Asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asia: HE 99/2025 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2026

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2026. Erityisesti on toivottu näkemyksiä työttömyyden kustannuksista ja vaikutuksista. Lausunnossa keskitytään viimeaikaiseen työttömyyskehitykseen sekä työttömyysturvan ja ansiotuloverotuksen muutosten vaikutuksiin.

Globaali matalasuhdanne hidastanut talouskasvua

Viime vuosina Suomen talouskasvu on ollut hidasta, eikä ensi vuodellekaan ennusteta ripeää kasvua. Talous on kehittynyt heikosti myös Suomen tärkeimmissä kauppakumppanimaissa muun muassa korkean korkotason (joka tosin on jo hieman laskenut), Ukrainan sodan ja kauppapoliittisen epävarmuuden vuoksi. Suomessa julkisia menoja on leikattu useaan otteeseen tällä hallituskaudella, mikä on osaltaan heikentänyt taloudellista aktiviteettia. Epävarmuus tulevasta työllisyyskehityksestä ja mahdollisista lisäleikkauksista on tehnyt kuluttajista varovaisia ja siten edelleen heikentänyt taloudellista vireyttä.

Optimaalisessa tilanteessa finanssipolitiikan tulisi olla elvyttävää silloin, kun ulkoiset tekijät hidastavat talouskasvua. Julkisen talouden rakenteellinen alijäämä kuitenkin rajoittaa suhdannepoliittisten toimien käyttöä Suomessa. Vaikka finanssipolitiikka ei ole viime vuosina tukenut työllisyyttä, talouden heikkous johtuu suurelta osin kansainvälisen talouden ongelmista. Suomi on pieni ja avoin talous, jonka kehitys on vahvasti sidoksissa globaaliin taloustilanteeseen.

Työttömyyskehityksestä

Hitaan kasvun vuoksi työttömyys on pysynyt suhteellisen korkeana, joskin eri tilastolähteet antavat hieman erilaisen kuvan viimeaikaisesta kehityksestä. Työvoimatutkimuksen trendiluku työttömyysasteesta on noussut neljässä vuodessa seitsemästä kymmeneen prosenttiin. Lisäksi kausitasoitettu työttömyysaste nousi vuoden 2024 elokuun ja vuoden 2025 elokuun välillä 8,2 %:sta 10,1 %:iin (kausitasoittamaton työttömyysaste 7,5 %:sta 9,3 %:iin), mikä on EU-maiden korkeimpia. Sen sijaan Finanssivalvonnan ja Kelan rekisteritietojen mukaan korvattujen työttömyysetuuspäivien määrä ei ole juurikaan kasvanut (+1,2 %) vuoden 2024 elokuun ja vuoden 2025 elokuun välillä.[1] Erot johtuvat osittain mittaustapojen eroista. Työvoimatutkimuksessa työttömiksi lasketaan vain aktiivisesti työtä hakevat, kun taas monet työnhakijoiksi rekisteröityneet, mutta työvoimapalveluihin osallistuvat henkilöt saattavat kirjautua työvoiman ulkopuolelle.

Vuoden 2025 alussa työllisyyspalveluiden järjestäminen siirtyi kunnille, ja siirtymävaiheen hallinnolliset haasteet ovat saattaneet väliaikaisesti heikentää palveluiden tarjontaa.[2] Työvoimapalveluissa olevat

---

[1] Suomen työttömyysturvan kuukausitilasto elokuussa 2025.
[2] KEHA:n elokuun 2025 työllisyyskatsauksen mukaan elokuussa 2025 työvoimapalveluissa oli 27 % vähemmän henkilöitä kuin vuotta aiemmin, mutta tämän vuoden luvut voivat olla todellisuutta pienempiä johtuen uuden valtakunnallisen asiakastietojärjestelmän käyttöönottoon liittyvistä ongelmista.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7

saavat yleensä edelleen työttömyysetuuksia, joten muutokset palveluiden saatavuudessa eivät juuri näy etuudensaajien määrissä.

Työvoimatutkimuksen työttömissä voi olla myös etuuksia saamattomia työnhakijoita. Kuntien työllisyyspalveluissa oli elokuussa 2025 noin 11 % enemmän työttömiä työnhakijoita kuin vuotta aiemmin. Koska työttömyysetuuksien saajien määrä ei juurikaan kasvanut samana ajanjaksona, näyttää siltä, että työvoimatutkimuksen ja työllisyyspalveluiden työttömien määrä on viimeisen vuoden aikana kasvanut ainakin osittain uusilla työnhakijoilla, jotka eivät ole oikeutettuja tai eivät ole jostain syytä hakeneet työttömyysetuuksia.

Viimeaikainen maahanmuutto ja työllisyyskehitys

Julkisessa keskustelussa on esitetty epäilyjä, että viimeaikainen työttömyyden kasvu liittyisi maahanmuuttoon, esimerkiksi sotaa paenneiden ukrainalaisten tuloon Suomen työmarkkinoille. Rekisteri- ja kyselyaineistojen perusteella maahanmuutto voi kuitenkin selittää enintään puolet työttömyyden kasvusta.

