluiden kuormitusta, erityisesti lastensuojelussa, mielenterveys- ja päihdepalveluissa sekä kriisipalveluissa.  
(Suomen Psykologiliitto ry)

Lausunnonantajien mukaan leikkausten vaikutukset näkyvät paitsi sosiaali- ja terveyspalveluiden kasvavina kustannuksina, myös TE-palveluiden kuormittumisena. Kun toimeentulotuen saajia velvoitetaan ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi,

nähdään tämän lisäävän työllisyyspalveluiden asiakasmääriä ja työtaakkaa. Asiantuntijalausuntojen mukaan tämä edellyttää lisäresursseja ja henkilöstömenoja, mikä kasvattaa julkisia kustannuksia. Näin leikkaukset esitetään toimina, jotka siirtävät kustannuksia hallinnon sisällä ja osaltaan kumoavat hallituksen esityksessä tavoitellut säästövaikutukset.

Osa lausunnonantajista kuvaa toimeentulotuen leikkauksia taloudellisina toimina, joiden vaikutukset eivät rajoitu lyhyen aikavälin säästöihin. Asiantuntijalausuntojen mukaan leikkauksilla voi olla negatiivisia työllisyysvaikutuksia, samalla vähentäen verotuloja, mikä osaltaan heikentää julkisen talouden tasapainoa. Tämän lisäksi syrjäytymisen ja mielenterveysongelmien lisääntyminen nähdään tekijöinä, jotka kasvattavat kustannuksia sosiaali- ja terveydenhuollossa, lastensuojelussa ja päihdepalveluissa. Näissä asiantuntijalausunnoissa muodostuu kokonaiskuva politiikkatoimista, jotka siirtävät kustannuksia ajallisesti eteenpäin ja sektorilta toiselle. Hallituksen esityksen tavoittelemaa säästövaikutusta haastetaan kertomuksella, jossa lyhyen aikavälin menoleikkaukset johtavat pitkällä aikavälillä kasvaviin julkisiin menoihin ja heikentyneeseen yhteiskunnalliseen hyvinvointiin.

Taloudellisen kestämyyden narratiivissa hallituksen esityksen oletetut työllisyysvaikutukset nousevat keskeiseksi kritiikin kohteeksi. Lausuntoaineistossa kyseenalaistetaan se, parantaako perustoimeentulotuen perusosan alentaminen työllistymistä hallituksen esittämällä tavalla. Suojaosan poistaminen ja kehoitus ilmoittautua kokoaikatyönhakijaksi tuen alentamisen uhalla kehystetään kohtuuttomiksi toimenpiteiksi, joiden ei katsota tuottavan positiivisia työllisyysvaikutuksia. Tällainen kehystys ei ainoastaan vastusta yksittäistä vaikutusarviota, vaan haastaa hallituksen perustelut leikkausten taloudellisista vaikutuksista. Mikäli työllisyysvaikutuksia ei synny, hallituksen esityksen keskeinen taloudellinen perustelu menettää merkityksensä, jolloin uudistus näyttäytyy narratiivissa ideologisenä eikä tutkittuun tietoon nojaavana ratkaisuna.

Hallituksen esityksen oletettuja työllisyysvaikutuksia haastetaan erityisesti suojaosan poistoon liittyvien argumenttien kautta. Lausuntoaineistossa suojaosa kehystetään mekanismina, joka mahdollistaa pienimuotoisen työnteon ja tukee asteittaista kiinnittymistä työmarkkinoille. Esimerkissä (11) rakentuu kertomus, jossa pienten työkeikkojen tekeminen esitetään keskeisenä työllistymistä tukevana tekijänä, jonka poistaminen nähdään passivoivana toimenpiteenä. Näissä asiantuntijalausunnoissa argumentoidaan myös siitä, että suojaosan poisto tekee pienimuotoisesta työnteosta taloudellisesti kannattamatonta ja epävarmaa, mikä johtaa työnteosta luopumiseen ja heikentää työllistymisen edellytyksiä. Tämä johtaa lausunnonantajien mukaan tilanteeseen, jossa toimeentulotuen nostaminen on kannattavampaa, kuin töissä käynti. Näin hallituksen esityksen työllisyyttä koskeva perusoletus käännetään pääläelleen: toimenpide, jonka tarkoituksena on lisätä työllisyyttä, esitetään mekanismina, joka tosiasiallisesti vähentää sitä ja siten heikentää uudistuksen taloudellista kestävyyttä.

- (11) Pienten työkeikkojen tekeminen on kuitenkin keskeinen toimeentulotukea tarvitsevan henkilön työllistymistä tukeva tekijä. Sen poistaminen olisi voimakkaasti passivoiva toimenpide, joka johtaisi pienimuotoisesta työnteosta luopumiseen taloudellisesti kannattamattomana ja epävarmuutta lisäävänä tekijänä.  
(Ihmisoikeusliitto)

Lausuntoaineistossa hallituksen esityksen työllisyysvaikutuksia kyseenalaistetaan myös kehystämällä uudistus rikollisuutta ja harmaata taloutta lisääväksi. Muun muassa suojaosan poistaminen esitetään mekanismina, joka heikentää pienimuotoisen työnteon kannattavuutta ja lisää taloudellista epävarmuutta. Kun etuudet eivät kata elämisen kuluja, väitetään asiantuntijalausuntojen mukaan tuen saajien hakevan taloudellista helpotusta muualta, kuten äärimmäisissä tapauksissa rikosyhdyistä. Lausunnonantajien mukaan siirtymä ei selvästi näyttäytyä aina päätymisenä työstä työttömyyteen, vaan työn muoto voi osin muuttua virallisten rakenteiden ulkopuoliseksi. Harmaan talouden ja epävirallisen selviytymisen kuvataan olevan seurauksia politiikasta, joka purkaa olemassa olevia työhön kiinnittymisen muotoja. Näin hallituksen esityksen työllisyyttä

koskevat perustelut haastetaan kertomuksella, jossa työllisyys ei vähene määrällisesti, mutta muuttuu yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti haitallisempaan suuntaan.

Rikollisuuden lisääntyminen esiintyy osana laajempaa seurausketjua, jossa toimeentulotuen leikkaukset liitetään syvenevään taloudelliseen ja sosiaaliseen ahdinkoon. Lausunnonantajat kuvaavat, kuinka etuuskien heikentäminen voi johtaa mielenterveysongelmien, kodittomuuden ja osattomuuden kasvuun, joiden nähdään edelleen lisäävän rikollisuutta ja yhteiskunnallisia levottomuuksia. Rikollisuus ei näyttäytyä asiantuntijalausunnoissa yksilön valintana, vaan politiikkatoimien seurauksena, joka kasvattaa julkisia kustannuksia, siirtää vastuuta pois julkiselta vallalta ja heikentää yhteiskunnan vakautta pitkällä aikavälillä. Esimerkissä (12) leikkaukset esitetään julkisen vallan vastuun siirtämisenä kansalaisyhteiskunnalle ja äärimmillään myös rikollisuuden varaan. Näin hallituksen esityksen taloudellisia säästötavoitteita haastetaan kertomuksella, jossa leikkaukset eivät vähennä menoja, vaan synnyttävät uusia ja kalliimpia ongelmia.

- (12) Leikkaukset todennäköisesti lisäävät yhteiskunnan perusturvan ja tukirakenteiden ulkopuolelta avun hakemista, eli siirtää julkisen vallan vastuuta kansalaisten hyvinvoinnista kansalaisyhteiskunnalle ja pahimmillaan rikollisuudenkin varaan.

(Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry)

Taloudellisen kestämyden narratiivi saa toimeentulotuen leikkaukset näyttäytymään politiikkatoimena, joka ei ainoastaan epäonnistu taloudellisten säästötavoitteiden saavuttamisessa, vaan voi myös lisätä julkisia menoja ja heikentää työllisyyttä pitkällä aikavälillä. Lausuntoaineistossa korostuu ajatus siitä, että leikkausten vaikutukset ulottuvat talouslaskelmien ulkopuolelle, siirtäen kustannuksia sosiaali- ja terveyspalveluihin, työllisyyspalveluihin ja muihin julkisiin rakenteisiin sekä lisätä taloudellista epävarmuutta pienituloisissa kotitalouksissa. Narratiivissa toimeentulotuen heikennykset kehystetään siten lyhytnäköisiksi ja osin epärationaalisiksi ratkaisuiksi, joiden taloudellinen perustelu murenee, jos niiden oletettuja työllisyys- ja säästövaikutuksia ei saavuteta. Näin hallituksen esitys saa aineistossa merkityksen

politiikasta, joka pyrkii vahvistamaan julkista taloutta mutta voi käytännössä tuottaa päinvastaisia seurauksia.

#### **5.4 Hallinnollisen kohtuuttomuuden narratiivi**

Hallinnollisen kohtuuttomuuden narratiivissa lausunnonantajat tarkastelevat toimeentulotukiuudistusta järjestelmän toimivuuden ja hallinnollisen rakenteen näkökulmasta. Lausuntoaineistossa korostuu huoli siitä, että toimeentulotukijärjestelmän monikanavaisuus, lisääntyvät velvoitteet ja niihin liitetyt sanktiot voivat tehdä tuen hakemisesta ja säilyttämisestä entistä monimutkaisempaa. Lausunnonantajien mukaan hallinnollinen kuormitus ja epäselvyys eivät jakaudu tasaisesti, vaan kohdistuvat erityisesti niihin, joilla on valmiiksi heikommat voimavarat asioida viranomaisten kanssa. Tässä narratiivissa tuen ehdot ja velvoitteet näyttävät tekijöinä, jotka voivat itsessään muodostua esteeksi etuuden saannille ja lisätä riskiä siitä, että osa ihmisistä jää järjestelmän ulkopuolelle. Hallinnollisen kohtuuttomuuden narratiivissa toimeentulotukijärjestelmä ei siis näyttäyty vain toimeentulon turvaajana, vaan myös rakenteena, joka voi tuottaa epävarmuutta ja syrjäyttämistä.

Lausuntoaineistossa asiointi viranomaisten kanssa kuvataan osalle tuen tarvitsijoista kuormittavaksi ja vaikeasti hallittavaksi prosessiksi. Erityisesti paljon palveluita käyttävien kohdalla asiointi näyttää raskaana, mikä viittaa siihen, että tuen hakeminen edellyttää yksilöltä merkittäviä ajallisia, kognitiivisia ja emotionaalisia voimavaroja. Lausunnonantajien mukaan pelkkä ohjeistus tai kehoitus hakea etuuksia ei ole riittävä tapa turvata toimeentulotuen toteutuminen, vaan se edellyttää vahvaa palveluohjausta ja kokonaisvaltaista elämäntilanteen arviointia. Hallinnollinen monimutkaisuus esitetään tekijänä, joka siirtää vastuuta järjestelmän toimivuudesta yksilöille ja lisää riskiä siitä, että kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat jäävät tuen ja palvelujen ulkopuolelle.

Esimerkissä (13) korostetaan lisääntyvän palveluohjauksen ja neuvonnan tarvetta sekä vastuun selkeämpää sijoittumista julkiselle vallalle. Lausunnonantajat painottavat sitä,

että ohjauksen ja neuvonnan avulla tuen hakijat saisivat tarvitsemansa palvelut eivätkä jäisi palveluverkoston ulkopuolelle. Samalla lausunnonantajat tuovat esiin jännitteen, jossa uudistus siirtää vastuuta entistä enemmän yksilöille, vaikka käytännössä se lisää julkishallinnon velvollisuuksia tukea, ohjata ja korjata hakuprosesseja. Lisääntyvä palveluohjauksen tarve ja neuvonnan kysynnän kasvu näyttäytyvät asiantuntijalausunnoissa hallinnollisena kuormituksena, joka tekee uudistuksesta ongelmallisen erityisesti tilanteissa, joissa järjestelmä ei kykene vastaamaan kaikkien hakijoiden tarpeisiin.

- (13) Monet, paljon palveluita käyttävät, myös kokevat asioinnin viranomaisten luona raskaaksi. Tarvitaan vahvaa palveluohjausta ja ihmisten elämäntilanteen arviointia yhdessä asiakkaan kanssa. Se, että hakijaa vain kehoitetaan hakemaan kyseistä etuutta tai kysyisiä etuuksia, ei riitä kaikkien osalta.  
(Allergia-, Iho- ja Astmaliitto ry)

Lausuntoaineistossa monikanavainen etuusjärjestelmä näyttäytyy yksilön näkökulmasta vaikeasti hahmotettavana ja hallinnollisesti kuormittavana. Osassa asiantuntijalausunnoista tuodaan esiin paradoksi, jossa viimesijaisen toimeentulotuen hakeminen koetaan yksinkertaisemmaksi ja vähemmän byrokraattiseksi kuin useiden ensisijaisten etuuksien samanaikainen hakeminen. Tällöin yksilön toiminta ei ohjaudu ensisijaisuuden periaatteen mukaisesti, vaan hallinnollisen helppouden perusteella. Asiantuntijalausuntojen perusteella muodostuu kertomus tilanteista, joissa monimutkainen etuusjärjestelmä ohjaa hakijoita jäämään pitkäaikaisesti toimeentulotuen varaan, samalla kun ensisijaiset tuki- ja palvelujärjestelmät jäävät saavuttamattomiksi. Hallinnollinen monikanavaisuus näyttäytyy tällöin esteenä, ei väylänä, sosiaaliturvaan kiinnittymiselle.

Lausuntoaineistossa problematisoidaan myös velvoitteiden vaikutuksia etuusjärjestelmän toimivuuteen hallinnollisesta näkökulmasta. Osassa asiantuntijalausunnoista, kuten esimerkissä (14), esitetään huoli siitä, että epäselvyys ensisijaisista etuuksista voi johtaa tilanteisiin, joissa hakijat laittavat useita etuuksia

vireille samanaikaisesti varmuuden vuoksi. Tällainen toiminta näyttäytyy hakijan näkökulmasta rationaalisenä tapana varmistaa toimeentulo epävarmassa tilanteessa, mutta hallinnon näkökulmasta se voi lisätä tarpeetonta käsittelyä ja kuormittaa etuusjärjestelmää. Asiantuntijalausuntojen perusteella rakentuu kertomus hallinnollisesta kehästä, jossa monimutkainen ja vaikeasti ennakoitava etuusjärjestelmä tuottaa itse lisää hallinnollista työtä. Tämä asettaa kyseenalaiseksi sen, onko velvoitteiden vaikutuksia etuusjärjestelmän kokonaiskuormitukseen arvioitu riittävällä tavalla lainvalmistelussa.

- (14) Onko tällaisen veloitteen säätämisen uhkana, että asiakkaat laittavat mahdollisesti useita etuuksia vireille yhtä aikaa, jos ovat epätietoisia mikä olisi heidän kohdallaan ensisijainen etuus ja aiheuttaako tämä vain tarpeetonta kuormitusta etuusjärjestelmälle?  
(Sosiaaliamiehet ry.)

Hallituksen lakiehdotus näyttäytyy erityisen hankalaksi sellaisille henkilöille, jotka ovat todettu työkyvyttömiksi lääkärin toimesta, mutta jotka eivät saa kuntoutustukea tai työkyvyttömyyseläkettä. Lausunnonantajien mukaan tämä tilanne aiheuttaa tarpeetonta kuormitusta kyseisille henkilöille, kun he eivät pääse käsiksi heille tarkoitettuun etuuteen. Lisäksi he korostavat sitä, että tilanteesta syntyy jännite lääketieteellisten arvioiden ja hallinnollisten velvoitteiden välille, mikä heikentää järjestelmän toimivuutta sekä yksilön että hallinnon näkökulmasta. Kuormitus lisääntyy myös työllisyyspalveluissa, kun heidän asiakkaiksi tulee lääkärin työkyvyttömäksi toteamia henkilöitä. Uudistus siis tuottaa asiantuntijalausuntojen mukaan tilanteen, jossa hallinnollisia resursseja kohdennetaan ryhmään, jota järjestelmä ei kykene tosiasiallisesti palvelemaan tavoitteidensa mukaisesti.

Uudistusta kuvataan asiantuntijalausunnoissa hallinnollisesti tehottomana ratkaisuna, kun työllisyyspalveluiden asiakkaiksi siirretään sellaisia henkilöitä, joilla ei tosiasiaassa ole kykyä työllistyä. Heidän mukaansa työllisyyspalveluiden ydintehtävä voi vaarantua ja palvelut kuormittua, kun asiakasmäärät nousevat roimasti ja jokaisen hakijan kohdalla joudutaan pohtimaan työnhakuvelvoitetta. Uudistus näyttäytyy tämän vuoksi

päinvastaiselta, kuin mitä hallitus tavoittelee. Esimerkissä (15) kuvataan työllisyyspalveluiden kykenemättömyyttä palvella kaikkia asiakkaita ilman merkittäviä lisäpanostuksia henkilöstöön ja osaamiseen. Tämä näkökulma haastaa hallituksen esityksen tavoitteet säästöistä tuomalla esiin mahdolliset lisäkustannukset hallinnollisen kuormittuneisuuden vuoksi.

- (15) Tosiasiallisesti työkyvyttömiä tuominen asiakkaiksi vaarantaa myös työllisyyspalvelujen roolin työnvälittäjänä. Tämä muuttaa kuntien työllisyyspalveluiden tavoitteita ja osaamistarpeita ja siten vaikeuttaa työllisyyspalveluiden johtamista, henkilöstöhankintaa ja luo tehottomuutta varsinaiseen työnvälitystehtävään.  
(Hyvinkään kaupunki)

Hallinnollisen kohtuuttomuuden narratiivi kuvaa toimeentulotukiuudistusta järjestelmän toimivuuden näkökulmasta ongelmallisena, koska se lisää velvoitteita, epäselvyyttä ja hallinnollista kuormitusta juuri niille, joilla on vähiten voimavaroja selvittää monimutkaisista hakuprosesseista. Lausuntoaineistossa toimeentulotuen hakeminen ei näyttäyty yksinkertaisena oikeuden käyttämisenä, vaan raskaana ja usein monivaiheisena prosessina, joka vaatii palveluohjausta, elämäntilanteen kokonaisvaltaista arviointia ja hallinnon aktiivista tukea. Narratiivissa uudistus kehystyy rakenteena, joka voi siirtää vastuuta yksilöille samalla kun se käytännössä lisää julkisen hallinnon tehtäviä ja kustannuksia. Näin toimeentulotukijärjestelmä näyttäytyy paitsi toimeentulon turvaajana myös mekanismina, joka voi tuottaa epävarmuutta, tehottomuutta ja syrjäyttämistä.

## 6 Johtopäätökset ja pohdinta

Tässä luvussa kootaan tutkielman keskeiset havainnot ja tarkastellaan niitä suhteessa asetettuihin tutkimuskysymyksiin, teoriataustaan ja aiempaan tutkimukseen. Ensin vastataan tutkimuskysymyksiin ja suhteutetaan aineistosta tehdyt havainnot politiikan kehystämistä, narratiivisuutta ja tietoperustaisuutta koskevaan keskusteluun. Tämän tutkielman tavoitteena oli tunnistaa, millaisia eri kertomuksia toimeentulotuen leikkauksesta rakentuu sekä miten nämä kertomukset asettuvat suhteeseen hallituksen esityksen perusteluihin, jonka pohjalta muodostui kaksi tutkimuskysymystä:

- 1) Millaisia narratiiveja asiantuntijalausunnoissa muodostuu toimeentulotuen leikkauksen vastustamiseksi?
- 2) Miten näissä narratiiveissa haastetaan hallituksen esityksen tietoperustaa toimeentulotuen leikkauksen yhteydessä?

Tutkimuskysymyksiin vastaamisen ja aiempaan kirjallisuuteen peilaamisen jälkeen arvioidaan tutkielman keskeisiä rajoitteita ja pohditaan, millaisia jatkotutkimuksen tarpeita aineisto ja analyysi nostavat esiin. Luvun tavoitteena on siis paitsi tiivistää tutkimuksen päätulokset myös osoittaa, mitä ne kertovat toimeentulotuen leikkausta koskevasta poliittisesta keskustelusta ja sen tietoperustasta.

### 6.1 Narratiivien muodostuminen asiantuntijalausunnoissa

Aineiston analyysissa asiantuntijalausunnoista ei etsitty yksittäisiä mielipiteitä, vaan toistuvia tapoja jäsentää hallituksen esitystä, sen vaikutuksia ja oikeutusta. Tulkinnassa hyödynnettiin narratiivista lähestymistapaa, jossa huomio kohdistuu siihen, miten ongelmia, toimijoita ja seurauksia järjestetään kertomukselliseksi kokonaisuuksiksi (vrt. Shenhav, 2006; van Hulst ja muut, 2025). Analyysissa kiinnitettiin huomiota siihen, miten asiantuntijalausunnoissa määritellään ongelma, keihin vaikutukset kohdistuvat, millaisiin seurauksiin viitataan ja millaista normatiivista tai institutionaalista perustaa

argumentaatiossa rakennetaan. Narratiivi ja kehys voidaan ymmärtää toisiaan täydentävinä analyttisinä käsitteinä. Narratiivi kuvaa argumentaation kokonaisrakennetta, kun taas kehys viittaa siihen tulkinnalliseen näkökulmaan, joka ohjaa ongelman määrittelyä.

Aineisto jäsentyy neljään narratiiviseen luokkaan: haavoittuvien ryhmien turvan narratiiviin, perus- ja ihmisoikeusnarratiiviin, taloudellisen kestämyksen narratiiviin sekä hallinnollisen kohtuuttomuuden narratiiviin. Nämä narratiivit tarjoavat erilaisia tapoja problematisoida toimeentulotuen perusosan leikkausta ja arvioida sen oikeutusta.

Haavoittuvien ryhmien turvan narratiivi rakentaa kertomuksen sosiaaliturvasta viimeisenä suojaverkkona heikoimmassa asemassa oleville. Lausuntoaineistossa korostuvat sairauksien, mielenterveysongelmien, vammaisuuden sekä nuorten syrjäytymisriskin vaikutukset yksilöiden tosiasiallisiin mahdollisuuksiin selviytyä ilman riittävää taloudellista tukea. Tässä narratiivissa leikkaus näyttäytyy riskinä, joka kohdistuu epäsuhteisesti niihin, joilla on vähiten mahdollisuuksia sopeutua muutoksiin.

Perus- ja ihmisoikeusnarratiivissa toimeentulotuen leikkausta tarkastellaan oikeudellisten velvoitteiden näkökulmasta. Lausunnonantajat vetoavat perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin kehystäen uudistuksen uhkana perusoikeuksien toteutumiselle ja hyvinvointivaltion peruseriaatteille. Oikeuslähteisiin nojaamalla uudistuksen ongelmallisuus esitetään paitsi sosiaalipoliittisena myös perustuslaillisenä kysymyksenä.

Taloudellisen kestämyksen narratiivissa leikkauksia kritisoidaan lyhytnäköisinä ja näennäisesti säästöjä tuottavina toimenpiteinä. Lausuntoaineistossa korostuu ajatus kustannusten siirtymisestä toimeentulotuesta muihin julkisiin palveluihin, kuten terveydenhuoltoon ja kriisipalveluihin, sekä syrjäytymisen pitkän aikavälin seurauksiin.

Samalla narratiivissa tuodaan esiin kotitalouksien taloudellinen ahdinko tilanteessa, jossa viimesijainen tukimuoto ei enää riitä kattamaan välttämättömiä elinkustannuksia.

Hallinnollisen kohtuuttomuuden narratiivi problematisoi toimeentulotukijärjestelmän toimivuutta ja hallinnollista rakennetta. Lausuntoaineistossa monikanavaisuus, lisääntyvät veloitteet ja sanktiot kehystetään yksilöitä kuormittavina ja epävarmuutta lisäävinä tekijöinä. Tämän narratiivin mukaan hallinnollinen monimutkaisuus voi itsessään muodostua esteeksi tuen saannille ja johtaa siihen, että osa ihmisistä putoaa järjestelmän ulkopuolelle.

Analyysi osoittaa, että asiantuntijalausunnat eivät jakaudu puolesta–vastaan-akselille, vaan ne jäsentyvät neljän keskeisen narratiivin ympärille. Nämä narratiivit tuottavat keskenään erilaisia ongelmanmäärittelyjä, seurauksia ja legitimizeettiperusteita. Narratiivien rinnakkaisuus haastaa yksiviivaisen käsityksen näyttöön perustuvasta päätöksenteosta (ks. Cairney, 2017; 2020; Head 2010; 2013). Toimeentulotuen leikkaus ei tällä tavoin tarkasteltuna näyttäyty vain teknisenä budjettitoimena, vaan tulkinnallisesti avoimena politiikkakysymyksenä.

Aiempi kirjallisuus tietoon perustuvasta päätöksenteosta ja sosiaaliturvan merkityksestä asettaa vertailupohjan hallituksen esityksen tarkastelulle. Lausuntoaineiston narratiivit ovat pitkälti linjassa sosiaaliturvan riittävyttä ja leikkausten vaikutuksia koskevan tutkimuskirjallisuuden kanssa (ks. Hiilamo ja muut, 2023; Mukkila ja muut, 2025a; Mukkila ja muut, 2025b; Tammelin & Ojala, 2025; Tervola & Ollonqvist, 2025). Erityisesti haavoittuvien ryhmien asema, lasten hyvinvointi sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen nousevat keskeisiksi huolenaiheiksi.

Samalla asiantuntijalausunnat osoittavat, että tietoon vetoaminen on keskeinen osa argumentaation legitimoimista. Lausunnonantajat tukevat näkemyksiään tutkimusviittauksilla, tilastotiedolla sekä omalla asiantuntijuudellaan. Näin tutkimustieto ei näyttäyty politiikassa neutraalina ratkaisijana, vaan osana kilpailevia narratiiveja,

joissa eri toimijat pyrkivät vahvistamaan omaa ongelmanmäärittelyään (Shenhav, 2006, s. 249). Tällä tavalla tieto toimii paitsi päätöksenteon perustana, myös poliittisen argumentaation välineenä.

## **6.2 Hallituksen esityksen tietoon perustumisen kyseenalaistaminen asiantuntijalausunnoissa**

Yksi keskeinen havainto liittyy siihen, miten hallituksen esityksen tietoon perustumista kyseenalaistetaan. Lausuntoaaineisto osoittaa, että kiista ei rajoitu poliittisiin arvoihin, vaan koskee myös sitä, millaista tietoa pidetään relevanttina ja miten vaikutuksia tulkitaan. Tämä on linjassa sen kanssa, että päätöksenteko ei perustu kattavaan ja neutraaliin tiedon arviointiin, vaan rajalliseen huomioon ja kilpaileviin tulkintakehyksiin (Cairney, 2020; Head, 2013). Siinä missä hallituksen esitys nojaa taloudelliseen kestävyteen ja kannustinvaikutuksiin, useat lausunnonantajat nostavat esiin köyhyysvaikutusten, lapsivaikutusten ja toimeentulon riittävyyden arvioinnin puutteita. Näin asiantuntijalausunnot tuottavat kilpailevia tulkintoja siitä, mihin näyttöön esitys perustuu ja mitä vaikutuksia tulisi pitää keskeisinä.

Tämä asetelma on linjassa politiikan ohjaaman todistusaineiston rakentamiseen liittyvässä kirjallisuudessa esitetyn näkemyksen kanssa, jonka mukaan tutkimustieto ei toimi politiikassa neutraalina ohjenuorana, vaan sitä valikoidaan ja kehystetään osana poliittisia tavoitteita (Andersen & Smith, 2022). Hallituksen esitys näyttäytyy tällöin yhtenä tulkintakehyksenä muiden joukossa, ei yksiselitteisenä näyttöön perustuvana ratkaisuna. Näin tutkielma vahvistaa käsitystä siitä, että toimeentulotukea koskeva päätöksenteko on narratiivisesti jäsentynyttä ja tulkinnallisesti kiistanalaista.

Se, että myös hallituksen esitystä kriittisesti tarkastelevat lausunnonantajat nojaavat tutkimustietoon, osoittaa, ettei kiista jäseny tiedon ja mielipiteen välisenä vastakkainasetteluna. Pikemminkin kyse on kilpailevista tulkinnoista siitä, mitä tietoa tulisi pitää ratkaisevana ja millä mittareilla politiikan vaikutuksia arvioidaan. Hallituksen

esityksessä keskiöön nousevat julkistaloudelliset ja kannustinvaikutuksiin liittyvät arviot, kun taas useat lausunnonantajat korostavat negatiivisia vaikutuksia lapsiperheisiin ja köyhyyden lisääntymiseen sekä toimeentulon riittävyteen. Näin ollen kiista kohdistuu tiedon valikointiin, painotuksiin ja kehystämiseen. Näyttö ei tällöin ratkaise poliittista erimielisyyttä, vaan siitä tulee osa tätä kiistaa.

Narratiivit osoittavat, että politiikkakiistat eivät rajoitu teknisiin vaikutusarvioihin, vaan liittyvät myös arvoihin ja normatiivisiin kysymyksiin. Asiantuntijalausuntojen argumentaatiossa vedotaan esimerkiksi köyhyyden vähentämiseen, lasten hyvinvointiin, työn kannustavuuteen tai julkisen talouden kestävyteen. Tämä kertoo siitä, että politiikkaratkaisuja ei arvioida vain sen perusteella, mitä niiden vaikutukset ovat, vaan myös sen perusteella, mitä vaikutuksia pidetään poliittisesti ja moraalisesti tärkeinä.

Tämän tutkielman tulokset tarjoavat myös laajemman näkökulman tietoon perustuvan päätöksenteon problematiikkaan. Neljän narratiivin rinnakkaisuus osoittaa, että toimeentulotukea koskeva politiikkakeskustelu ei jäsenny yksinomaan arvojen ja ideologioiden välisenä kiistana, vaan myös erimielisyytenä siitä, millaista tietoa tulisi pitää keskeisenä päätöksenteossa. Aiemmin todettiin, että politiikkakiistat kietoutuvat arvoihin ja normeihin. Tulokset täydentävät tätä kuvaa osoittamalla, että kiistat ovat yhtä lailla tiedollisia kamppailuja, joissa erilaiset narratiivit jäsentävät sekä ongelman luonnetta että siihen liittyvää näyttöä

Tulokset eivät ole vain linjassa politiikan tutkimuksessa esitetyn näkemyksen kanssa, jonka mukaan tutkimustieto ei toimi politiikassa vain neutraalina ja yksiselitteisenä ohjausmekanismina (Cairney, 2017; 2020; Head 2010; 2013; 2015). Ne myös konkretisoivat sitä osoittamalla sen, että hallituksen esityksessä ja asiantuntijalausunnoissa ei pelkästään hyödynnetä tutkimustietoa, vaan myös rajataan näkyviin, mikä tieto ylipäätään lasketaan relevantiksi ja millä mittareilla vaikutuksia arvioidaan. Poliitiikkaprosesseissa tieto saa merkityksensä osana argumentaatiota, jossa eri toimijat pyrkivät oikeuttamaan omia politiikkalinjauksiaan vetoamalla

tutkimustietoon ja asiantuntijuuteen. Tulokset tukevat siten politiikan ohjaaman todistusaineiston rakentamiskeskustelussa esitettyä näkemystä siitä, että politiikassa ei ainoastaan hyödynnetä olemassa olevaa tietoa, vaan myös määritellään aktiivisesti, millaista tietoa pidetään relevanttina ja millä perusteilla politiikkaratkaisuja arvioidaan.

Toimeentulotuen leikkaus voidaan kehystää täysin erilaiseksi politiikkaongelmaksi riippuen näkökulmasta. Esimerkiksi taloudellisesti järkevä ratkaisu voi olla sosiaalisesti ongelmallinen, kun taas köyhyyttä vähentävä ratkaisu voi lisätä julkisia menoja. Tämä osoittaa, että politiikan perustelut rakentuvat usein usean rinnakkaisen näkökulman varaan, eikä sama ratkaisu välttämättä näyttäytyä kaikille toimijoille yhtä oikeutettuna.

### **6.3 Kilpailevat narratiivit toimeentulotuen leikkauksesta**

Lausunnotmenettelyssä korostuvat erityisesti ongelmat, riskit, oikeudelliset huolet ja muutostarpeet. Menettelyllä on tärkeä rooli tiedonkeruussa ja vaikutusarvioinnissa (Alvesalo-Kuusi & Sjölund, 2025, s. 37). Lausuntojen sävy voi näyttäytyä kriittisenä siksi, että lausunnonantajat pyrkivät vaikuttamaan esityksen sisältöön ja tuomaan esiin oman toimialansa tai kohderyhmänsä näkökulmia. Tämän vuoksi järjestöjen ja asiantuntijatahojen lausunnot ovat usein edunvalvonnallisia ja asiaryhmäkohtaisia pikemminkin kuin yleisesti myönteisiä tai neutraaleja.

Lausuntoaineistossa haavoittuvien ryhmien turvaa korostava narratiivi nousee keskeiseksi tavaksi jäsentää toimeentulotuen leikkausta. Siinä leikkaus esitetään erityisesti lapsiperheiden, vammaisten ja muiden heikossa asemassa olevien ryhmien toimeentuloa heikentävänä toimenpiteenä. Tämä on linjassa aiemman tutkimuksen kanssa, jossa sosiaaliturvaleikkausten on osoitettu kohdistuvan epätasaisesti ja heikentävän erityisesti pienituloisten kotitalouksien asemaa (Tammelin & Ojala, 2025; Tervola & Ollonqvist, 2025). Samalla havainto tukee politiikan kehystämistä koskevaa kirjallisuutta, jossa eri toimijat rakentavat ongelmanmäärittelyjä korostamalla tiettyjä vaikutuksia ja kohderyhmiä toisten kustannuksella.

Kiista toimeentulotuen leikkauksesta ei koske vain politiikkatoimenpiteen vaikutuksia, vaan myös sitä, ketkä nähdään politiikan ensisijaisina kohteina. Leikkaus hahmottuu aineistossa yhtä aikaa julkistaloudellisena ratkaisuna ja sosiaalisena riskinä, mikä tekee siitä tulkinnallisesti avoimen politiikkakysymyksen. Näin aineisto konkretisoi, miten samasta esityksestä voidaan rakentaa toisistaan poikkeavia kertomuksia sen mukaan, painotetaanko taloudellista kestävyyttä vai haavoittuvien ryhmien asemaa.

Asiantuntijalausunnoissa kyseenalaistetaan toistuvasti hallituksen esityksen vaikutusarvioita ja niiden tietopohjaa, erityisesti köyhyys- ja lapsivaikutusten osalta. Tämä resonoi aiemman tutkimuksen kanssa, jossa on korostettu, että politiikan linja voi ohjata sitä, millaista tietoa tuotetaan ja pidetään relevanttina (Cairney, 2017; 2020; Head, 2010; 2013). Hallituksen esitys näyttäytyy tällöin yhtenä tulkintakehyksenä muiden joukossa, ei neutraalina tai yksiselitteisenä näyttöön perustuvana ratkaisuna. Näin näyttö toimii politiikassa paitsi perustelun myös legitimoinnin välineenä.

Tämä havainto kytkeytyy myös politiikan kehystämistä koskevaan kirjallisuuteen, jossa korostetaan, että kiistat syntyvät eri tavoista jäsentää sama ilmiö, eivätkä vain tiedon puutteesta (Dodge & Metze, 2024). Tutkielmassa tunnistetut neljä narratiivia konkretisoivat tätä prosessia, jossa ne muodostavat toisistaan poikkeavia ongelmanmäärittelyjä, syy-seuraussuhteita ja moraalisia arvioita. Narratiivit voidaan ymmärtää myös merkityksenantamisen prosesseina, joissa lausunnonantajat pyrkivät tekemään toimeentulotuen leikkauksesta ymmärrettävän omista institutionaalisista ja normatiivisista lähtökohdistaan käsin (ks. Dodge & Metze, 2024). Näin asiantuntijalausunnot eivät ainoastaan reagoi hallituksen esitykseen, vaan tuottavat sille vaihtoehtoisia tapoja ymmärtää sama politiikkakysymys (ks. Chong & Druckman, 2007; Entman, 1993).

## 6.4 Tutkielman luotettavuus

Tutkielman aineisto koostui koko lausuntokierroksen aikana annetuista asiantuntijalausunnoista (n = 170), mikä tekee aineistosta laajan ja monipuolisen. Lausunnonantajat edustavat erilaisia organisaatioita, asiantuntijatahoja ja institutionaalisia näkökulmia, mikä vahvistaa analyysin kattavuutta. Samanaikaisesti aineistossa esiintyy kuitenkin huomattavaa näkökulmien samansuuntaisuutta. Monet lausunnonantajat esittävät samankaltaisia huolia ja argumentteja, minkä seurauksena argumentatiivinen variaatio jää osin rajalliseksi.

Tutkielma rajautuu tarkastelemaan lausuntoprosessia osana lainsäädäntöprosessia. Lainvalmistelu on kuitenkin monivaiheinen kokonaisuus, johon sisältyy myös muita keskeisiä vaiheita ja aineistoja, kuten työryhmämuistioita, hallituksen esityksen valmisteluaineistoa sekä eduskuntakäsittelyn asiakirjoja, kuten valiokuntamietintöjä (Alvesalo-Kuusi & Sjölund, 2025, s. 33). Näiden ulkopuolelle jääminen tarkoittaa, että tutkielma tarkastelee vain yhtä osaa politiikkaprosessista, eikä mahdollista kokonaisvaltaista analyysia päätöksenteon kokonaisuudesta.

Yhtenä tutkielman rajoitteena voidaan pitää aineiston luonnetta lausuntomenettelynä, jossa korostuvat usein erityisesti kriittiset ja vastustavat kannanotot. Lausuntoaineisto ei näin ollen välttämättä kuvaa koko poliittisen keskustelun kenttää, vaan painottuu niiden toimijoiden näkemyksiin, joilla on tarve reagoida hallituksen esitykseen ja tuoda esiin sen ongelmallisia puolia. Tämä voi tarkoittaa sitä, että aineistossa rakentuvat narratiivit heijastavat tavallista voimakkaammin leikkauksen kielteisiä vaikutuksia, vaihtoehtoisia tulkintoja ja tietoperustan kyseenalaistamista. Tutkielman näkökulmasta tämä ei kuitenkaan vähennä aineiston arvoa, vaan pikemminkin osoittaa, millaisena hallituksen esitys näyttää kriittisen arvioinnin kohteena ja millaisin perusteluin sitä haastetaan.

Lausuntomenettelyyn osallistuminen edellyttää tyypillisesti voimavaroja, asiantuntemusta ja ymmärrystä. Tämän vuoksi aineistosta puuttuvat suurelta osin niiden henkilöiden ja kotitalouksien näkökulmat, joihin tarkasteltu lakimuutos

konkreettisimmin kohdistuu. Näin ollen analyysi painottuu institutionaalsiin ja asiantuntijalähtöisiin tulkintoihin, eikä tavoita suoraan sosiaaliturvaa saavien arjen kokemuksia. Tämä rajaus on keskeinen tulosten tulkinnan kannalta.

Laadulliselle analyysille tyypillisesti myös tutkijan omat tulkinnat, ennako-oletukset ja teoreettiset lähtökohdat vaikuttavat analyysiprosessiin. Lausuntoaineiston tarkastelu perustuu tekstien tulkintaan ilman vuorovaikutusta lausunnonantajien kanssa, mikä jättää tilaa merkitysten moniulotteisuudelle ja mahdollisille tulkintaeroille. Tämän vuoksi analyysi ei ole arvoneutraali kuvaus aineistosta, vaan tulkinnallinen esitys, joka rakentuu valittujen käsitteellisten ja analyttisten ratkaisujen varaan. Tämä ei heikennä tutkielman arvoa, mutta korostaa tarvetta lukea tuloksia kontekstisidonnaisina tulkintoina.

Tutkielman kirjoittamisen tukena on hyödynnetty tekoälyä työkaluna kielenhuollossa, ilmaisun selkeyttämisessä ja lähteiden etsinnän tukena. Tekoälyä on käytetty apuna erityisesti tekstin sujuvoittamiseen, kielellisten vaihtoehtojen tarkasteluun sekä lähteiden löytämiseen.

## **6.5 Jatkotutkimuksen tarpeet**

Tutkimuskirjallisuudessa sosiaaliturvaa ja julkista taloutta on tarkasteltu laajasti, mutta tämän tutkielman tulokset avaavat uusia jatkotutkimuksen suuntia erityisesti päätöksenteossa käytettävien tietolähteiden, niiden valikoinnin ja institutionaalisten käytäntöjen tarkasteluun. Koska tämän tutkielman analyysi kohdistui asiantuntijalausunnoissa rakentuvien narratiivien ja tietoväitteiden tarkasteluun, jatkotutkimuksessa olisi perusteltua syventää ymmärrystä siitä, miten erilaiset tiedon muodot asemoituvat päätöksenteossa ja millaisin perustein ne saavat painoarvoa.

Yksi keskeinen jatkotutkimusaihe liittyy tiedon politisoitumiseen ja valikoitumiseen osana lainsäädäntöprosessia. Tätä voitaisiin tarkastella analysoimalla, miten eri toimijat kehystävät samaa politiikkakysymystä ja millaiset tietolähteet nousevat keskeisiksi eri

konteksteissa. Erityisen kiinnostavaa olisi tutkia, miten tutkittu tieto, asiantuntijatieto ja kokemuksellinen tieto asemoituvat suhteessa toisiinsa sekä millaisia jännitteitä näiden välille syntyy.

Lisäksi jatkotutkimuksessa voisi tarkastella lausuntomenettelyn roolia osana lainsäädäntöprosessia. Huomio voisi kohdistua siihen, miten asiantuntijalausunnoissa esitetyt näkemykset, kritiikki ja muutosehdotukset välittyvät valmisteluun ja lopulliseen lakitekstiin sekä millä tavoin ne vaikuttavat päätöksenteon oikeuttamiseen. Tällainen lähestymistapa syventäisi ymmärrystä lausuntomenettelyn merkityksestä tiedonvälityksen, tulkinnan ja vallankäytön areenana demokraattisessa päätöksenteossa.

## Lähteet

- Alvesalo-Kuusi, A. & Sjölund, M. (2025). Lainvalmisteluasiakirjat kritiikin lähteenä. *Tiede & edistys*, 49(4), 33–40. <https://doi.org/10.51809/te.152038>
- Andersen, N. A. & Smith, K. (2022). Evidence-based policy-making. Teoksessa B. Greve (toim.), *De Gruyter Handbook of Contemporary Welfare States* (s. 29–44). Berliini, Boston: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110721768-003>
- Cairney, P. (2017). The Politics of Evidence-Based Policy Making. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.268>
- Cairney, P. (2020). The myth of ‘evidence-based policymaking’ in a decentred state. *Public Policy and Administration*, 37(1), 46–66. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1177/0952076720905016>
- Chong, D. & Druckman, J. N. (2007). Framing Theory. *Annual review of political science*, 10(1), 103–126. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054>
- Ciaffi, G., Deleidi, M. & Capriati, M. (2024). Government spending, multipliers, and public debt sustainability: an empirical assessment for OECD countries. *Economia Politica*, 41, 521–542. <https://doi.org/10.1007/s40888-024-00335-0>
- Dodge, J. & Metze, T. (2024). Approaches to policy framing: deepening a conversation across perspectives. *Policy Sciences*, 57, 221–256. <https://doi.org/10.1007/s11077-024-09534-9>
- Elo, S., Kajula, O., Tohmola, A. & Kääriäinen, M. (2022). Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet ja eteneminen. *Hoitotiede*, 34(4), 215–225. Noudettu 20.10.2025 osoitteesta <https://journal.fi/hoitotiede/article/view/128987/78028>
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward Clarification of A Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51–58. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Eurostat. (2025). *Unemployment by sex and age - monthly data*. Noudettu 28.9.2025 osoitteesta [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une\\_rt\\_m/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_m/default/table?lang=en)

Fatás, A. & Summers, L. H. (2018). The permanent effects of fiscal consolidations.

*Journal of International Economics*, 112, 238–250.

<https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2017.11.007>

HE 116/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta.

Noudettu 14.10.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2025/116>

Head, B. W. (2010). Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges.

*Policy and Society*, 29(2), 77–94. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.001>

Head, B. W. (2013). Evidence-Based Policymaking – Speaking Truth to Power?

*Australian Journal of Public Administration*, 72(4), 397–403. <https://doi.org.proxy.uwasa.fi/10.1111/1467-8500.12037>

Head, B. W. (2015). Toward More “Evidence-Informed” Policy Making? *Public*

*Administration Review*, 76(3), 472–484. <https://doi.org.proxy.uwasa.fi/10.1111/puar.12475>

Heikkinen, H. L. (2018). Kerronnallinen Tutkimus. Teoksessa R. Valli (toim.), *Ikkunoita*

*tutkimusmetodeihin: 2, Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. PS-kustannus.

Hiilamo, H., Kivipelto, M., Moisio, P., Mukkila, S., Nykänen, E., Ollonqvist, J., Peltoniemi, J., Saikku, P., Tervola, J., Tuovinen, A-K. & Virrankari, L. (2023). *Hallitusohjelman*

*mukaisten sosiaaliturvan leikkausten vaikutukset vuoteen 2027*. THL – Työpaperi 45/2023. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-229-7>

Hyvärinen, M. (2004). Johdatus narratiiviseen tutkimukseen: Kirjallisuuskatsaus.

*Sosiologia*, 41(3), 242–246. Noudettu 22.10.2025, osoitteesta <https://journal.fi/sosiologia/article/view/123550>

- Jalonen, H. & Kropsu-Vehkaperä, H. (2024). Suomalainen sosiaaliturva palveluekosysteemiajattelun valossa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 89(1), 83–89.  
<https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202402147303>
- Kela. (2025a). *Kelan hoitama sosiaaliturva vuonna 2024*.  
<http://hdl.handle.net/10138/593915>
- Kela. (2025b). *Toimeentulotuen perusosan määrä*. Noudettu 21.4.2025 osoitteesta  
<https://www.kela.fi/toimeentulotuki-perusosan-maara>
- Klemola, K., Uusi-Ilkainen, J. & Askola, T. (2014). *Sosiaali- ja terveystalouden tietojohdantamisen käsikirja*. Sitra. Noudettu 6.11.2025 osoitteesta  
[https://www.sitra.fi/wp-content/uploads/2017/02/Sosiaali\\_ja\\_terveyspalveluiden\\_tietojohdantamisen\\_kasikirja-2.pdf](https://www.sitra.fi/wp-content/uploads/2017/02/Sosiaali_ja_terveyspalveluiden_tietojohdantamisen_kasikirja-2.pdf)
- Kyyrönen, O., Holappa, L. & Lainà, P. (2025). Onko lääke vaarallisempi kuin tauti? Selvitys Orpon hallituksen finanssipolitiikan vaikutuksista talouskasvuun ja julkiseen talouteen. Uuden talousajattelun keskus ry. Noudettu 24.9.2025 osoitteesta <https://utak.fi/wp-content/uploads/2025/04/Report-2025-04-v2.1-Web.pdf>
- Laki toimeentulotuesta 1412/1997*. Noudettu 8.10.2025 osoitteesta  
<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1997/1412>
- lausuntopalvelu.fi. (2025). *Lausuntopyyntö toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta*. Noudettu 10.11.2025 osoitteesta  
<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=ddc1716b-26d4-4ed5-90fa-5cefc9a1633c>
- Livholts, M. & Tamboukou, M. (2015). Narrative Phenomena: Entanglements and Intra-actions in Narrative Research. Teoksessa M. Livholts, & M. Tamboukou, *Discourse and Narrative Methods: Theoretical Departures, Analytical Strategies and Situated Writings* (s. 37–47). SAGE Publications.  
<https://doi.org/10.4135/9781473921764.n4>

- Lonka, H. & Jalonen, H. (2023). Päätöksenteon tietoperusteisuus episteemisenä hallintana: Tartuntatautilain asiantuntijalausuntojen analyysi. *Yhteiskuntapolitiikka*, 88(1), 5-18. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023021627535>
- Matsuno, T., Nagatomi, A., Cheng, M., Han, L., Ma, S., Aldo, S., Umeda, A., Genieser, H. & Boo, W. (2024). Evidence Based Public Policy Making: A Comparative Case Study Analysis. *FAS Scholarly Articles*. <https://nrs.harvard.edu/URN-3:HUL.INSTREPOS:37378519>
- Mukkila, S., Mäkinen, L. & Grahn, A. (2025b). Riittääkö toimeentulotuki? Toimeentulotukea saavien köyhyys. Teoksessa P. Saikkonen, & S. Mukkila (toim.), *Toimeentulotuki 2020-luvulla: Tavoitteena parempi viimesijainen turva. Raportti 2/2025* (s. 53–60). Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-450-5>
- Mukkila, S., Ollonqvist, J. & Tervola, J. (2025a). Perusturvan riittävyys 2023–2025: Hallituskauden väliarviointi. *Työpaperi 18/2025*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-495-6>
- Santarelli, E. (2025). Evidence-based policymaking and the crisis of Western Democracies: Evidence-based policymaking and the crisis of Western Democracies. *Journal of Evolutionary Economics*, 35(1), 157–164. <https://doi.org/10.1007/s00191-025-00888-8>
- Shenhav, S. R. (2006). Political Narratives and Political Reality. *International Political Science Review*, 27(3), 245–262. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1177/0192512106064474>
- Sorsa, V.-P. (2017). Riittävätkö rahat yhteiseen hyvinvointiin? Teoksessa J. Kananen (toim.), *Kilpailuvaltion kydyssä : Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus* (s. 69–96). Helsinki: Gaudeamus. <http://hdl.handle.net/10138/315964>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2022). *Sosiaaliturvan valinnat ja peruseriaatteet : Sosiaaliturvakomitean raportti*. Helsinki: Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:5. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8452-3>

- Sosiaaliturvakomitea. (2023). *Sosiaaliturvakomitean välimietintö*. Valtioneuvoston julkaisu 2023:26. Helsinki: Valtioneuvosto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-503-0>
- Suazo-Galdames, I. C., Saracostti, M. & Chaple-Gil, A. M. (2025). Scientific evidence and public policy: a systematic review of barriers and enablers for evidence-informed decision-making. *Frontiers in Communication*, 10. <https://doi.org/10.3389/fcomm.2025.1632305>
- Suomen perustuslaki (731/1999)*. Noudettu 10.11.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731>
- Tammelin, M. & Ojala, S. (2025). Lapsiperheet toimeentulotuen saajina. Teoksessa P. Saikkonen, & S. Mikkilä (toim.), *Toimeentulotuki 2020-luvulla: Tavoitteena parempi viimesijainen turva. Raportti 2/2025* (s. 111–118). Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-450-5>
- Tervola, J., & Ollonqvist, J. (2025). Muuttuuko arvio sosiaaliturvaleikkausten vaikutuksista, kun toimeentulotuen simulointia tarkennetaan? [https://doi.org/10.31235/osf.io/f7yxn\\_v2](https://doi.org/10.31235/osf.io/f7yxn_v2)
- Tieteen termipankki. (2026). *Oikeustiede:eksistenssiminimi*. Haettu 20.4.2026 osoitteesta <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:eksistenssiminimi>
- Torriti, J. (2010). Impact Assessment and the Liberalization of the EU Energy Markets: Evidence-Based Policy-Making or Policy-Based Evidence-Making? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48(4), 1065–1081. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1111%2Fj.1468-5965.2010.02089.x>
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (Uudistettu laitos)*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Valtioneuvosto. (2023). Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>
- van Hulst, M., Metze, T., Dewulf, A., de Vries, J., van Bommel, S. & van Ostaijen, M. (2025). Discourse, framing and narrative: three ways of doing critical, interpretive policy analysis. *Critical Policy Studies*, 19(1), 74–96. <https://doi.org/10.1080/19460171.2024.2326936>

Zito, A. R. (2011). Policy Framing. Teoksessa B. Badie, D. Berg-Schlosser, & L. A. Morlino (toim.), *International Encyclopedia of Political Science* (s. 3143–3149). SAGE Publications. Noudettu 14.10.2025 osoitteesta <https://ebookcentral-proquest-com.proxy.uwasa.fi/lib/tritonia-ebooks/detail.action?docID=996976>

## Liitteet

### Liite 1. Lausunnonantajat ryhmittäin

Ryhmäkatgoria	Lukumäärä	Lausunnonantajat
Yleishyödylliset järjestöt ja säätiöt	47	KoKoA – Koulutetut Kokemusasiantuntijat ry, Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry, Diakonissalaitos, Suomen ME/CFS-yhdistys ry, Ihmisoikeusliitto, Vuokralaiset VKL ry, Gynekologinen potilasjärjestö Korento ry, Sosiaaliasiamiehet ry, Allergia-, Iho- ja Astmaliitto ry, Näkövammaisten liitto ry, Työttömien Keskusjärjestö ry, Naisjärjestöjen Keskusliitto, IBD ja muut suolistosairaudet ry, Omaishoitajaliitto ry, Socca – Etelä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Yhden Vanhemman Perheiden Liitto ry, Mikro- ja yksinyrittäjät ry, Y-Säätiö sr, Yksinasuvat ry, Lastensuojelun Keskusliitto, Diabetesliitto, Suomen Hajuste- ja Kemikaaliyliherkät ry, Mielenterveyspooli, Vailla vakinaista asuntoa ry, Rikoksettoman elämän tukisäätiö sr, Autismiliitto ry, Mielenterveyden keskusliitto ry, Takuusäätiö sr, Sininauhaliitto ry, Monimuotoiset perheet -verkosto, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Suomen Reumaliitto ry, Pienperheyhdistys ry, HARSO ry, Kuluttajaliitto ry, Konsumentförbundet rf, Nuorisoasuntoliitto NAL ry, Pelastakaa Lapset ry, Amnesty International Suomen osasto, Sininauhasäätiö sr, SOSTE – Suomen sosiaali ja terveys ry, Suomen sosiaalioikeudellinen seura ry, Suomen köyhyyden vastainen verkosto EAPN-Fin, Förbundet Finlands Svenska Synskadade rf, Etelä-

		Hämeen työllisyyspalvelut, Pohjois-Karjalan Työttömät ry, Päihdeasiamiestoiminta
<b>Kunnat</b>	25	Hyvinkään kaupunki, Janakkalan kunta, Taipalsaaren kunta, Sonkajärven kunta, Lempäälän kunta, Teuvan kunta, Alavuden kaupunki, Naantalin kaupunki, Oulaisten kaupunki, Lappeenrannan kaupunki, Hollolan kunta, Tuusulan kunta, Helsingin kaupunki, Vantaan kaupunki, Tampereen kaupunki, Turun kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Mikkelin kaupunki, Salon kaupunki, Lieksan kaupunki, Lopen kunta, Mänttä-Vilppulan kaupunki, Perhon kunta, Ilomantsin kunta, Äänekosken kaupunki / Pohjoisen Keski-Suomen työllisyysalue
<b>Valtiolliset viranomaiset ja organisaatiot</b>	18	Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Oikeusministeriö, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Vanhusasiainvaltuutettu, Helsingin hallinto-oikeus, KEHA-keskus, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, THL, Lapsiasiavaltuutettu, Oikeuskanslerinvirasto, Tasa-arvovaltuutetun toimisto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Maahanmuuttovirasto, Ympäristöministeriö, Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus, Kansaneläkelaitos, Oikeuspalveluvirasto
<b>Hyvinvointialueet</b>	15	Vantaa-Keravan hyvinvointialue, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Varsinais-Suomen hyvinvointialue, Keski-Suomen hyvinvointialue, Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue, Etelä-Savon hyvinvointialue, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue, Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue, Satakunnan hyvinvointialue, Pohjois-Savon hyvinvointialue, Österbottens välfärdsområde - Pohjanmaan hyvinvointialue, Etelä-Karjalan hyvinvointialue,

		Päijät-Hämeen hyvinvointialue, Lapin hyvinvointialue, Kymenlaakson hyvinvointialue
<b>Ammatti-, työnantaja- ja edunvalvontajärjestöt</b>	22	Akavan opiskelijat, Suomen opiskelijakuntien liitto – SAMOK ry, Suomen ylioppilaskuntien liitto – SYL ry, Suomen Psykologiliitto ry, Sosiaalityöntekijäin liitto ry, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry, Oikeushallinnon toimihenkilöt JHL ry, Ammattiliitto Kelan toimihenkilöt ry, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö – SAK ry, STTK ry, Työttömien Keskusjärjestö ry, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Apteekkariliitto, Suomen Vuokranantajat ry, Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat – KOVA ry, Nuorisola ry, Finlands Svenska Skolungdomsförbundet FSS rf, Helsingin yliopiston ylioppilaskunta
<b>Yksityishenkilöt</b>	36	Ruusunen Johanna, Simonen Erja, Tienhaara Tarja, Heimola Minna, Rappumäki Sini, Kokko Kati, Itkonen Tarja, Nylund Hanna, Mäkinen Tuula, Gül Piia, Asikainen Lauri, Ryhänen Teemu, Jalonen Jari, Paldanius Jenna, Saari Jyrki, Linnanen Petja, Kaikkonen Mika, Heimonen Terhi, Päivärinta-Palosaari Erna, Salonen Aleksi, Perttunen Minna, Lahtinen Jaana, Kellari Niina, Raatikainen Saila, Knuuttila Kirsi, Oksanen Nina, Lahtinen Riinamari, Laukkanen Lotta, Karhu Mira, Tunturivuori Teija, Lappalainen Kuisma, Kanerva Ville, Vihavainen One, Nissin Laura, Vainikka Sami, ”yksityishenkilö”
<b>Uskonnolliset ja poliittiset ryhmät</b>	2	Kirkkohallitus, Suomen kommunistinen puolue

<b>Liikeryitykset</b>	4	Yliopiston apteekki, Receptum Oy, BusinessOulu, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
-----------------------	---	--