Työttömien ja työvoimapalveluissa olevien suomalaistaustaisten työnhakijoiden kuukausittainen määrä kasvoi alkuvuoden 2022 ja alkuvuoden 2024 välillä noin 27 000 henkilöllä.[3] Ennen vuotta 2022 Suomeen muuttaneiden työnhakijoiden[4] kuukausittainen määrä kasvoi samana ajanjaksona noin 5 000:lla ja vuosina 2022–2024 maahan muuttaneiden määrä noin 17 000:lla.

Työttömyysetuuksien kuukausittainen summa kasvoi suomalaistaustaisilla työnhakijoilla 241 miljoonasta 253 miljoonaan euroon vuosien 2022 ja 2024 välillä. Ennen vuotta 2022 maahan muuttaneiden etuuksien kokonaissumma pysyi samana, noin 61 miljoonassa eurossa, kun taas vuosina 2022–2024 maahan muuttaneiden etuussumma nousi noin 13 miljoonaan euroon.

Maahantuloperusteittain kasvu on ollut suurinta perhesyistä maahan tulleilla, EU-kansalaisilla, tilapäistä suojelua saavilla ukrainalaisilla sekä työ- ja opiskeluperusteisesti muuttaneilla. Ukrainalaisten saamat työttömyysetuudet ovat kuitenkin toistaiseksi olleet vähäisiä suhteessa muihin ryhmiin. Ukrainalaisten vaikutusta työvoiman ja työttömyyden muutokseen rajoittaa kaksi tekijää: rekisteriaineistojen perusteella osa heistä on jo poistunut maasta, ja lisäksi huomattava osa on alaikäisiä.[5]

Maahanmuutto voi vaikuttaa työttömyyteen myös epäsuorasti. Näin voi tapahtua esimerkiksi silloin, jos maahanmuuttaja syrjäyttää työstä maassa ennestään olevan henkilön, joka muutoin olisi saanut kyseisen työpaikan. Työvoimatutkimuksen mukaan ulkomailla syntyneen työvoiman[6] kasvu muodosti vuoden 2022 alusta vuoden 2025 toiseen neljännekseen noin puolet työvoiman kokonaiskasvusta, joka oli noin 6 %. Koska todennäköisesti vain osa työllistyvistä maahanmuuttajataustaisista henkilöistä syrjäyttää muuta työllisyyttä, tämänkin tarkastelun perusteella maahanmuutto voi selittää osan, mutta tuskin enemmistöä, työttömyyden kasvusta.

---

[3] Rekisteriaineistoanalyysit: VATT Datahuone. VATT Datahuoneen käytettävissä oleva yksilötason työnhakija-aineisto on kattava noin elokuuhun 2024 saakka. Vertailut on tehty tammi–elokuiden keskiarvoista. Laajan työttömyyden piiriin luettiin kuun lopussa työttömät, lomautetut, osa-aikaiset, palveluissa, lyhennetyllä työviikolla tai työvoima- tai kotoutumiskoulutuksessa olleet työnhakijat.
[4] Maahanmuuttajiin on sisällytetty myös henkilöt, joiden molemmat vanhemmat ovat ulkomaalaistaustaisia.
[5] VATT Datahuone 2025: Tilapäistä suojelua saavien työssäkäynti.
[6] Työvoimatutkimuksessa työvoimaan luetaan henkilöt, jotka vastaavat kysyttäessä olevansa työllisiä tai työtä aktiivisesti viime aikoina hakeneita työttömiä.

Vastavalmistuneiden vaikutus työttömyyteen

Julkisessa keskustelussa on esiin nostettu myös mahdollisuus, että vastavalmistuneiden aiempaa heikompi työllistyminen olisi lisännyt työttömyyttä. Vuonna 2024 valmistuneiden työllistyminen näyttää kuitenkin kokonaisuutena olevan varsin lähellä aiempien vuosien tasoja: esimerkiksi ammattikorkeakoulututkinnon vuonna 2024 suorittaneista työllistyi kuuden kuukauden kuluessa 87 % (vuonna 2019 vastaava osuus oli 89 %), ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneista 86 % (2019: 87 %), ammattitutkinnon suorittaneista 85 % (2019: 82 %) ja ammatillisen peruskoulutuksen suorittaneista 70 % (2019: 73 %). Näin ollen vastavalmistuneiden työllistymiskehitys ei viittaa siihen, että tämä ryhmä olisi ollut viimeaikaisen työttömyyden kasvun keskeinen selittäjä.[7]

Työttömyysturvan rooli

Työttömyysturvalla on keskeinen rooli työttömien toimeentulon turvaajana. Riittävä turva antaa mahdollisuuden etsiä omaa osaamistaan vastaavaa työtä, mikä parantaa työllistymisen laatua ja tuottavuutta. Tällöin sekä työntekijä että julkinen talous hyötyvät korkeamman palkan, vakaamman työsuhteen ja suurempien verotuottojen muodossa. Toimiva työttömyysturva parantaa työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen kohtaantoa, jolloin hieman pidemmät työttömyysjaksot eivät välttämättä ole ongelma.

Työttömyysturva toimii myös automaattisena vakauttajana. Taantuman aikana etuusmenot kasvavat automaattisesti, mikä ylläpitää työttömien ostovoimaa ja kokonaiskysyntää ilman erillisiä poliittisia päätöksiä. Koska työttömien tulot ovat matalia ja säästämismahdollisuudet rajalliset, etuudet ohjautuvat pääosin kulutukseen, mikä vahvistaa vakauttavaa vaikutusta.

Toisaalta antelias työttömyysturva voi heikentää työnteon kannustimia, joten etuuksien mitoituksessa on haettava tasapainoa toimeentulon ja kannustimien välillä. Nykyinen hallitus on korostanut kannustinvaikutuksia ja heikentänyt erityisesti ansiosidonnaista turvaa useilla päätöksillä (esim. työssäoloehdon pidentäminen, etuuden porrastus, suojaosan ja lapsikorotusten poistaminen). Nämä päätökset parantavat työn vastaanottamisen kannustimia ja pienentävät menoja, mutta ajoittuivat suhdanteellisesti hankalasti ja heikentävät työttömyysturvan automaattista vakauttajaroolia.

Vuoden 2026 talousarvioesityksessä ei ehdoteta suuria muutoksia työttömyysturvaan. Työnhaun tai työvoimapalveluihin osallistumisen laiminlyönneistä aiheutuvia seuraamuksia esitetään kiristettäviksi, ja työmarkkinatuki sekä peruspäiväraha on tarkoitus yhdistää uudeksi yleistueksi. Molemmat muutokset ovat kuitenkin vähäisiä verrattuna jo tehtyihin uudistuksiin.

Ansiotuloverotuksen keventäminen

Hallitus esittää ansiotuloverotuksen yleistä keventämistä sekä ylimpien marginaaliverojen alentamista noin 52 prosenttiin. Muutokset parantavat periaatteessa työnteon kannustimia ja voivat lisätä työtunteja tai nopeuttaa työllistymistä. Tutkimuskirjallisuuden perusteella pieni- ja keskituloisten veroreaktiot ovat kuitenkin vähäisiä, joten heidän verotuksensa lievällä keventämisellä tuskin on merkittävää vaikutusta työllisyyteen tai kasvuun. Pienipalkkaisen työn ja työttömyyden välinen kannustimien muutos jää vähäiseksi, joten verotuksen kevennys tuskin nopeuttaa työttömien työllistymistä.

---

[7] Aineisto on VATT Datahuoneen opetus- ja kulttuuriministeriölle tekemästä analyysistä, joka on ladattavissa osoitteesta https://tinyurl.com/53p934h4. Työllistymisen tulorajana on käytetty 1430 euron kuukausituloa.

Suurituloiset reagoivat veroihin keskimäärin enemmän, mutta heidän käyttäytymisreaktioistaan suuri osa liittyy verosuunnitteluun ja vähennysten hyödyntämiseen, joilla ei ole merkittävää vaikutusta työllisyyteen, tuottavuuteen tai kasvuun. Koska ylimpien marginaaliveroasteiden lasku koskee vain hyvin pientä joukkoa, veronalennusten kokonaistaloudelliset vaikutukset jäävät todennäköisesti rajallisiksi. Ylimpien marginaaliverojen laskulla ei myöskään ole vaikutusta työttömien työllistymiseen, koska ne eivät muuta työttömyyden jälkeisiä nettopalkkoja.

Lopuksi

Hallituksen esitys ensi vuoden talousarvioksi ei sisällä merkittäviä uusia toimenpiteitä työttömyyden hoitoon. Työttömyyden kustannukset pysyvät korkeina suhteellisen korkean työttömyyden vuoksi, mikä johtuu pitkälti heikosta kansainvälisestä talouskehityksestä. Kustannukset olisivat kuitenkin vielä suuremmat ilman hallituskaudella tehtyjä työttömyysturvan leikkauksia. Vaikka nämä päätökset keventävät julkisen talouden menoja, ne heikentävät työttömien toimeentuloa aikana, jolloin anteliaampi työttömyysturva ei todennäköisesti olisi ollut työllisyyden kannalta kovin haitallinen. Vielä ei ole tutkimusnäyttöä siitä, missä määrin nämä leikkaukset nopeuttavat työllistymistä eri suhdannetilanteissa, mutta kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella vaikutukset ovat pienempiä laskusuhdanteiden aikana.

Tomi Kyyrä
Tutkimusprofessori
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus