

Työttömyys ja työllisyys tilastoissa

Tilastokeskuksen ja työministeriön tilastojen vertailua

Tiedustelut:

*Pekka Tossavainen
(09) 17 341
Oiva Lönnberg
(09) 160 06*

SVT

*Suomen virallinen tilasto
Finlands officiella statistik
Official Statistics of Finland*

Kansikuva: Eeva Mehto

© 2003 Tilastokeskus

Tietoja lainattaessa lähteenä on mainittava Tilastokeskus.

*ISSN 0785-0107
= Työmarkkinat
ISBN 952-467-123-9*

Valopaino Oy, Helsinki 2003

Esipuhe

Korkean työttömyyden vuoksi Suomessa työttömyyden tilastointi on ollut runsaasti esillä julkisuudessa. Keskeisimmät työttömyystilastot maassamme ovat Tilastokeskuksen työvoimatutkimus ja työministeriön työnvälitystilasto. Niiden työttömyysluvut poikkeavat toisistaan, ja siksi tilastojen teko-tavat ovat herättäneet paljon keskustelua.

Liittyessään Euroopan unioniin Suomi sitoutui sen käytäntöihin myös työttömyyden tilastoinnissa. Tämän vuoksi Tilastokeskuksen työvoimatutkimusta uudistettiin merkittävästi 1990-luvun lopulla. Työvoimatutkimuksen käsitteet ja määritelmät harmonisoi-tiin vastaamaan YK:n kansainvälisen työjär-jestön ILO:n suosituksia ja Euroopan neuvos-ton asetusta. Myös toisen tietolähteen tuotta-jan, työministeriön, työnvälitystoiminnassa on tapahtunut tilastointiin vaikuttavia uudis-tuksia 1990-luvulla.

Uudistusten seurauksena Tilastokeskuk-sen työvoimatutkimuksen antama työttömi-en määrä aleni entisestä ja on huomattavasti

pienempi kuin työministeriön työnvälitysti-laston osoittama työttömien määrä. Tässä ra-portissa esitetään tapahtuneet muutokset ja tarkastellaan uudistusten vaikutuksia työttö-myyslukuihin. Raportti on jatkoa Tilastokes-kuksessa aiemmin ilmestyneelle työttömyys-lukujen vertailulle vuodelta 1997.

Raportin ovat laatineet työmarkkinaneu-vos Oiva Lönnberg työministeriöstä ja eri-koistutkija Pekka Tossavainen Tilastokeskuk-sesta. Tilastopäällikkö Salme Kiiski, kehittä-mispäällikkö Päivi Keinänen, yliaktuaari Olga Kambur ja yliaktuaari Kalle Sinivuori Tilasto-keskuksesta ovat kommentoineet raporttia. Neuvotteleva virkamies Pekka Tiainen, eri-koissuunnittelija Mikko Kauppinen ja suun-nittelija Petri Syvänen työministeriöstä sekä kehittämisspäällikkö Mauri Nieminen Tilasto-keskuksesta ovat toimittaneet raporttiin ai-neistoa. Heille kaikille suuret kiitokset.

Helsingissä, Tilastokeskuksessa joulukuussa 2002

Jussi Simpura
Tilastojohtaja

Sisällys

Esipuhe.	3
Yhteenvedo tuloksista	5
1. Johdanto.	7
2. Kahdet työttömyysluvut - kansainvälinen käytäntö.	8
3. Työvoimatutkimuksen ja työnvälitystilaston lähtökohdat ja käyttötarkoitus	10
3.1 Työvoimatutkimus	10
3.2 Työnvälitystilasto	11
4. Tapahtuneet muutokset ja tilastojen nykyiset määritelmät.	13
4.1 Työvoimatutkimuksen muutokset	13
4.2 Työvoimatutkimuksen määritelmät	14
4.3 Työnvälitystilaston muutokset	15
4.4 Työnvälitystilaston määritelmät	16
4.5 Työvoimatutkimuksen vastauskato ja satunnaisvaihtelu	17
4.6 Työnvälitystilaston päivitysviive	18
5. Työvoimatutkimuksen ja työnvälitystilaston tulosten vertailua	19
5.1 Työttömyystilastojen pitkän aikavälin kehitys.	19
5.2 Uudistusten vaikutus työvoimatutkimuksen työttömyyslukuun.	21
6. Työttömyyden eri muodot ja työvoimaan kuulumattomuus	28
6.1 Pitkäaikaistyöttömyys	28
6.2 Rakenteellinen työttömyys	29
6.3 Laaja työttömyys ja työtä vailla oleminen	30
6.4 Ulkomaalaisten työttömyys	32
7. Loppupäätelmät	34
Lähteet	35
Liite	
Tilastokeskuksen työvoimatilastoinnin asiantuntijaryhmän lausunto 30.9.1997 (tiivistelmä)	36

Yhteenvedo tuloksista

Suomessa Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen ja työministeriön työnvälitystilaston työttömyysluvut ja niiden väliset erot ovat olleet runsaasti esillä julkisuudessa. Erilaisista lähtökohdista ja käyttötarpeista johtuen tilastojen työttömyysluvut ovat aina poikenneet toisistaan. Muissakin maissa julkaistaan vastaaviin tietolähteisiin perustuvia työttömyyslukuja. Usein näiden työttömyyslukujen erot ovat suuria ja myös erisuuntaisia.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimus ja työministeriön työnvälitystilasto eivät kumpikaan ole pelkästään tarkoitettu työttömyyden kuvaamiseen. Myös niiden tekotavat ovat erilaiset. Tilastokeskuksen työvoimatutkimus perustuu otokseen, jossa haastatellaan työikäistä 15–74-vuotiasta väestöä. Haastatteluiden pohjalta määritellään henkilöiden työmarkkina-asema. Työvoimatutkimus kuvaa työvoiman kysyntää ja tarjontaa kansantaloudessa; työttömät muodostavat työvoimatutkimuksessa vain osan työvoimasta. Työministeriön työnvälitystilasto puolestaan rekisteröi työvoimatoimistoissa asioivia työnhakijoita, ja on tarkoitettu työnvälitystoiminnan ja työhallinnon tarpeisiin. Työnvälitystilastoa käytetään varsinkin työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdentamiseen ja seuraamiseen.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen ja työministeriön työnvälitystilaston työttömyyslukujen erot kasvoivat 1990-luvun jälkipuoliskolla. Liittyessään Euroopan unioniin sitoutui Suomi noudattamaan sen käytäntöjä myös työttömyyden tilastoinnissa. Tästä johtuen Tilastokeskuksen työvoimatutkimusta uudistettiin merkittävästi vuodesta 1997 alkaen. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työttömyysluku on kansainvälisesti vertailukelpoinen. Sitä käytetään kansainvälisissä ver-

tailuissa ja Euroopan unionissa. Sen sijaan työnvälitystilaston työttömyyslukua ei voida vertailla kansainvälisesti, koska eri maiden työvoimahallinto, muun muassa työttömyysturvallainsäädäntö, poikkeaa toisistaan.

Uudistusten seurauksena Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työttömien määrä väheni ja oli alhaisempi kuin työministeriön työnvälitystilaston työttömyys. Vuodesta 1997 alkaen työvoimatutkimuksen työttömyyden määrä on ollut vuositasolla 65 000–95 000 henkilöä pienempi kuin työnvälitystilaston työttömyys. Työvoimatutkimuksen työttömyys vaihtelee myös paljon vuoden ajasta riippuen. Keväisin työvoimatutkimuksen työttömyys nousee ja on ollut suurempi kuin työnvälitystilaston kevään työttömyys. Esimerkiksi toukokuussa 2002 Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työttömyys oli 323 000 henkilöä, kun vastaavasti työministeriön työnvälitystilaston työttömyys oli vastaavana ajankohtana 276 000 henkilöä. Muina kuukausina on työnvälitystilaston työttömyys ollut huomattavasti suurempi kuin työvoimatutkimuksen työttömyys.

Merkittävin syy työttömyyslukujen eroihin on kansainvälisen työjärjestön ILO:n suositusten mukainen uusi työttömyyden määrittely. Työvoimatutkimuksessa työttömäksi luokitellaan henkilö, joka on työtä vailla, etsinyt työtä viimeisen 4 viikon aikana ja on valmis ottamaan työtä vastaan noin 2 viikon kuluessa. Työvoimatutkimuksessa työttömäksi luokiteltavalta henkilöltä edellytetään paljon omaa aktiivisuutta työhaussa ja valmiutta ottaa työtä vastaan. Sitä vastoin työministeriön työnvälitystilastossa ei ole yhtä tiukkoja työhaun kriteerejä, vaan voimassa oleva työnhaku työvoimatoimistossa yleensä riittää työttömäksi kirjautumiseen.

Työvoimatutkimuksessa henkilö, joka ei ole aktiivisesti 4 viikon aikana etsinyt työtä, mutta olisi muuten sitä valmis ottamaan vastaan, luetaan työvoiman ulkopuolelle piilotyöttömiin. Piilotyöttömiä oli vuonna 2001 keskimäärin noin 100 000 henkilöä. Piilotyöttömiä on kahdenlaisia. Niin kutsutut työnhausta luopuneet ovat henkilöitä, jotka uskovat ettei sopivaa työtä ole tarjolla. Muiden syiden vuoksi piilotyöttöminä olevat ovat henkilöitä, jotka opiskelevat tai hoitavat lapsia kotona, tai heillä on terveydellinen tai jokin muu syy. Piilotyöttömyys selittää osaltaan Tilastokeskuksen ja työministeriön työttömyyslukujen eroa.

Uudistetussa työvoimatutkimuksessa myös päätoimiset opiskelijat voivat tulla työttömiksi, mikäli he täyttävät aktiivisen työnhaun ja työhön käytettävyyden kriteerit. Opiskelijoiden hakeutuminen työmarkkinoille on työvoimatutkimuksessa näkynyt keväisin työttömyyden tilapäisenä nousuna. Työnhaku vie yleensä aikaa, joten työtä etsivät opiskelijat luetaan aluksi työttömiksi, ja vasta työn alkessa heistä tulee työllisiä. Tämä opiskelijoiden työnhaku lukukausien loppuessa selittää sitä, että Tilastokeskuksen työvoimatutkimus osoittaa keväisin suurempaa työttömyyden määrää kuin työministeriön työnvälitystilasto. Esimerkiksi toukokuussa 2002 päätoimisten opiskelijoiden osuus oli lähes 40 prosenttia kaikista työvoimatutkimuksen työttömistä. Työvoimatoimistoon opiskelijat eivät sitä

vastoin pääse työttömiksi työnhakijoiksi lukukausien aikana.

Ikäryhmittäin tarkasteltuna Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen ja työministeriön työnvälitystilaston työttömät muodostavat hyvin erilaisen työttömien joukon. Työvoimatutkimuksessa on runsaasti nuoria aktiivisen työnhaun ja työn vastaanottamisen kriteerin täyttäviä työttömiä. Monet iäkkäämmät työtä vailla olevat henkilöt luetaan työvoimatutkimuksessa työvoiman ulkopuolelle piilotyöttömiksi. He eivät enää yhtä aktiivisesti etsi työtä kuin nuoremmat. Työnvälitystilastoissa puolestaan on runsaasti iäkkäämpiä henkilöitä työttöminä, jotka eivät passiivisen työnhaun vuoksi kirjaudu työttömiksi työvoimatutkimuksessa, mutta voivat olla työttöminä työnhakijoina työnvälitystilastossa.

Työvoimatutkimuksessa korostui uudistusten myötä työttömän aktiivisuus työnhaussa. Tällä on vaikutusta paitsi työttömien myös työvoiman ulkopuolella olevien määrään. Piilotyöttömät luetaan nyt työvoiman ulkopuolella oleviin, ja siten he kuuluvat niin sanottuun laajempaan työttömyyteen tai työtä vailla oleviin henkilöihin. Esille on noussut myös keskustelu työvoimareserveistä eli henkilöistä, jotka eivät kuulu työvoimaan, mutta jotka voisivat vielä hakeutua aktiivisesti työmarkkinoille. Näiden ryhmien, kuten myös vaikeasti työllistyvien pitkäaikaistyöttömien, tarkastelu tulee jatkossa korostumaan Suomessa jo näköpiirissä olevan työvoimapulan vuoksi.

1. Johdanto

Tietoa työttömyydestä saadaan Suomessa pääasiassa kahdesta lähteestä. Tilastokeskus tekee haastattelupohjaista työvoimatutkimusta ja työministeriö laatii työnvälitystoiminnan asiakasrekistereihin perustuvaa työnvälitystilastoa. Molemmat kuvaavat työttömyyttä kuukausittain, neljännesvuosittain ja vuosikeskiarvoina. Nopeasti valmistuvina ne ovat paljon esillä julkisuudessa.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimus noudattaa kansainvälisen työjärjestön ILO:n suosituksia työn ja työttömyyden määrittelyssä. Suositusten noudattaminen merkitsee sitä, että eri maiden työvoimatutkimuksien säännöllisesti tuottama työttömyysluku on kansainvälisesti vertailukelpoinen. Euroopan unionin virallisen tilastotoimen osana Tilastokeskuksen työvoimatutkimus tuottaa myös Suomen virallisen työttömyysasteen.

Työministeriö ylläpitää rekistereitään asiakkaistaan eli työvoimatoimistoissa asioivista työnhakijoista. Työnhakijat rekisteröidään työhallinnon tarjoamaa palvelutoimintaa varten, itse tilasto syntyy järjestelmän oheistuotteena. Eri maiden työhallinnon käytäntöjen ja työttömyysturvalakien erojen takia rekisteripohjaisen työnvälitystilaston työttömyysluku ei ole kansainvälisesti vertailukelpoinen.

Kolmas keskeinen työmarkkinoiden tietolähde Suomessa on Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto. Sitä kerätään useista hallinnollisista rekistereistä ja sen tietoa työttömyydes-

tä julkaistaan vuosittain. Siinä tilastoidaan mm. koko väestön työllisyystilannetta kunkin vuoden lopussa. Työssäkäyntitilaston tärkeimpiä käyttäjiä ovat aluepolitiikasta vastaavat viranomaiset ja aluetutkijat.

Tämän raportin tarkoituksena on kuvata Tilastokeskuksen ja työministeriön tilastoissa tapahtuneita muutoksia, työttömyyslukujen eroja ja erojen syitä. Raportti on jatkoa Tilastokeskuksessa aiemmin ilmestyneelle työttömyyslukujen vertailulle vuodelta 1997 (Tilastokeskus, 1997). Tämän jälkeen Tilastokeskuksen työvoimatutkimusta on uudistettu merkittävästi. Työvoimatutkimus yhdenmukaistettiin vastaamaan YK:n kansainvälisen työjärjestön ILO:n suosituksia ja Euroopan unionin työvoimatutkimuksen asetuksia. Myös työministeriön työnvälitystoiminnassa on tapahtunut uudistuksia.

Luvussa 2 luodaan katsaus työttömyystilastojen eroihin ja syihin OECD-maissa. Työvoimatutkimuksen ja työnvälitystilaston lähtökohdat ja käyttötarkoitukset esitetään luvussa 3. Vuosina 1995–2000 tapahtuneet uudistukset ja tilastojen nykyiset määritelmät esitetään luvussa 4. Uudistusten vaikutuksia Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen ja työministeriön työnvälitystilaston tuloksiin tarkastellaan luvussa 5. Koska uudistuksilla on vaikutusta myös työvoiman ulkopuolella olevien määrään, tarkastellaan luvussa 6 myös työttömyyden eri muotoja ja työvoimaan kuulumattomuutta. Loppupäätelmät esitetään luvussa 7.

2. Kahdet työttömyysluvut – kansainvälinen käytäntö

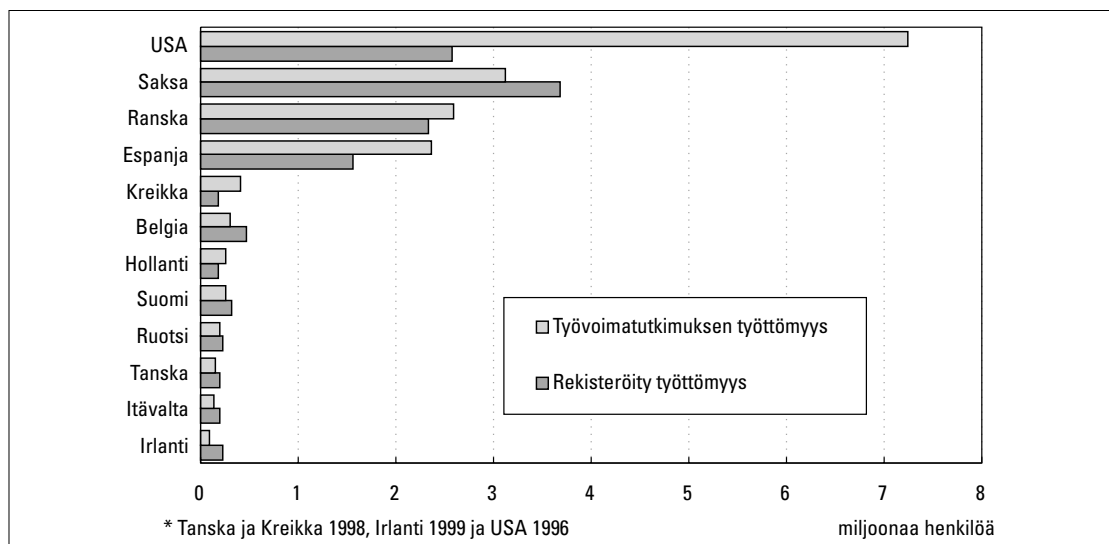
Useissa maissa julkaistaan kahdenlaisia työttömyyslukuja. Kansallisten tilastovirastojen työvoimatutkimuksien työllisyys- ja työttömyyslukujen ohella julkaistaan myös työhallinnon työnvälitystoiminnan rekistereihin perustuvaa työttömyyslukua. Erilaisista lähtökohdista ja käyttötarpeista johtuen ne antavat usein poikkeavan kuvan työttömyydestä.

Kansainvälisessä vertailussa työttömyyslukujen poikkeaminen toisistaan on pikemminkin sääntö kuin poikkeus. Työvoimatutkimuksen ja työhallinnon rekistereiden työttömyysluku poikkeaa kaikissa maissa (Kuvio 1). Erot voivat olla hyvinkin suuria ja niiden suunta vaihdella. Esimerkkejä maista, joissa rekisteripohjainen työttömyys on ollut suurempi kuin työvoimatutkimuksen työttö-

myys, ovat Suomi, Tanska, Saksa, Belgia, Itävalta ja Irlanti. Suomessa tilastojen julkistama työttömien määrä on poikennut viime vuosina keskimäärin 65 000–95 000 henkilöä. Ero ei ole kansainvälisessä vertailussa lainkaan poikkeuksellisen suuri eikä pieni. Vastaavasti maita, joissa työvoimatutkimuksen mukainen työttömyys on ollut yleensä suurempi ovat Yhdysvallat, Espanja, Hollanti ja Kreikka.

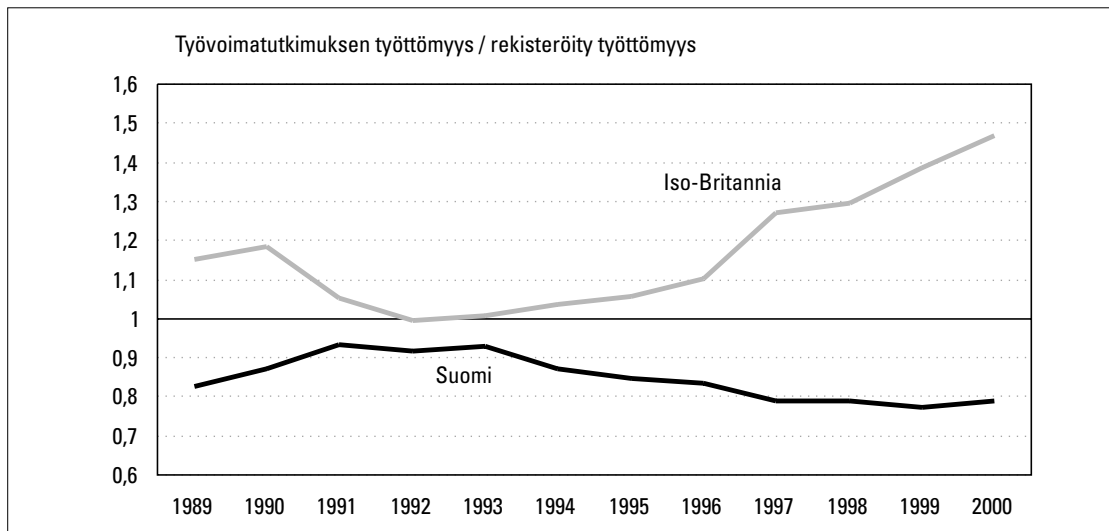
Työttömyyslukujen erot riippuvat erityisesti siitä, onko työttömyysturvan saanti sidottu työnvälityksessä kirjoilla oloon vai ei. Maissa joissa työttömyysturva on sidoksissa työnvälitykseen, työnvälitystilaston työttömyysluku on usein suurempi. Esimerkiksi Suomessa työnvälitystoiminnan rekistereissä on runsaasti nk. eläkeputkessa olevia ja työt-

Kuvio 1. Työvoimatutkimuksen ja työnvälitystoiminnan rekisteröity työttömyys eri maissa 2000*



Lähde: ILO (2001)

Kuvio 2. Työvoimatutkimuksen ja työnvälitystoiminnan rekisteröidyn työttömyyden välinen suhde Suomessa ja Iso-Britanniassa 1989–2000



Lähde: ILO (2001)

tömyysturvaa saavia henkilöitä, jotka itse ilmoittavat, etteivät he aktiivisesti etsi työtä. Siten he eivät myöskään ole työmarkkinoiden käytettävissä. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa heidät tilastoidaan työvoimaan kuulumattomiksi. Joissakin maissa puolestaan ilmoittautuminen työvoimatoimistoon on täysin vapaaehtoista tai on rajoitettu kotitalouden huoltajiin. Näissä maissa työnvälitystilaston työttömyysluku on yleensä pienempi kuin työvoimatutkimuksen mukainen työttömyysluku.

Työhallinnon säännökset voivat myös muuttua. Kansainväliset kokemukset ovat

osoittaneet, että säännösten muutoksilla on vaikutusta rekistereissä olevien työttömien määrään (kuvio 2). Esimerkiksi Iso-Britanniassa kevennettiin vuonna 1996 työttömien ilmoittautumisvelvollisuutta työnvälitystoimistoon. Uudistuksen jälkeen rekisteröityjen työttömien määrä vähentyi merkittävästi.¹ Suomessa vastaava suuri muutos työvoimatutkimuksen ja työnvälitystilaston työttömien suhteessa tapahtui jo 1970–80 lukujen vaihteen paikkeilla, jolloin työttömyysturvan etuuksia laajennettiin. Uudistus lisäsi asioimista työvoimatoimistoissa ja siten se myös lisäsi rekisteröityjen työttömien määrää.

¹ Työvoimatutkimuksen ja rekisteröidyn työttömyyden mittaamisesta Iso-Britanniassa sekä siellä tapahtuneista työhallinnon muutoksista ks. Levitas (1996).

3. Työvoimatutkimuksen ja työnvälitystilaston lähtökohdat ja käyttötarkoitus

3.1 Työvoimatutkimus

Lähtökohdat

Suomessa työvoimatutkimusta on tehty yli 40 vuoden ajan. Vuonna 1959 nykyisen työministeriön edeltäjässä, kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriössä, käynnistettiin kuukausittaisen, otantaan perustuvan työvoimatutkimuksen teko. Tutkimus tehtiin postikyselynä. Esikuva tähän otettiin Yhdysvalloista, jossa vuodesta 1940 lähtien on tehty työvoimatutkimusta (Labour Force Survey). Työvoimatutkimusta suositteli sekä Kansainvälinen työjärjestö ILO vuonna 1954 että OECD vuonna 1963. Tilastokeskuksessa työvoimatutkimusta on laadittu vuodesta 1969 lähtien.

Työvoimatutkimusta käytettiin aluksi maaseudun työvoiman tarkasteluun. Maa- ja metsätaloudella oli tuolloin tärkeä työllistävä vaikutus. Maaseutuelinkeinolle olivat tyypillistä suuret työvoiman kausivaihtelut, joten tutkimusta aloitettiin tehdä joka kuukausi. Kuukausittain ilmestyviä työvoimatilastoja tarvittiin työllisyyspolitiikan tarpeisiin ja työvoimatutkimus kattoi pian koko väestön. Suomen työvoimatutkimus on yksi maailman vanhimmista kuukausittaisista työvoimatutkimuksista (Tilastokeskus, 2000).

Vuonna 1983 työvoimatutkimuksessa siirryttiin haastattelututkimukseen. Vuodesta 1977 lähtien alettiin myös tehdä eri aihepiireistä lisätutkimuksia, eli nk. ad hoc-mo-

duleja. Vuonna 1997 siirtyminen tietokoneavusteiseen puhelinhaastatteluun mahdollisti tietopohjan laajentamisen ja syventämisen.

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n suosituksilla on aina ollut ratkaiseva merkitys työvoimatutkimusta kehitettäessä. Nojautuminen kansainvälisiin suosituksiin on samalla merkinnyt sitä, että työvoimatutkimuksen rooli työmarkkinoiden kansainvälisten vertailujen perustana on korostunut vuosien mitaan. Suosituksessa väestö jaetaan kolmeen pääryhmään; työllisiin, työttömiin ja työvoiman ulkopuolella oleviin. Työlliset ovat niitä, joilla on työtä tai työpaikka ja työttömät ovat puolestaan niitä, joilla työtä ei ole, mutta sitä haluaisivat. Työvoimaan kuulumattomat ovat niitä, joilla ei ole työtä, mutta jotka eivät työtä halua (ILO, 1982 ja 1990).

Suomen EU-jäsenyys 1990-luvulla oli merkittävä tilastoinnin kannalta. Kun Suomesta tuli yhteisön jäsen, muuttui työvoimatutkimus EU:n neuvoston asetukseen perustuvaksi (Neuvoston asetus 577/98). Asetus sisältää yksityiskohtaisia määräyksiä tutkimuksen menetelmistä ja sisällöstä. Niitä täydentävät komission lähes vuosittain antamat toimeenpanoasetukset. Niissä kerrotaan mm. tiedoista joita jäsenmaiden tulee toimittaa komission tilastoviranomaiselle (Eurostat). Nykyisin Eurostat laatii ja julkaisee koko EU-alueen tilastoa.

Käyttötarkoitus

Työvoimatutkimus määrittelee 15–74-vuotiaan väestön työvoimaan osallistumisen ja aseman työmarkkinoilla. Tilastolla voidaan tarkastella työvoiman kysyntää ja tarjontaa koko kansantalouden tasalla ja toimialoittain. Laajasta tietosisällöstä johtuen työvoimatutkimusta käytetään työtä, työoloja, työmarkkina-asemaa, sosioekonomista taustaa ja taloudellisia ominaisuuksia mittaavien tutkimusten lähteenä. Näitä tutkimuksia tehdään erilaisten työmarkkinapoliittisten ja koulutuksellisten suunnitelmien tarpeisiin.

Työvoimatutkimusta käyttötarkoitus voidaan tiivistää seuraavasti:

- EU:n työllisyyspolitiikan ja rakenneindikaattorien perustana,
- kansainvälisissä vertailuihin,
- perustietona kansantalouden tilinpidossa ja taloudellisissa ennusteissa,
- palkkatilastojen täydentäjänä,
- perustietona suhdanneseurannassa ja tuotavuuslaskelmissa,
- toimiala-, ammatti-, sektori- ja sosiaal aseman rakenteiden seuraamiseen eri väestöryhmissä, sukupuolen, ikäryhmän ja alueen mukaan,
- työajan muutosten seurantaan,
- työn ja perheen yhteensovittamisen kuvaamiseen.

3.2 Työnvälitystilasto

Lähtökohdat

Työnvälitys valtiollistettiin vuonna 1961 ja nykyisen työministeriön edeltäjä työvoimaministeriö perustettiin vuonna 1970. Sen tehtäväksi tuli työhakijoiksi ilmoittautuneiden tilastointi. Vuotta aiemmin työvoimatutkimuksen laadinta oli siirretty ministeriöstä Tilastokeskukseen (Tilastokeskus, 2000).

Työttömyyteen liittyvä sosiaaliturva ja julkinen työnvälitystoiminta kehittyivät voimakkaasti 1970-luvulla. Työttömyysturvan kattavuus laajeni, ja työvoimatoimistoilla oli keskeinen rooli edunsaajien eli työttömien tilanteen arvioinnissa ja työttömyyteen liittyvän perusturvan maksatuksessa. Työttömyysturvan saannin ehdoksi tuli säännöllinen ilmoittautuminen työvoimatoimistoon.

Myöhemmin työhallinnon tehtävät muuttuivat siten, että työvoimatoimistojen tärkeimmäksi tehtäväksi tuli työnvälitys ja työvoimapoliittisten toimenpiteiden ja koulutuksen järjestäminen. Työttömyysturvan maksatus siirtyi työvoimahallinnolta työttö-

myyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi.

Työhallinnon uusia tehtäviä 1980-luvun lopulla oli pitkäaikaistyöttömien nk. velvoitetyöllistäminen. Tämä merkitsi sitä, että pitkään työttömänä olleita oli työllistettävä kotikunnan tai valtion työhön kuudeksi kuukaudeksi. Velvoitetyöllistettäviä olivat yli kolme kuukautta työttömänä olleet nuoret, yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleet ja kahden vuoden aikana yhteensä yli vuoden työttömänä olleet toistuvaistyöttömät. Myöhemmin velvoitetyöllistämistä luovuttiin.

Työnvälitystilasto perustuu yksilötasoiseen rekisteriaineistoon. Siksi tietoa työttömyydestä saadaan tarkalla aluejaolla aina työvoimatoimistoittain ja kunnittain. Näistä yhdistelemällä muodostetaan tietoja seutukunnittain, maakunnittain, TE-keskuksittain ja EU:n tukialueluokituksella. Kaikkien aluejakojen tietoja voidaan käyttää ammattittain, koulutuksen, iän ja työttömyyden keston mukaan. Tällaiseen tarkkuuteen ei otokseen perustuvalla työvoimatutkimuksella päästä.

Käyttötarkoitus

Työnvälitystilasto soveltuu työhallinnon toimenpiteiden ja työttömien työnhakijoiden alueelliseen ja aloittaiseen tarkasteluun. Tärkeimmät seurattavat tiedot koskevat työttömiä työnhakijoita, avoimia työpaikkoja työnvälityksessä, tukityöllistämistä, työmarkkinatukea ja ammatillista koulutusta edistäviä työvoimapolitiittisia toimenpiteitä. Nykyisin seurataan myös Euroopan Sosiaalirahaston rahoittamia työttömiin kohdistuvia toimenpiteitä sekä eräitä muita erityistoimenpiteitä, kuten vuorotteluvapaata ja osa-aikalisän käyttöä.

Työministeriön työnvälitystilastoa käytetään myös työmarkkinoiden suhdanteiden kuvaamisessa. Yksi tärkeä kuukausittain seu-

rattava työmarkkinoiden tunnusluku on työvoimatoimistoihin ilmoittautuneiden työttömien työnhakijoiden määrän kehitys.

Työnvälitystilaston käyttötarkoitus voidaan tiivistää seuraavasti:

- työvoimatoimistojen asiakas- ja työpaikkamäärien kehityksen seuraaminen,
- työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdentaminen ja toimenpiteiden vaikuttavuuden seuraaminen tarkalla alue-, ammatti- ja muilla luokituksilla,
- työvoimapolitiittisten palvelujen tarjonnan ja hallinnon tulostavoitteiden toteutumisen seuraaminen,
- tietojen tuottaminen työhallinnon tarpeisiin,
- alueellisen työllisyyskehityksen seuranta varten.

4. *Tapahtuneet muutokset ja tilastojen nykyiset määritelmät*

4.1 *Työvoimatutkimuksen muutokset*

EU-jäsenyyden myötä Tilastokeskuksen työvoimatutkimusta uudistettiin merkittävästi vuosien 1995–2000 välisenä aikana. Määritelmiä ja käsitteitä yhdenmukaistettiin vastaamaan YK:n kansainvälisen työjärjestön ILO:n suosituksia ja Euroopan neuvoston asetusta (Neuvoston asetus 577/98). Työvoimatutkimuksen uudistus tapahtui useassa vaiheessa.

Vuoden 1995 keväällä aloitettiin Euroopan unionin työvoimatutkimuksen tekeminen. Tutkimus tehtiin vuosien 1995–1998 maaliskuun–toukokuun kansallisen kuukausittaisen työvoimatutkimuksen yhteydessä. EU-työvoimatutkimuksen otos poikkesi kuukausittaisen työvoimatutkimuksen otoksesta. Kun kuukausittaisessa työvoimatutkimuksessa haastattelu kohdennetaan yksilöihin, haastateltiin EU-työvoimatutkimuksessa kotitalouden kaikki jäsenet. Lisäksi EU-työvoimatutkimuksen tietosisältö oli kuukausittaista tutkimusta laajempi. EU-työvoimatutkimuksen tuloksia on raportoitu työaika, epätyypillisiä työsuhteita ja työntekijän elämänvaiheita tarkastelevassa raportissa vuonna 1998 (Tilastokeskus, 1998).

Kansallista kuukausittaista työvoimatutkimusta uudistettiin asteittain vuosien 1997 ja 1999 välisenä aikana. Tavoitteena oli jo tuolloin, että kuukausittainen työvoimatutkimus yhdistetään EU-työvoimatutkimuksen kanssa. EU-työvoimatutkimuksella oli suuri merkitys tilastoinnin EU-harmonisoinnissa, sillä se toimi esimerkkinä kansallisen kuukausittaisen työvoimatutkimuksen uudistuksille.

Vuoden 1997 alussa pääosa kuukausittaisen työvoimatutkimuksen määritelmistä ja käsitteistä yhdenmukaistettiin vastaamaan ILO:n suosituksia ja Euroopan neuvoston asetusta. Tietosisältö laajentui ja tiedonkeruu muuttui tietokoneavusteiseksi. Keskeistä tietokoneavusteisen haastattelun käyttöönottosa oli se, että tietoja alettiin kysyä nyt huomattavasti tarkemmin ja useammalla kysymyksellä kuin vanhassa tiedonkeruussa. Työllisyyden kannalta uusi tiedonkeruu tuo paremmin esille erilaisia lyhytaikaisia töitä ja perheenjäsenen avustavaa työtä perheen yrityksessä.

Uusi tietokoneavusteinen haastattelu yhdenmukaistaa myös haastattelijoiden työtä ja vähentää tulkintaeroja. Vanhassa tiedonkeruussa, joka perustui pelkästään paperilomakkeen käyttöön, oli vähemmän kysymyksiä, ja kysymykset olivat yksinkertaisempia. Tällöin tulokset olivat uutta käytäntöä enemmän riippuvaisia haastattelijan ja vastaajan tulkintoista. Monet määritelmät olivatkin aikaisemmin annettu haastattelijoiden ohjeissa.

Vuonna 1997 tapahtuneita uudistuksia oli myös se, että työministeriön tietoa rekisteröitymisestä työvoimatoimistoon alettiin käyttämään hyväksi nk. jälkiositusmenetelmässä. Tämän menetelmän tarkoitus on lisätä tulosten tarkkuutta ja korjata kadon aiheuttamaa harhaa. Vuonna 1998 myös aikasarjat korjattiin taaksepäin vuoteen 1989.

Erikseen tehty EU-työvoimatutkimus yhdistettiin vuoden 1999 huhtikuussa kansallisen työvoimatutkimuksen kanssa yhdeksi jatkuvaksi kuukausittaiseksi työvoimatutkimukseksi.

Tällöin käyttöön otettiin yhteinen lomake, ja aloitettiin lisätutkimuksen eli nk. ad hoc-modulin teko. Samalla tutkimuksen tietosisältö laajeni, ja tietoa alettiin kerätä epätyypillisestä työstä ja sen syistä, työsuhteen ja työttömyyden kestosta, vajaatyöllisyydestä, piilotyöttömyydestä ja palkattomasta ylityöstä. Aineistoa ryhdyttiin toimittamaan komission tilastovirastolle Eurostatille neljännesvuosittain.

Viimeisimmät työvoimatutkimusta koskevat uudistukset tehtiin vuosina 2000–2002. Tiedonkeruussa siirryttiin jatkuvaan tutkimusviikkoon vuoden 2000 alussa. Otos jaetaan nyt tasaisesti siten, että tietoa kootaan

kaikilta kuukauden viikoilta. Aikaisemmin työvoimatutkimuksen tiedot kerättiin kuukauden 15. päivän sisältäviltä viikoilta. Jatkuvaan tutkimusviikkoon siirtymisen vaikutukset työllisyyteen ja työttömyyteen ovat varsin vähäiset. Esimerkiksi työttömien estimaatti vuositasolla on uudella tiedonkeruulla tuotettuna noin 0,6 prosenttia pienempi kuin vanhalla tiedonkeruulla. Vuonna 2000 tuli työttömyyden määrittelystä myös erillinen EU:n komission asetus (Komission asetus 1987/2000). Lisäksi vuodesta 2002 lähtien on kerätty keskeisiä työllisyystietoja myös kotitalouden jäseniltä.

4.2 Työvoimatutkimuksen määritelmät

Työllinen

Työllinen on henkilö, joka on tehnyt tutkimusviikolla ansiotyötä vähintään yhtenä päivänä ja vähintään yhden tunnin. Ansiotyöksi lasketaan työ rahapalkkaa tai luontaitsetua vastaan ja työ voittoa saadakseen. Taloudellinen toiminta määritellään kansantalouden tilinpidon käsittein.

Työlliset jaetaan palkansaajiin, yrittäjiin ja perheenjäsenen yrityksessä palkatta avustaviin eli yrittäjäperheenjäseniin.

Lisäksi tilapäisesti työstä poissaolevat, esimerkiksi loman tai sairauden vuoksi, ja määräajaksi (alle 3 kk) lomautetut ovat työllisiä.

Uudistuksessa työllisten määrittely ei muuttunut merkittävästi, mutta uusi tiedonkeruu tuo nyt paremmin esille avustavan perheenjäsenen työtä ja vähäistä työtä. Työvoimatutkimuksessa tilastohaastattelijat on ohjeistettu

kertomaan vastaajalle, että vähäinenkin työnteko pitäisi haastattelussa ilmoittaa. Tämä nojaakin täysin ILO:n suositukselle, jonka mukaan vähäinenkin työnteko menee työttömyyden edelle. Yhden tunnin sääntöön tehdään kuitenkin varauksia. Esimerkiksi satunnaisista muutaman tunnin työtä tehnyttä henkilöä ei lueta työlliseksi.

Uudistuksen jälkeen määräajaksi lomautetut luokitellaan työllisiksi, kun ne vanhassa tutkimuksessa luokiteltiin työttömiksi. Lisäksi osa-aikatyössä ei sovelleta entistä 30 tunnin viikkotuntirajaa, vaan osa-aikatyölliseksi luokittelu perustuu nyt vastaajan omaan ilmoitukseen.

Koska työvoimatutkimuksessa 15–74-vuotias väestö jaetaan toisensa poissulkeviin ryhmiin, merkitsee jonkin ryhmän kasvu toisen ryhmän vähennystä. Työllisten lisäys voi olla pois joko työttömien tai työvoiman ulkopuolella olevien ryhmistä. Uudistuksen jälkeen työllisiksi luokituu nyt aikaisempaa useampi.

Työtön

Työtön on työtä vailla oleva henkilö, joka on etsinyt työtä aktiivisesti 4 viimeisen viikon aikana, ja joka voisi vastaanottaa työtä 2 viikon kuluessa.

Opiskelija, työpaikastaan toistaiseksi lomautettu tai työttömyyseläkkeellä oleva voi olla työtön, mikäli aktiivisen työnhaun ja työn vastaanottamisen kriteerit täyttyvät. Myös henkilö, joka odottaa sovitun työn alkamista 2 viikon kuluessa, on työtön.

Uudistuksen alkuvaiheessa vuoden 1997 alussa 4 viikon sääntöä työn etsimisessä tulkittiin väljemmin, jos henkilöllä oli voimassa oleva työnhaku työvoimatoimistossa. Aktiivisuudeksi katsottiin asiointi työvoimatoimistossa 6 kuukauden aikana. Toukokuusta 1997 lähtien aktiiviseksi työnhauksi katsottavaa asioimisväliä työvoimatoimistossa lyhennettiin 3 kuukaudeksi, koska hallinnollinen käytäntö ilmoittautumisväleistä oli muuttunut tiukemmaksi, ja koska toisaalta myös työllisyystilanne oli parantunut edellisistä vuosista.

Toukokuussa 1998 kuukausittaisessa työvoimatutkimuksessa siirryttiin työnhaun aktiivisuuden osalta Euroopan Neuvoston asetuksen mukaiseen lopulliseen määrittelyyn. Aktiivinen työnhaku tarkoittaa nyt sitä, että myös työvoimatoimistossa asiointi on tapahtunut 4 viikon aikana.

Työvoimatoimistossa asiointi ei tietenkään ole ainoa tapa etsiä töitä. Aktiivisia työnhakutapoja voi olla useita. Yhteyden ottaminen työnantajaan suoraan, internetin käyttö, kysely työpaikoilla, lehdissä ilmoittaminen tai lehti-ilmoituksiin vastaaminen, ky-

sely ystäviltä tai toimenpiteisiin ryhtyminen oman yrityksen perustamiseksi luetaan kaikki aktiiviseksi työnhakutavoiksi. Työttömäksi määrittelyyn riittää yksikin tällainen työnhakutapa. Aktiiviseksi työnhauksi ei kuitenkaan hyväksytä sitä, jos odottaa tietoa työnhaun tuloksesta työvoimatoimistosta tai työnantajalta.

Vuoden 1997 alussa tiukennettiin myös sovitun työn alkamista koskevaa aikarajaa. Sovitun työn on alettava uudessa tilastoinnissa 2 viikon kuluessa, kun sen vanhan tavan mukaan tuli alkaa kuukauden sisällä.

Uudistetussa työvoimatutkimuksessa oleellista on se, että työttömyyden määrittelyssä ei mitään ryhmiä, kuten opiskelijoita tai erilaisten eläkkeiden saajia, rajata etukäteen työvoiman ulkopuolelle, vaan henkilön aktiivinen työnhaku ja työhön käytettävyyden ovat ratkaisevia. Vuodesta 1997 lähtien opiskelijat jo lukukauden aikana ja työvoimakoulutuksessa olevat voivat olla työttömiä jos he täyttävät työttömyyden kriteerit. Ennen heidät luettiin työvoiman ulkopuolelle. Uudessa työvoimatutkimuksessa myös työttömyyseläkepääätöstä odottavat voivat olla työttömiä, jos he täyttävät työttömyyden kriteerit.

Vuonna 1997 kuukausittaisessa työvoimatutkimuksessa otettiin uutena tietona käyttöön piilotyöttömät. Piilotyötön on henkilö, joka haluaa työtä, mutta ei ole sitä eri syistä 4 viikon aikana hakenut, mutta voisi kuitenkin ottaa työtä vastaan 2 viikon kuluessa. Piilotyöttömät jaetaan nk. työhausta luopuneisiin ja muusta syystä piilotyöttömänä oleviin. Työhausta luopuneet piilotyöttömät ovat henkilöitä, jotka uskovat ettei sopivaa työtä ole tarjolla. Muiden syiden takia työhausta luopuneita piilotyöttömiä ovat henkilöitä, joilla syynä on esimerkiksi opiskelu, lastenhoito, terveydellinen tai jokin muu syy.²

2 Piilotyöttömyyden määritelmästä ks. OECD (1995). Piilotyöttömyydestä ei ole yhtenäistä standardimääritelmää, mutta sen jakoa työhausta luopuneisiin (discouraged workers) ja muista syistä piilotyöttömänä oleviin (marginally attached to labour market) on raportoitu USA:n työvoimatutkimuksessa 1970-luvulta lähtien.

4.3 Työnvälitystilaston muutokset

Työnvälitystilaston työttömän työnhakijan perusmäärittelyyn ei viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana ole tehty merkittäviä muutoksia. Työttömänä oloon työvoimatoimistossa vaikuttavat kuitenkin erilaiset palvelutoimenpiteet sekä ilmoittautumiskäytännöt.

Työnvälitystilaston perustana olevat käytännöt muuttuivat jonkin verran vuoden 1997 alussa. Nuorten ja pitkäaikaistyöttömien ilmoittautumisvälejä työvoimatoimistoihin lyhennettiin. Tavoitteeksi asetettiin asiointi työnvälitystoimistossa kolmen kuukauden välein. Myös vuosina 1988–1993 käytössä ollut pitkäaikaistyöttömien velvoitetyöllistäminen vaikutti tilastoitujen työttömien tasoon ja varsinkin rakenteeseen. Lisäksi työministeriö edellytti työvoimapiireille ja -toimistoille vuoden 1996 lopussa lähettämälään kirjeellä, että työnhakijatiedot saatetaan ajan tasalle.

Työnhakijan ilmoittautumisesta työvoimatoimistoon sovitaan jokaisen asiakkaan kanssa erikseen. Ilmoittautumisvälien pituus riippuu asiakkaan palvelujen tarpeesta. 1990-luvun laman aikana ilmoittautumisaikojen pituudet pitenivät, mutta viime vuosina erilaiset uudet toimenpiteet ovat taas lyhentäneet niitä. Ilmoittautumisaika on kes-

kimäärin 2–3 kuukautta, vanhemmilla henkilöillä vielä tätäkin pidempi. Ilmoittautumisajoista 70 prosenttia on kuitenkin alle 3 kuukautta. Viime vuosina käyttöön otetut työnhakijoiden määräaikaishaastattelut sekä työnhakusuunnitelmien laadinta ja niiden seuranta ovat lisänneet työnhakijoiden asiointia työvoimatoimistoissa ja siten myös lyhentäneet ilmoittautumisvälejä.

Kun työttömyys 1990-luvun alussa alkoi huomattavasti kasvaa, velvoitetyöllistäminen liian kalliina järjestelmänä lopetettiin vuoden 1993 alusta. Tällä toiminnalla oli vaikutuksia tilastoitujen työttömien työnhakijoiden tasoon sekä erityisesti pitkäaikaistyöttömien määrään, jotka näinä aikoina lähes kokonaan katosivat tilastoista.

Myös työttömyysturvaa koskevia säädöksiä muutettiin 1990-luvulla. Työttömyysturvan työssäoloehto piteni kuudesta kuukaudesta kymmeneen kuukauteen 1990-luvun lopulla. Lyhytaikaisten töiden vastaanottamista ja työvoimatoimistoon ilmoittautumista lisää nyt se, työssäoloehdon voi täyttää pidemmän ajanjakson kuluessa. Lisäksi työvoimahallinnon tietojärjestelmä uudistui vuoden 1997 aikana. Uudistuksen yhteydessä työnvälitysrekisteriin sisältyviä tietojen oikeellisuuden tarkistuksia lisättiin.

4.4 Työnvälitystilaston määritelmät

Työllinen

Työministeriön tilasto-ohjeen mukaan kaikki lyhyet työjaksot tulee merkitä rekisteriin. Kuitenkin työnhakija saattaa tehdä jonkin verran työtä ilman, että sitä kirjataan rekisteriin. Kirjautumiseen työlliseksi vaikuttaa myös työvoimatoimistojen käytännöt.

Työnvälitystilaston rekisteriviive vaikuttaa työttömän työnhakijan tosiasiallisen aseman arviointiin. Pitkät ilmoittautumisvälit saattavat aiheuttaa sen, että työvoimatoimisto ei saa tietoa työnhakijan tosiasiallisesta työllistymisestä.

Työtön työnhakija

Työtön työnhakija on henkilö, joka on ilman työtä ja on työhön käytettävissä. Toivotun työajan täytyy tällöin olla vähintään puolet alan normaalista työajasta.

Työtön työnhakija on myös lomautettu henkilö ja henkilö, joka odottaa sovitun työn alkamista.

Myös työnvälitystilasto nojaa lähtökohdiltaan ILO:n suosituksiin työttömyyden määrittelyssä. Työhaun aktiivisuus on työnvälitystilastossa kuitenkin toisella tapaa ymmärrettävissä kuin työvoimatutkimuksessa. Työnhaku työvoimatoimistossa on käytännössä sitä, että työtä vailla oleva henkilö ilmoitetaan työnhakijaksi, jonka jälkeen hänelle aletaan etsiä sopivaa työpaikkaa. Aikarajoitusta aktiivisuuden osoitukseksi ei käytännössä ole, koska pakolliset ilmoittautumisvälit työvoimatoimistossa asioimiseen vaihtelevat työvoimatoimistoittain ja asiakkaiden määrän mukaan. Periaate on se, että työvoimatoimiston tulee tarjota työnhakijalle työpaikka, vaikka työnhakija ei itse aktiivisesti sitä etsisikään.

Työnvälitystilastossa työttömiksi työnhakijoiksi lasketaan lomautetut. Lomautettujen täytyy ilmoittautua työvoimatoimistoon henkilökohtaisesti. Lomautettujen niin sanottu ryhmäilmoitustilastointi lopetettiin 1.9.1993 voimaan tulleen työttömyysturvalain muutoksen myötä, ja työnantajan ryhmäilmoituksia lomautetuista ei enää lasketa mukaan.

Työnhakijaa, joka voi ottaa tarjotun työn vastaan vasta määräajan kuluttua tai joka hakee vain työtä, jossa työaika on lyhyempi kuin puolet alan normaalista työajasta, ei merkitä työttömäksi. Työnvälitystilastossa ei myöskään lueta työttömiksi opiskelijoita, jotka vielä aikovat jatkaa opintojaan, eikä erilaisten eläkkeidensaajia (ml. työttömyyseläkeläiset), vaikka nämä itse ilmoittaisivat työvoimatoimistolle halukkuudestaan saada työpaikka. Työnvälitystilastossa näiden ryhmien ei katsota olevan työhön käytettävissä.

Korkean työttömyyden aikana työnhakijoita oli työvoimatoimistoissa runsaasti, ja ilmoittautumisvälit työvoimatoimistoon pitenevät huomattavasti. Pahimmillaan ilmoittautumisväli työvoimatoimistoon oli keskimäärin noin 6 kuukautta. Joka tapauksessa työttömien on työttömyysturvaa saadakseen ilmoitettava työvoimatoimistoon.

4.5 Työvoimatutkimuksen vastauskato ja satunnaisvaihtelu

Kaikissa haastattelututkimuksissa esiintyy vastauskatoa. Kaikkia haastateltavia ei kyetä tavoittamaan haastatteluun. Haastatteluun vastaamiseen vaikuttavat sukupuoli, ikä ja asuinalue sekä työttömän henkilön tapauksessa myös työttömyyden kesto. Tavoittamatta jäänyttä osaa haastateltavista kutsutaan vastauskadoksi. Työvoimatutkimuksessa vastauskadon osuus on noin 15 prosenttia otoksesta.

Lisäksi suhdannetilanteella on vaikutusta katoon. 1980-luvun lopun lähes täystyöllisyys-tilanteessa työnhakijarekisteriin kuuluvien työttömien vastauskato oli hieman korkeampi kuin korkean työttömyyden oloissa 1990-luvun alussa. Ilmeistä on, että matalan työttömyyden aikana työvoimatoimistoissa asioivat työnhakijat ovat vaikeasti työllistyviä ja myös haastattelututkimukseen vaikeasti tavoitettavia.

Työttömyyden yleistyessä 1990-luvulla työvoimatoimistoihin ilmoitettiin runsaasti työttömiä, jotka eivät vastaamiskäyttäytymiseltään juurikaan poikenneet muusta väestöstä. Myöhemmin 1990-luvun loppua kohti tultaessa vastauskato taas kasvoi. Tämä johtui siitä, että vaikeasti työllistyvien pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä kasvoi. Kadon riski lisääntyy myös tilanteessa, jossa työtön työnhakija saa työpaikan toiselta paikkakunnalta ja muuttaa. Toisaalta töiden aloittaminen kirjautuu useimmiten viiveellä työnhakijarekisteriin. Näin työtä toiselta paikkakunnalta saanut työnhakija voi esiintyä työttömänä rekisterissä ja jäädä työvoimatutkimuksessa katoon.

Vastauskadon vaikutuksia tuloksiin voidaan korjata käyttämällä niin sanottua jälkiositusmenetelmää. Työvoimatutkimuksen otos jaetaan tuloksia laskettaessa 312 pienempään otokseen eli jälkiositteeseen. Nämä jälkiositteet on muodostettu alueen, sukupuolen ja ikäryhmän perusteella. Tulosten laskennassa käytetään ositteita vastaavia väestötilastoja. Väkilukujen kautta lasketaan koko väestöä

koskevat tulokset. Ajatuksena on se, että ositteissa vastanneiden ja vastaamatta jättäneiden tilanne on samanlainen. Vastauskatoa oikaistaan myös käyttämällä tilastotietoja työministeriön työttömistä työnhakijoista.

Kadon lisäksi otospohjainen tutkimus merkitsee myös sitä, että julkaistavat luvut sisältävät otannasta aiheutuvaa satunnaisvaihtelua. Satunnaisvaihtelun kaltaista epävarmuustekijää voidaan kuitenkin hallita estimaatin keskivirheen avulla. Keskivirhe kuvaa sitä, kuinka tiiviisti havainnot ovat keskittyneet otoskeskiarvon ympärille. Keskivirheen avulla voidaan tutkimuksen kullekin tulosluvulle laskea luottamusväli, jolla perusjoukon tulosluvun todellinen arvo on tietyllä luotettavuustasolla. Esimerkiksi työttömien määrän estimaatti oli vuoden 2002 elokuussa 214 000 ja keskivirhe oli 7142. Kun keskivirhe kerrotaan luottamusvälin kertoimella 1,96, saadaan 95 prosentin luotettavuustasolla virhemarginaaliksi 14 000 ja työttömien määräksi 200 000–228 000. Neljännesvuosija vuosiestimaattien keskivirheet ovat pienempiä kuin kuukausilukujen keskivirheet.

4.6 Työnvälitystilaston päivitysviive

Myös työministeriön työnvälitystilastoissa saattaa olla tilaston tekotavan mukanaan tuomaa harhaa. Työnvälitystilaston päivitysviiveet johtuvat siitä, että asiakasrekisterit eivät ole ajan tasalla. Tiedon saannin hitaus on yleensä seurausta asiakastyön kiireydestä. Korkean työttömyyden aikana 1990-luvun puolivälissä työvoimatoimistoissa asioi runsaasti asiakkaita, ja tällöin työvoimatoimistojen re-

surssit eivät vastanneet lisääntyntä asiakkaiden määrää. Tämänkaltaisia voimakkaita suhdanteiden käännevaiheita lukuun ottamatta ovat päivitysviiveistä aiheutuvat virheet olleet likimain saman suuruisia. Tasoluvut korjautuvat sitä mukaan kun viivästyneet tiedot saadaan tallennettua rekisteriin. Työministeriössä kiinnitetään jatkuvaa huomiota rekisteritietojen ajantasaisuuden ylläpitoon.

5. Työvoimatutkimuksen ja työnvälitystilaston tulosten vertailua

Seuraavassa vertaillaan Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen ja työministeriön työnvälitystilaston työttömyyslukuja. Luvussa 5.1 tarkastellaan työttömyystilastojen pitkän ai-

kavälin kehitystä vuosiaineistojen pohjalta. Luvussa 5.2 tarkastellaan vuosina 1997–2000 tapahtuneiden uudistuksien vaikutuksia sekä vuosi- että kuukausiaineistoilla.

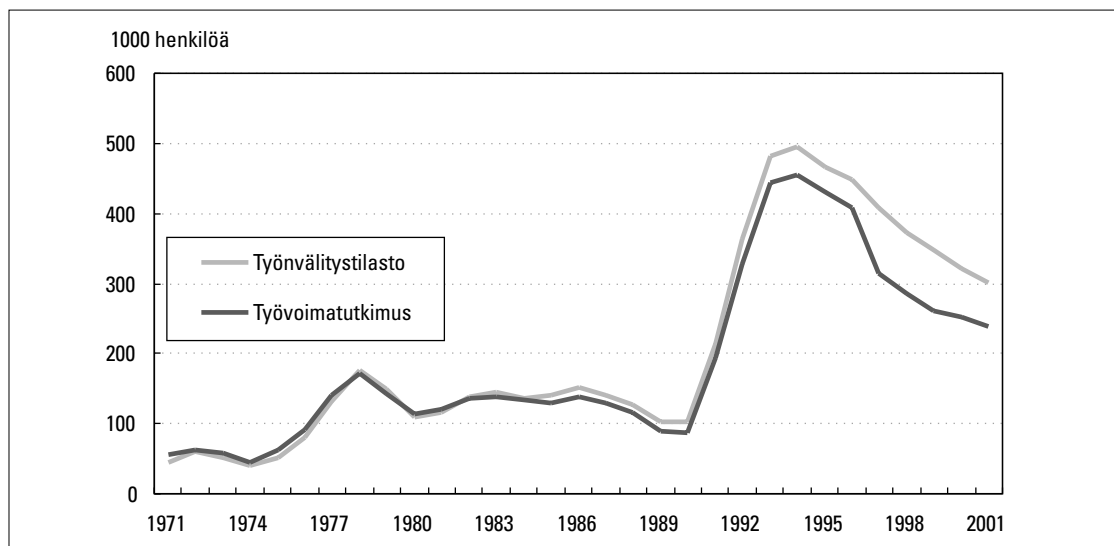
5.1. Työttömyyden pitkän aikavälin kehitys

Erilaisista lähtökohdista huolimatta Tilastokeskuksen työvoimatutkimus ja työministeriön työnvälitystilasto antavat yhdenmukaisen kuvan työttömyyden pitkän aikavälin kehityksestä (Kuvio 3). Molemmat tilastot ovat onnistuneet perustehtävässään, eli kyenneet kuvaamaan Suomea koetelleen, OECD-maiden historiassakin poikkeuksellisen voimakkaan

työttömyyden nousun ja sitä seuranneen työttömyyden alentumisen yhdenmukaisesti.

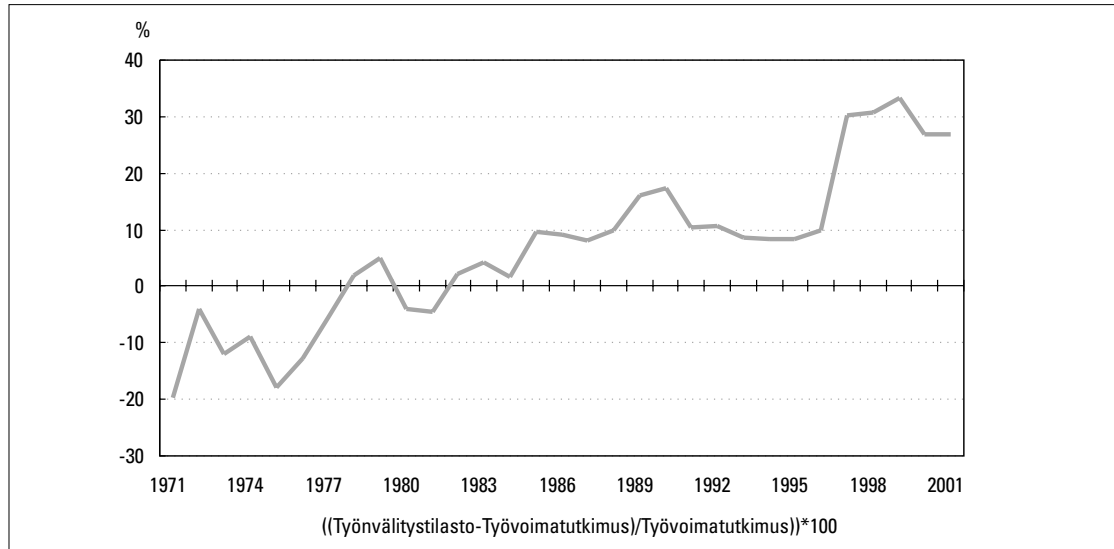
Ennen 1970- ja 1980-lukujen taitetta oli työvoimatutkimuksen osoittama työttömyyden määrä työnvälitystilastoa suurempi. Tämän jälkeen on työnvälitystilasto osoittanut jatkuvasti suurempaa työttömyyden määrää (Kuvio 4). Syy tilastojen keskinäisen

Kuvio 3. Työttömyys työnvälitystilaston ja työvoimatutkimuksen mukaan 1971–2001



Lähde: Työministeriö ja Tilastokeskus

Kuvio 4. Työnvälitystilaston ja työvoimatutkimuksen suhteellinen ero 1971–2001, prosenttia



Lähde: Työministeriö ja Tilastokeskus

suhteen muutokseen oli se, että työttömyyskorvauksen saamisen perusteita laajennettiin. Uudistuksen seurauksena rekisteröityjen työttömien määrä lisääntyi. Tämä työvoimahallinnon muutos oli siten varsin merkittävä, sillä se lisäsi suuresti työvoimatoimistoihin ilmoittautumisia.

Myöhemmin 1980-luvulla työnvälitystilaston ja työvoimatutkimuksen suhteellinen ero työttömyystilastoissa hieman kasvoi. Vuosikymmenen loppua kohti työnvälitystilaston osoittama työttömyysluku oli 17 prosenttia suurempi kuin työvoimatutkimuksen työttömyysluku. 1990-luvun alussa työttömyyden kasvaessa voimakkaasti työttömyysluvut lähenivät toisiaan, sillä työpaikkojen puuttumisen vuoksi useimmilla työvoimatut-

kimuksen työttömistä oli voimassa oleva työnhaku myös työvoimatoimistossa.

Toinen merkittävä muutos työttömyystilastojen välisessä suhteessa tapahtui 1990-luvun jälkipuoliskolla. Työvoimatutkimuksen määritelmiä yhdenmukaistettiin Euroopan unionin työvoimatutkimuksen kanssa ja uudet määritelmät otettiin käyttöön vuosina 1997–1998. Vuoden 1998 toukokuun tuloksista alkaen työvoimatutkimuksen käsitteet ja määritelmät harmonisoitiin kokonaan vastaamaan kansainvälisen työjärjestön ILO:n suosituksia ja EU:n työvoimatutkimuksen asetuksia. Tällöin työvoimatutkimuksen osoittama työttömien määrä alentui noin 50 000 henkilöllä, ja työttömyyslukujen ero tilastojen välillä kasvoi voimakkaasti.

5.2 Uudistusten vaikutus työvoimatutkimuksen työttömyyslukuun

Uudistetun työvoimatutkimuksen taaksepäin korjattujen aikasarjojen avulla voidaan tarkastella uudistusten vaikutuksia työttömien määrään (Kuvio 5). Uudistuksen seurauksena työttömien määrä väheni. Uuteen määritelmään perustuva työttömyys oli ajanjaksolla 1988–1996 keskimäärin noin 90 prosenttia vanhan määritelmään perustuvasta työttömyydestä. Nykyisellä hieman alle 10 prosentin työttömyystasolla vanha määritelmä antaisi noin 1 prosenttiyksikköä suuremman työttömyysasteen.

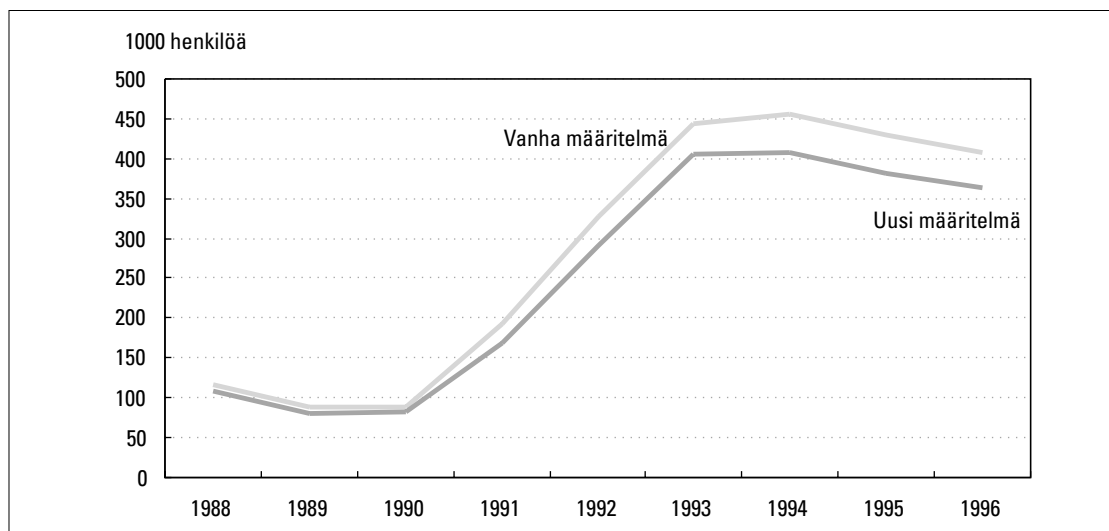
Kuviossa 6 on Tilastokeskuksen uuden määritelmän ja työministeriön työnvälitystoiminnan mukainen työttömyys sekä työttömyyden kausivaihteluista puhdistetut trendit. Kuvioista havaitaan kaksi tekijää. Ensimmäkin, 1990-luvun jälkipuoliskolla ja vuosituhanen vaihteessa työnvälitystilaston mukainen työttömyys on vuositasolla ollut noin 65 000–95 000 henkilöä suurempi kuin työ-

voimatutkimuksen työttömyys. Toiseksi, työvoimatutkimuksessa työttömyyden kausivaihtelut ovat olleet suuremmat kuin työnvälitystilastossa, ja työttömyys on varsinkin keväällä ollut suurempi kuin työnvälitystilaston työttömyys. Seuraavassa haetaan vastauksia näihin kysymyksiin.

Keskeisin Euroopan unionin tuoma muutos koski työnhaun ja työn vastaanottamisen aktiivisuutta. Työnhakijarekisterissä kirjoilla oloa ei enää automaattisesti lueta työnhauksi, vaan uudistuksen myötä henkilöltä edellytetään aktiivista, säännöllistä yhteydenottoa työnvälitykseen. Säännölliseksi yhteydenotoksi määriteltiin se, että henkilö on asioinut työnvälityksessä tutkimusta edeltävien neljän viikon aikana.

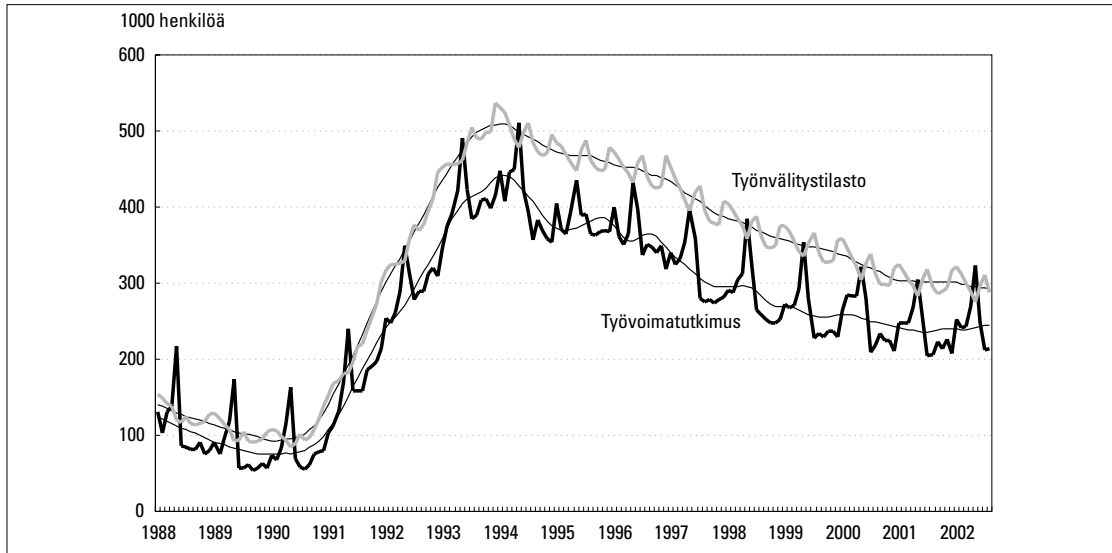
Työnhaun aktiivisuuden kriteerin tiukentuessa osa vanhan määritelmän mukaisista työttömistä tuli piilotyöttömiä. Työvoimatutkimuksessa piilotyöttömillä tarkoitetaan

Kuvio 5. Työvoimatutkimuksen työttömyys 1988–1996, vanha ja uusi määritelmä



Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus

Kuvio 6. Työvoimatutkimuksen ja työnvälitystilaston työttömyys sekä niiden trendit 1988.1–2002.8

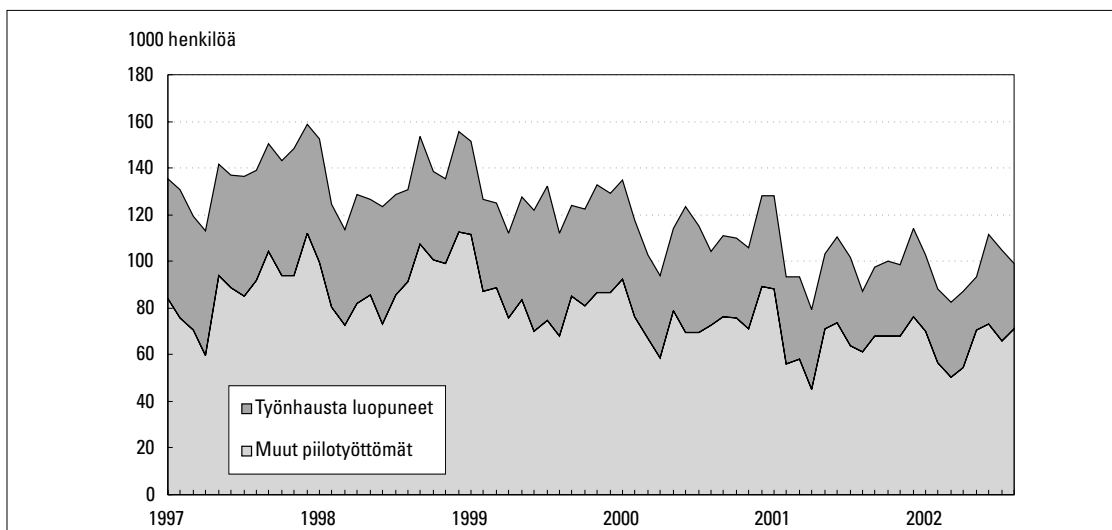


Lähde: Työministeriö ja Tilastokeskus

työttömiä, jotka eivät ole neljän viikon aikana hakeneet työtä, mutta muuten haluavat työtä. Piilotyöttömät luetaan työvoimatutkimuksessa työvoiman ulkopuolella oleviin. Työnhauan aktiivisuutta koskevan uudistuk-

sen myötä työvoimatutkimuksen osoittama työttömyyden määrä väheni noin 50 000 henkilöllä ja ero työvoimatutkimuksen ja työnvälitystilaston työttömyyden määrässä kasvoi entisestään. Vuonna 2001 tilastojen

Kuvio 7. Piilotyöttömät työvoimatutkimuksessa 1997.1– 2002.8



Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus

ero työttömyydessä oli noin 65 000 henkilöä.

Piilotyöttömiä on ollut enimmillään talvi-kuukausina. Esimerkiksi vuosien 1997 ja 1998 sekä vuosien 1998 ja 1999 vaihteessa piilotyöttömiä oli yli 150 000 (Kuvio 7). Vuoden 1999 tammikuusta lähtien piilotyöttömyys on alentunut tasaisesti ja laski vuoden 2001 loppuun mennessä noin 100 000 henkilön tasolle.

Piilotyöttömät jaetaan sen syyn mukaan, miksi ei ole etsinyt työtä (Kuvio 7). Niihin, jotka uskovat, ettei sopivaa työtä ole tarjolla (työnhausta luopuneet) ja niihin, joilla syynä on esimerkiksi opiskelu, lastenhoito, terveydellinen tai jokin muu syy (muut piilotyöttömät). Muiden syiden vuoksi piilotyöttömänä olevat muodostavat piilotyöttömistä suuremman ryhmän, noin 60–70 prosenttia. Heitä oli vuonna 2001 keskimäärin noin 67 000. Vastaavasti työnhausta luopuneita piilotyöttömiä oli noin samana ajankohtana noin 34 000.

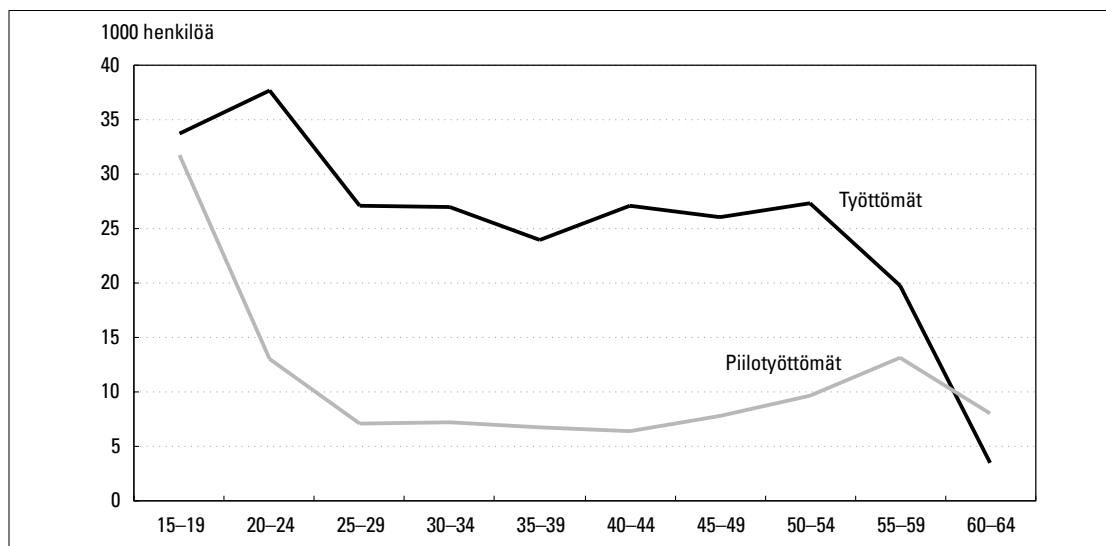
Kuviossa 8 verrataan työvoimatutkimuksen piilotyöttömiä ja aktiivisen työnhaun kri-

terin täyttäviä työttömiä ikäryhmittäin. Työvoimatutkimuksessa aktiivisen työnhaun kriteerit täyttävistä työttömistä merkittävä osa kuuluu nuoriin ikäryhmiin. Piilotyöttömiä on myös paljon aivan nuorimmissa, 15–19-vuotiaiden ikäryhmässä. Tässä ikäryhmässä piilotyöttömiä oli keskimäärin yli 30 000 vuonna 2000.

Yli 54-vuotiaiden osuus aktiivisen työnhaun kriteerin täyttävistä työttömistä on hyvin vähäinen. Vain hieman yli 30 000 yli 54-vuotiasta henkilöä luetaan työvoimatutkimuksessa työttömiksi. Piilotyöttömiä on yli 54-vuotiaiden ikäryhmissä noin 20 000. Vähiten piilotyöttömiä on parhaassa työiässä olevien 25–54-vuotiaiden ikäryhmissä, keskimäärin noin 7 000 piilotyöttömää yhtä 5-vuotiskäyryä kohden.

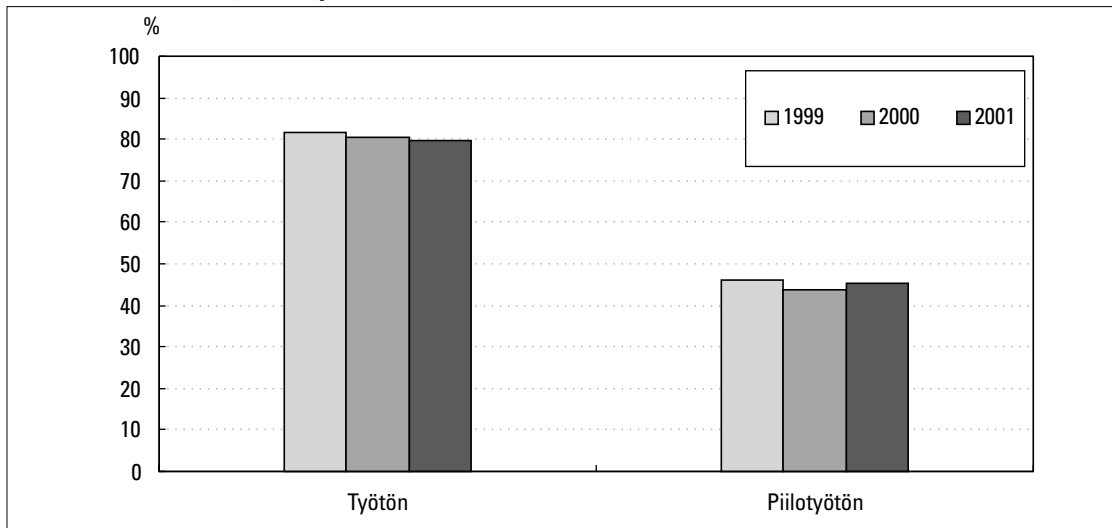
Työvoiman ulkopuolella olevat piilotyöttömät ovat varsin passiivisia työnhaussa verrattuna aktiivisen työnhaun kriteerin täyttävien työttömiin (Kuvio 9). Keskimäärin noin 45 prosentilla työvoimatutkimuksen piilotyöttömistä on ollut voimassa oleva haku työvoimatoimistossa vuosina 1999–2001.

Kuvio 8. Työvoimatutkimuksen työttömät ja piilotyöttömät ikäryhmittäin 2000



Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus

Kuvio 9. Työvoimatutkimuksen työttömien ja piilotyöttömien voimassa oleva haku työvoimatoimistossa 1999, 2000 ja 2001, prosenttia



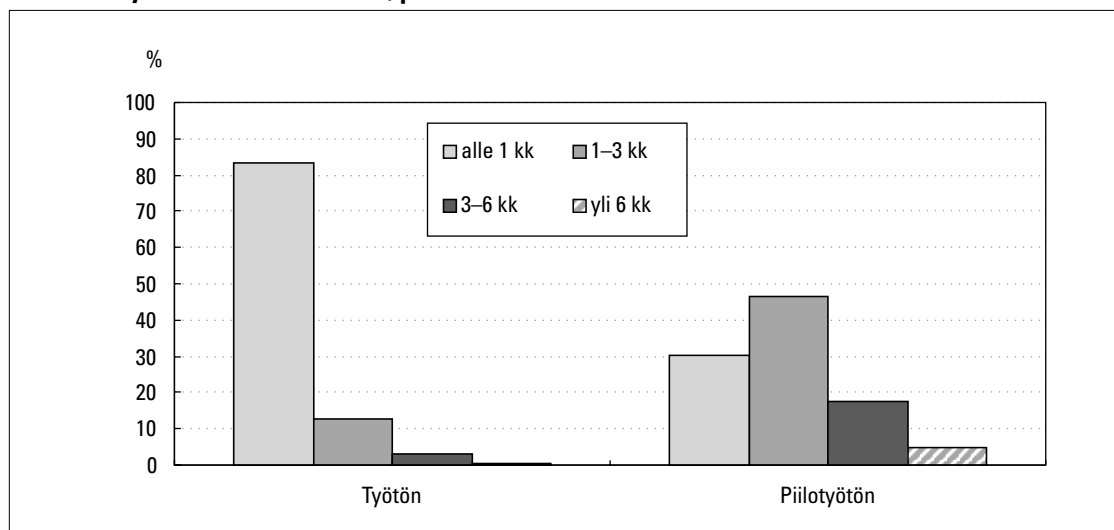
Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus

Työvoimatutkimuksen työttömistä puolestaan noin 80 prosentilla on ollut työnhaku voimassa samana ajanjaksona. Vastaavasti vuonna 2001 noin 30 prosenttia piilotyöttömistä on ollut yhteydessä työvoimatoimistoon viimeisen kuukauden aikana, kun työt-

tömistä yli 80 prosenttia otti yhteyttä työvoimatoimistoon kuukauden aikana (Kuvio 10).

Kun aktiivisen työnhaun kriteerit täyttävät työttömät yhdistetään piilotyöttömiin saadaan tunnusluku, joka on varsin lähellä työnvälitystilaston osoittamaa työttömyyslu-

Kuvio 10. Työvoimatutkimuksen työttömien ja piilotyöttömien viimeksi tapahtunut yhteydenotto työvoimatoimistoon 2001, prosenttia



Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus

kua (Kuvio 11). Tämä työtä vailla olemista kuvaava tunnusluku ei ole riippuvainen työnhaun aktiivisuudesta, vaan periaatteellinen työhön käytettävyys ilman työnhakua koskevia aikarajoja ratkaisee työttömyyden ja työvoimassa olemisen laajuuden.

Piilotyöttömät selittävät osaltaan Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen ja työministeriön työnvälitystilastojen työttömyyden määrän eroa, mutta työvoimatutkimuksen voimakkaat työttömyyden kausivaihtelut näkyvät edelleen vaikka piilotyöttömät lisätään mukaan aktiivisen työnhaun kriteerin täyttäviin työttömiin (Kuvio 11). Selitystä siihen, miksi työvoimatutkimuksen työttömyys on keväisin ollut suurempaa kuin työnvälitystilastojen, voidaan etsiä paitsi aktiivisen työnhaun kriteerin korostumisesta, myös uudesta opiskelijoiden työmarkkina-aseman luokittelusta.

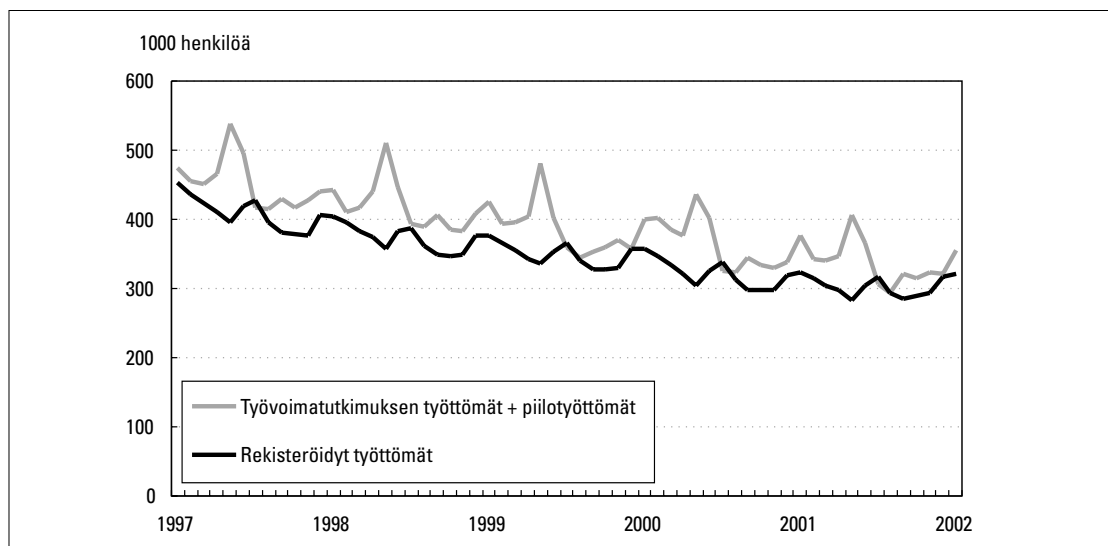
Uudistetussa työvoimatutkimuksessa opiskelijat voivat kirjautua työttömiksi mikäli he täyttävät aktiivisen työnhaun kriteerit. Etsitty työ voi olla myös osa-aikatyötä tai esimerkiksi viikonlopputyötä. Siten työvoimatutkimuksessa opiskelijat voivat kirjautua työttö-

miksi jo lukukausien aikana. Sitä vastoin työnvälitystilastossa opiskelijat eivät pääse työttömiksi työnhakijoiksi työvoimatoimistoon lukukausien aikana. He voivat kuitenkin hakea työtä työnvälityksen kautta tänä aikana, mutta heidät kirjataan työvoiman ulkopuolella oleviksi työnhakijoiksi.

Työvoimatutkimuksessa opiskelijoiden haikutuminen työmarkkinoille näkyy keväisin työttömyyden nousuna (Ks. kuvio 6 sivulla 22). Tilanne korostui 1990-luvun loppua kohti työvoiman kysynnän lisääntyessä. Opiskelijoiden työvoiman tarjonnasta johtuen työvoimatutkimuksen työttömien määrä on ollut keväisin suurempi kuin työnvälitystilaston. Esimerkiksi vuoden 2002 toukuussa oli työvoimatutkimuksen työttömien määrä noin 47 000 suurempi kuin työnvälitystilaston. Kevättä lukuun ottamatta työnvälitystilaston osoittama työttömyysluku on vuodenaikasta riippuen noin 50 000–70 000 suurempi kuin työvoimatutkimuksen työttömyysluku.

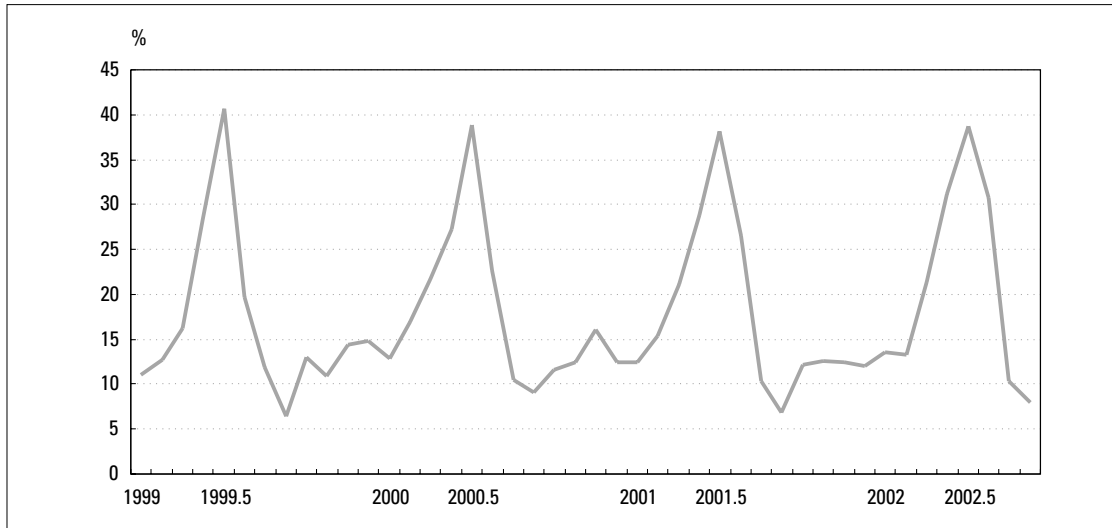
Työvoimatutkimuksessa opiskelijoiden osuus työttömistä on keväisin erittäin suuri

Kuvio 11. Työvoimatutkimuksen työttömät ja piilotyöttömät yhteensä ja työnvälitystilaston työttömät 1997.1–2002.1



Lähde: Työministeriö ja Tilastokeskus

Kuvio 12. Päätoimisten opiskelijoiden osuus työvoimatutkimuksen työttömistä 1999.1–2002.8, prosenttia

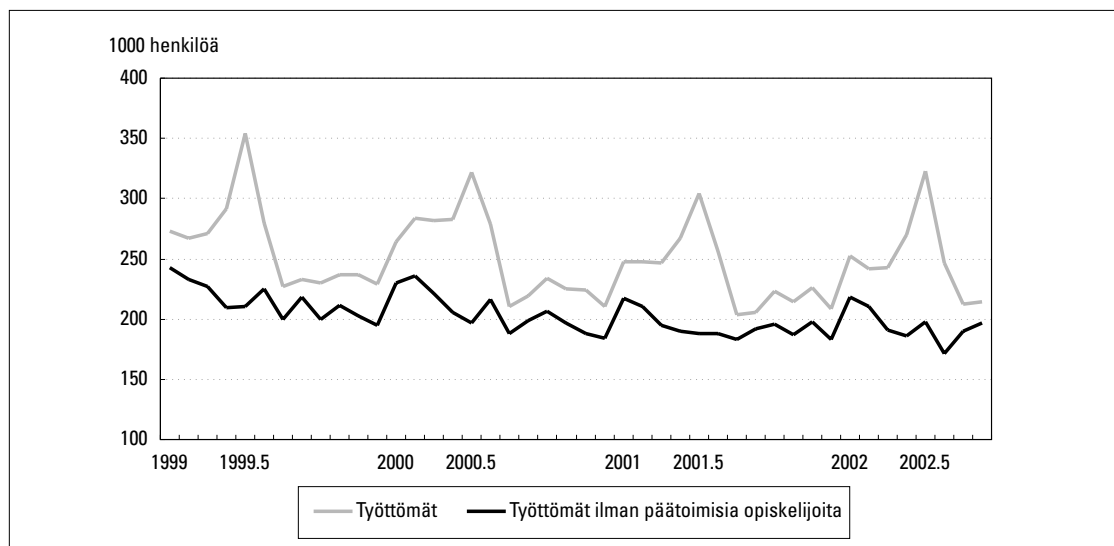


Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus

(Kuvio 12). Päätoimisten opiskelijoiden osuus kaikista työttömistä on toukokuussa ollut peräti 40 prosentin luokkaa. Muina vuodenaikoina päätoimisten opiskelijoiden osuus työvoimatutkimuksen kaikista työttömistä on

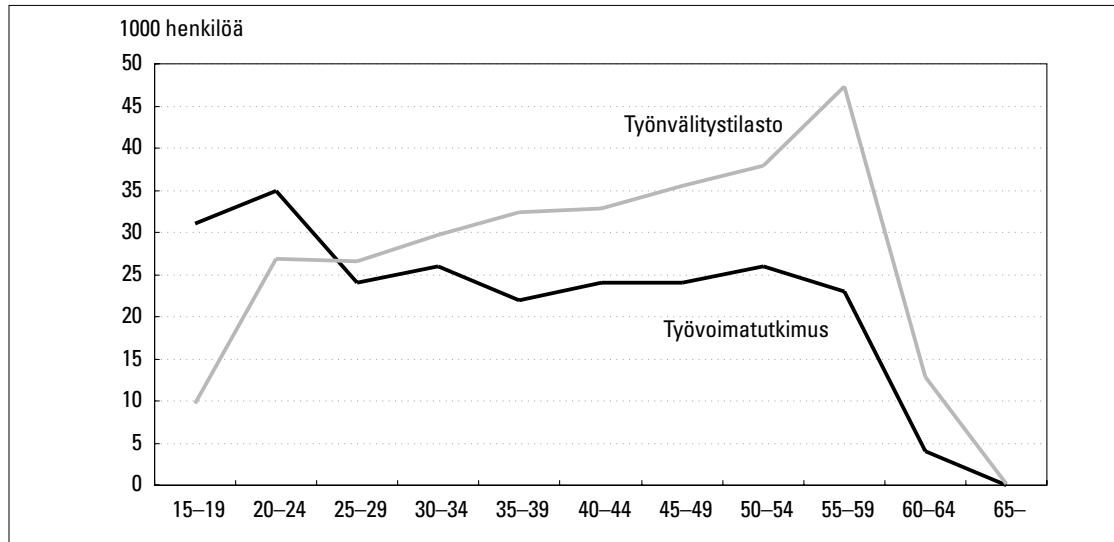
ollut huomattavasti vähäisempi, noin 5–15 prosenttia. Opiskelijoiden työvoiman tarjonta selittää näitä voimakkaita työttömyyden kausivaihteluita keväisin. Kun työvoimatutkimuksen työttömistä vähennetään päätoimiset

Kuvio 13. Työvoimatutkimuksen työttömät ja työttömät ilman päätoimisia opiskelijoita 1999.1–2002.8



Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus

Kuvio 14. Työttömät ikäryhmittäin 2001, työvoimatutkimus ja työnvälitystilasto



Lähde: Työministeriö ja Tilastokeskus

opiskelijat, saadaan työttömien määrä, joka osoittaa vähäistä kausivaihtelua (Kuvio 13).

Työvoimareservejä kartoitettaessa on havaittu, että työn haluamisen mukaan opiskelijat muodostavat työvoimatutkimuksessa toiseksi suurimman reservin työttömien jälkeen (Hämäläinen, 2002). Samalla opiskelijoiden aktiivisesta työnhausta johtuva työttömyyden kasvu hankaloittaa työvoimatutkimuksen työttömyyslukujen vertailtavuutta työministeriön lukuihin. Nuoret ovat työmarkkinoilla sekä ammatillisesti että alueellisesti liikkuvampia kuin varttuneemmat. Opiskelun päättäminen ja uran valinta merkitsevät sitä, että työtä etsitään ja vaihdetaan. Välille saattaa mahtua useitakin lyhyitä työttömyysjaksoja, jotka näkyvät työvoimatutkimuksessa nuorisotyöttömyyden vaihteluna.

matutkimuksessa nuorisotyöttömyyden vaihteluna.

Ikäryhmittäin tarkasteltuna työvoimatutkimuksen ja työnvälitystilaston työttömyydessä onkin suuri rakenteellinen ero (Kuvio 14). Työministeriön työttömistä oli vuonna 2001 noin kolmannes 50 vuotta täyttäneitä, kun taas työvoimatutkimuksen työttömistä vain viidennes oli yli 50-vuotiaita. Vastavasti työvoimatutkimuksessa on alle 25-vuotiaita työttömiä huomattavasti enemmän kuin työministeriön rekistereissä. Ikäryhmittäinen työttömyyden vertailu tiivistää monet erot tilastojen välillä; aktiivisen työnhaun kriteerin, opiskelijoiden mahdollisen kirjautumisen työttömäksi ja piilotyöttömyyden.

6. Työttömyyden eri muodot ja työvoimaan kuulumattomuus

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen ja työministeriön työnvälitystoiminnan rekistereiden käyttö ovat virallinen ja vakiintunut tapa tarkastella työttömyyttä. Lisäksi esitetään työttömyyden eri muotoja ja laskentatapoja, joilla pyritään joko kiinnittämään huomio johonkin tiettyyn työttömyyden ongelma-alueeseen tai kuvaamaan työtä vailla ja työvoiman ulkopuolella olemista.

Työvoimatutkimuksen uudistuksilla on suuri merkitys työvoiman ulkopuolisen ryhmän suuruuteen, sillä työnhaun aktiivisuus-

den korostumisen myötä ei-aktiiviset työnhakijat eli piilotyöttömät määritellään nyt työvoiman ulkopuolelle kuuluviin henkilöihin. Näiden eri ryhmien tarkastelu on viime vuosina korostunut työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuuden vuoksi. Näköpiirissä oleva suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen ja siitä aiheutuva työvoimapula tulevat jatkossa entisestään korostamaan työttömyyden eri muotojen ja työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien tarkastelua.

6.1 Pitkäaikaistyöttömyys

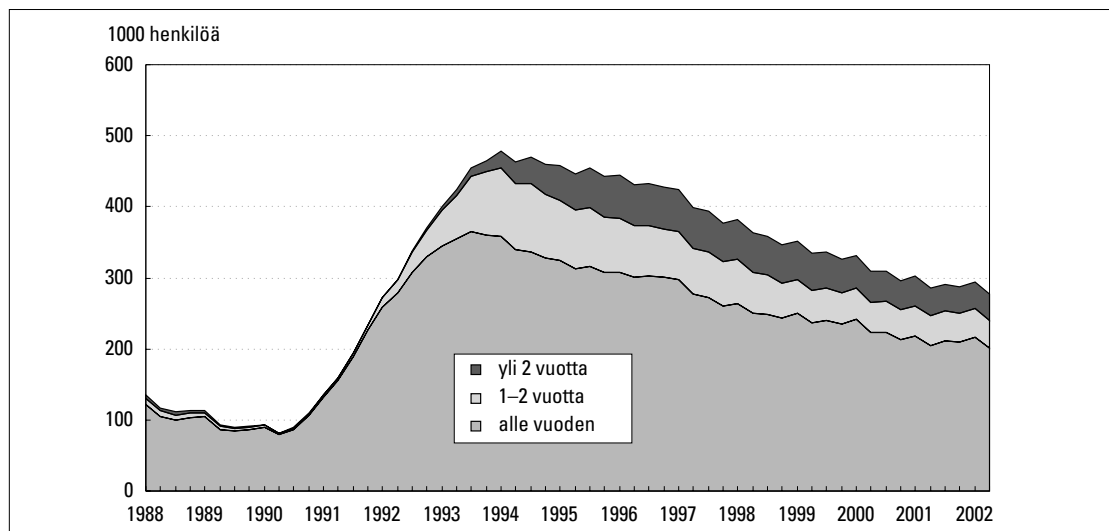
Pitkäaikaistyöttömät ovat työttömiä, joiden työttömyys on kestänyt yhtäjaksoisesti yli vuoden. Pitkäaikaistyöttömyys on varsinkin ikääntyneiden ja matalan koulutustason työttömien ongelma. Se on vakava ongelma siksi, että työttömyyden jatkuessa pitkään työttömän ammattitaito heikentyy ja työttömällä on suuri riski syrjäytyä lopullisesti työmarkkinoilta.

Pitkäaikaistyöttömien määrä on laskenut 1990-luvun jälkipuoliskolla vuosituhaten vaihteeseen mennessä (Kuvio 15). Työministeriön työnvälitystilaston mukaan vuonna 1997 pitkäaikaistyöttömiä oli keskimäärin noin 124 600 ja vuonna 2001 noin 82 700. Pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä työnhakijoista on kuitenkin pysynyt suhteellisen vakaana. Vuonna 1997 yli vuoden työttömänä olleiden osuus kaikista työttömistä oli noin 30 prosenttia ja vuonna 2001 noin 27 prosenttia. Pitkäaikaistyöttö-

myyden osuus kokonaistyöttömyydestä ei ole 1990-luvun lopulla vähentynyt suotuisasta talouskehityksestä huolimatta.

Työttömyyden pitkittymistä katkaistaan työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä, koulutuksella ja tukityöllistämällä. Työministeriön mukaan vuonna 2001 työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä oli keskimäärin noin 80 000 henkilöä. Pitkäaikaistyöttömät eivät kuitenkaan ole vuodesta toiseen samoja henkilöitä, vaan pitkäaikaistyöttömien joukko vaihtuu vuosittain. Vuonna 2001 pitkäaikaistyöttömyys päättyi 73 500 henkilöltä ja uusia pitkäaikaistyöttömyyksiä alkoi noin 69 900 henkilöllä. Toimenpiteiden hyöty onkin usein tilapäinen, sillä pitkäaikaistyöttömyys muuttuu helposti toistuvaistyöttömyydeksi, ja henkilö päätyy toimenpidesijoitusten, määrärajojen työsuhteiden ja työttömyysjaksojen vuorottelukierteeseen (Kauppinen, 2002).

Kuvio 15. Työnvälitystilaston työttömät työttömyyden keston mukaan 1988.1–2002.1



Lähde: Työministeriö

6.2 Rakenteellinen työttömyys

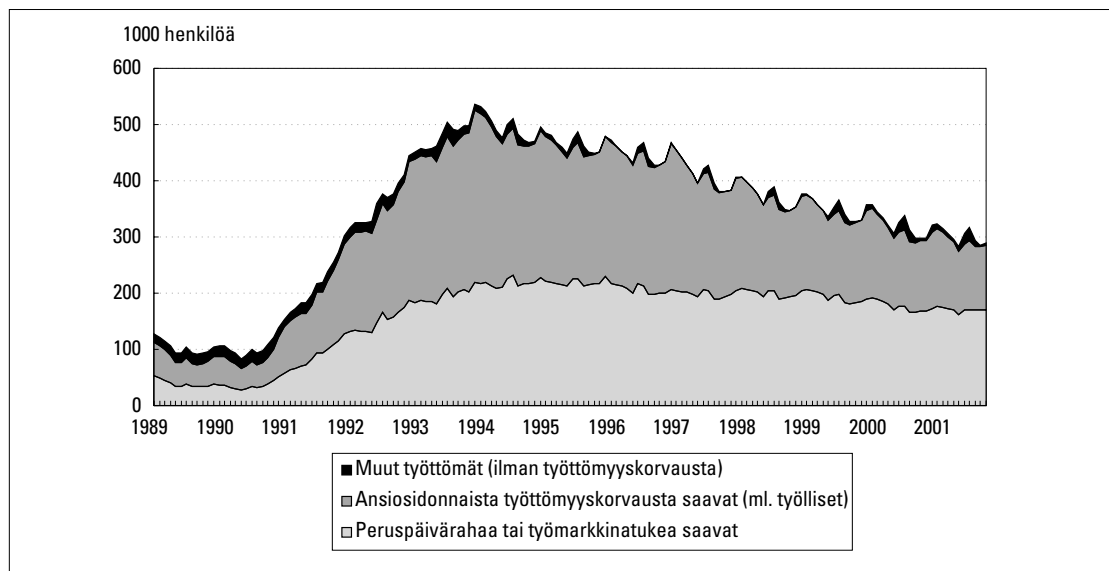
Korkean työttömyyden ja työvoiman rekrytointivaikeuksien samanaikainen esiintyminen osoittaa työttömyysongelmien rakenteellisuuden. Yhtenä keskeisenä syynä rakenteelliseen työttömyyteen on nähty se, että työelämän vaatimukset ovat kasvaneet siinä määrin, ettei työttömien ammattitaito enää riitä. Rakenteellisen työttömyyden syitä on etsitty myös verotuksesta, tulonsiirroista ja työttömyysturvasta. Niiden suuruudella tai mitoituksella on katsottu voivan yksittäistapauksissa olla vaikutusta siihen, että työpaikan tarjoaminen tai työpaikan vastaanottaminen ei ole taloudellisesti kannattavaa.

Avoimna olevien työpaikkojen ja työttömien työnhakijoiden samanaikainen esiintyminen on osoitus rakenteellisesta työttömyydestä. Työnvälitystilastojen mukaan vuonna 2001 työttömiä työnhakijoita oli noin 302 000 ja avoinna olevia työpaikkoja keskimäärin noin 43 000. Vuodesta 1997 vuoteen

2001 avoinna olevien työpaikkojen määrä työnvälityksessä kasvoi keskimäärin yli 40 prosenttia, kun taas työttömien työnhakijoiden määrä väheni vastaavalla ajanjaksolla noin 26 prosenttia. Työttömyyden rakenteellisuutta kuvaa myös se, että huolimatta ajoittain ilmenneistä työvoimakapeikoista, on avoinna olevien työpaikkojen keskimääräinen avoinna olon kesto pidentynyt 18 päivästä 21 päivään vuosina 1997–2001.

Työvoiman tarjonnan tarkastelu paljastaa rakenteellisena ongelmana myös sen, että yhä useampi työtön on nykyisin joko peruspäivärahan tai työmarkkinatuen varassa (Kuvio 16). Vuonna 1994 noin 44 prosenttia työttömistä koostui peruspäivärahan tai työmarkkinatuen saajista, mutta vuonna 2001 heitä oli jo 56 prosenttia kaikista työttömistä. Vuosituhannen alkaessa yhä suurempi osa työttömistä on vaikeasti työllistyviä (Työministeriö, 2002).

Kuvio 16. Työnvälitystilaston työttömät ja työttömyyskorvauksien saajat 1989–2001



Lähde: Työministeriö

6.3 Laaja työttömyys ja työtä vailla oleminen

Työtä vailla oleminen voidaan ymmärtää hyvin monin eri tavoin. Jossakin määrin jo vaikiintunut käsite on laaja työttömyys. Se saadaan, kun työministeriön työttömien työnhakijoiden määrään lisätään toimenpiteille sijoitetut ja työttömyyseläkeläiset. Työministeriön tilastojen mukaan laaja työttömyys oli vuonna 2001 noin 434 600 henkilöä. Heistä työttömiä työnhakijoita oli 302 177, tukitöissä, työvoimakoulutuksessa tai sijoitettuna muille toimenpiteille oli noin 79 707 sekä noin 52 700 oli työttömyyseläkkeellä.

Laaja työttömyys muodostui Suomeen laman aikana. Pääosin ikään, ammattitaidon ja

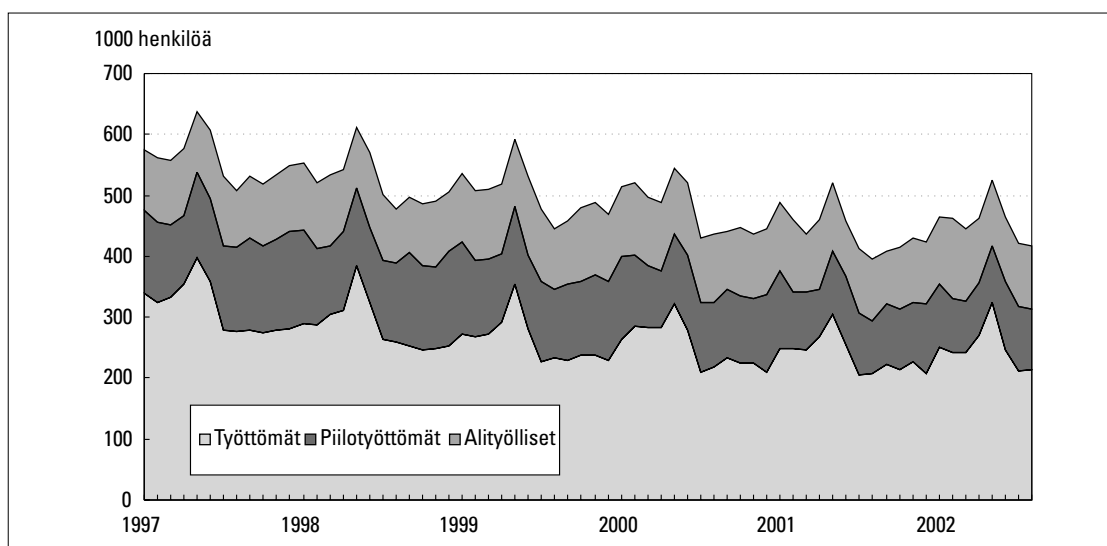
koulutuksen puutteisiin liittyvät tekijät ovat vaikeuttaneet työttömien paluuta työelämään. Työttömyys ilmenee sekä yhdenjaksoisena pitkäaikaistyöttömyytenä että toistuvaistyöttömyytenä, jota katkaisevat lyhyet avoimien markkinoiden työsuhteet ja työvoimapolitiittiset toimenpiteet. Laajaa työttömyyttä voidaan käyttää arvioitaessa työttömyydestä kansantaloudelle aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Laajan työttömyyden käsite oli mm. keväällä 2002 runsaasti julkisuudessa IMF:n Suomea koskevan maaraportin johdosta (IMF, 2002)³.

3 Laajan työttömyyden yhteydessä kutsutaan Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen tai työministeriön työnvälitystilaston työttömyyttä yleensä nk. avoimeksi työttömyydeksi.

Toinen vakiintumattomampi työttömyyden käsitteen laajennus on Tilastokeskuksessa käytetty työtä vailla oleminen (Kuvio 17). Tunnusluku saadaan kun Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työttömien määrään lisätään työvoimatutkimuksen piilotyöttömät ja alityölliset. Alityöllisellä tarkoitetaan työllistä, joka tekee osa-aikatyötä, koska koko-aikatyötä ei ole tarjolla, tekee lyhennettyä työviikkoa työnantajan toimesta tai jolle ei ole

työtä tarjolla tilausten ja asiakkaiden vähyyden tai lomautusten takia.⁴ Työvoimatutkimuksen mukaan työtä vailla olevia henkilöitä oli enimmillään vuonna 1997, keskimäärin noin 560 000. Sittenmin heidän määrä laski noin 440 000 henkilön tasolle vuoteen 2001 mennessä. Alityöllisten määrä kaikista työtä vailla olevista henkilöistä on varsin suuri, keskimäärin hieman yli 100 000 henkilöä vuosina 1997–2000.

Kuvio 17. Työtä vailla olevat työvoimatutkimuksessa 1997.1–2002.8



Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus

4 Alityöllisyyden (myös vajaatyöllisyys) määrittelystä ks. ILO (1982) tai OECD (1995).

6.4 Ulkomaalaisten työttömyys

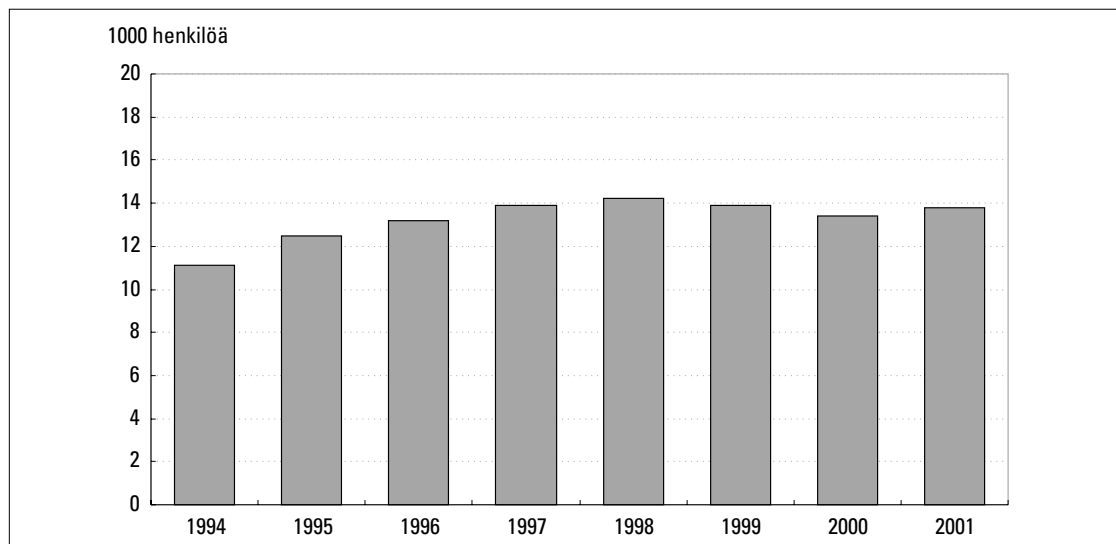
Työvoimapulan uhka on herättänyt keskustelua myös siitä, tulisiko ulkomaalaisten maahanmuuttoa pyrkiä edistämään. Lisäksi esillä on ollut kysymys maahanmuuttajien ammatitaidosta ja sopeutumisesta Suomen työelämään. Ulkomaan kansalaisten työmarkkina-asemaa voidaan tarkastella Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastolla ja työministeriön työnvälitystilastolla.

Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan ulkomaan kansalaisia oli maassamme vuonna 2001 noin 99 000, mikä oli noin 1,9 prosenttia koko väestöstä (Tilastokeskus 2002). Ulkomaan kansalaisia oli työttömänä enimmillään vuonna 1998, hieman yli 14 000 (Kuvio 18). Vuosituhannen vaihteessa ulkomaalaisten työttömien määrä laski, mutta vuonna 2001 heidän määränsä on ollut hieman nousussa.

Työttömyysaste kuvaa työttömien määrää paremmin ulkomaan kansalaisten asemaa Suomen työmarkkinoilla. Ulkomaan kansalaisten keskimääräinen työttömyysaste on perinteisesti ollut korkeampi kuin koko väestön työttömyysaste. Työssäkäyntitilaston mukaan vuonna 2000 oli ulkomaan kansalaisten työttömyysaste keskimäärin 31 prosenttia. Työministeriön arvio ulkomaalaisten työttömyysasteesta vuodelle 2001 on 31,4 prosenttia. Ulkomaalaisten työttömyysaste on toki laskenut viime vuosina - esimerkiksi vuonna 1994 se oli 53 prosenttia - mutta se on edelleen selvästi korkeampi kuin muun väestön.

Euroopan unionin alueelta saapuneiden ulkomaan kansalaisten työttömyysasteet ovat kaikista maista alhaisimmat, eivätkä juurikaan poikkea Suomen keskimääräisestä työttömyysasteesta. Sitä vastoin Lähi-idästä, en-

Kuvio 18. Ulkomaalaiset työttömät työnvälityksessä 1994–2002



Lähde: Työministeriö

tisen Jugoslavian maista Balkanilta ja Afrikasta saapuneilla ulkomaalaisilla työttömyysaste on moninkertainen Suomen keskimääräiseen työttömyysasteeseen nähden. Työministeriön arvioiden mukaan vuonna 2001 esimerkiksi afganistanilaisten työttömyysaste oli 77,4 prosenttia, Jugoslaviasta ja sen liittotasavalloista tulleiden 55,1 prosenttia ja somalialaisten 58,8 prosenttia.

Ulkomaan kansalaisten korkeita työttömyyslukuja selittävät osin maahanmuuttajien

taustat, osin suomen tai ruotsin kielen taidon puuttuminen. Lisäksi tilastointimenettelyt näkyvät korkeina työttömyyslukuina. Varsinkin pakolaisina maahan saapuneet otetaan heti maahan tultuaan työvoimatoimiston asiakkaiksi ja tilastoidaan työttömiksi. Yleensä heillä ei ole edellytyksiä työllistymiseen ennen nk. kotoutumisjaksoa, jolloin opiskellaan kieltä ja hankitaan muita työllistymisvalmiuksia.⁵

5 Ulkomaan kansalaisten kotoutumistoimenpiteistä ks. <http://www.mol.fi/migration/ajankoht.html>.

7. Loppupäätelmät

Suomessa kahta työttömyyslukua on julkaistu aina 1960-luvun alusta lähtien. Keskeisimmät työttömyyslukujen lähteet ovat Tilastokeskuksen työvoimatutkimus ja työministeriön työnvälitystilasto. Myös useimmissa muissa maissa tietoa työttömyydestä julkaistaan vastaavista kahdesta eri lähteestä.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimus ja työministeriön työnvälitystilasto tuottavat tietoa työttömyydestä kuukausittain, neljännesvuosittain ja vuosikeskiarvoina. Nopeatietojen julkaiseminen merkitsee sitä, että molempien tilastojen työttömyysluvut ovat säännöllisesti esillä julkisuudessa.

Suomessa työttömyys kasvoi 1990-luvulla OECD-maiden mittakaavassa poikkeuksellisen nopeasti ja korkealle tasolle. Uuden vuosituhannen alkaessa on työttömyys maassamme edelleen korkea muodostaen vaikean yhteiskunnallisen ja talouspoliittisen ongelman. Tämän vuoksi Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen ja työministeriön työnvälitystilaston tekotavat ja niiden osoittamien työttö-

myyslukujen erot ovat herättäneet runsaasti keskustelua.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työttömyyden käsitteen uudistus vuonna 1997 sai runsaasti huomiota osakseen. Uudistuksessa keskeistä oli se, että Euroopan unioni edellyttää työnhaun olevan aktiivisempaa kuin aiemmin. Uudistuksen seurauksena Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukainen työttömyys aleni ja oli huomattavasti pienempi kuin työministeriön työnvälitystilaston työttömyys. Syksyllä 1997 Tilastokeskus kutsui ulkopuolisen asiantuntijaryhmän arvioimaan tilaston laatua (Liite). Työryhmän suosituksesta kansallinen työvoimatutkimuksen työttömyysluku yhdenmukaistettiin Euroopan unionin käsitteeseen. Vuoden 1998 helmikuussa siirryttiin myös yhteiseen tiedotteeseen, mikä teki työttömyyslukujen vertailun helpommaksi. Yhteisen tiedotuskäytännön tarkoituksena on myös tilastojen erojen syiden parempi esille tuominen.

Lähteet

- Hämäläinen, H. (2002): Työvoimareservit ja niiden laajuus Suomessa v. 2000, Katsauksia 2002/1, Tilastokeskus.
- Kauppinen, M. (2002): Pitkäaikaistyöttömyys, Muistio 19.8.2002, Työministeriö.
- IMF (2002): Article IV Consultation with Finland, Country Report No. 02/186.
- ILO (1982): Resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment and underemployment, adopted by the Thirteenth International Conference of Labour Statistician (October 1982).
- ILO (1990): Surveys of economically active population, employment, unemployment and underemployment: An ILO manual on concepts and methods, ed: Hussmanns, R.- Mehran, F.- Verma, V., International Labour Office, Geneva.
- ILO (2001): Yearbook of Labour Statistics, Geneve.
- Komission asetus (EY) N:o 1897/2000, annettu 7 päivänä syyskuuta 2000, yhteisön työvoimaa koskevan otantatutkimuksen järjestämisestä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 577/98 täytäntöönpanosta työttömyyden määritelmän osalta.
- Levitas, R. (1996): Fiddling While Britain Burns?, The 'measurement' of unemployment, teoksessa Interpreting Official Statistics, ed: Levitas, R. - Guy, W., Routledge, London and New York.
- Neuvoston asetus (EY) N:o 577/98, annettu 9 päivänä maaliskuuta 1998, yhteisön työvoimaa koskevan otantatutkimuksen järjestämisestä.
- OECD (1995): Employment Outlook, Paris.
- Tilastokeskus (1997): Työttömyys ja työllisyys tilastoissa, Tilastokeskuksen ja työministeriön tilastojen vertailua, Työmarkkinat 1997:3, Tilastokeskus, Helsinki.
- Tilastokeskus (1998): Työ, aika ja elämänvaiheet, Suomen EU-työvoimatutkimus 1995-97, Työmarkkinat 1998:3, Tilastokeskus, Helsinki.
- Tilastokeskus (2000): Tilastokeskus 1971–2000, Tilastokeskuksen historia, toim: Marjomaa, P., Vantaa 2000.
- Tilastokeskus (2002): Ulkomaalaiset ja siirtolaisuus 2001, Väestö 2002:8, Tilastokeskus, Helsinki.
- Työministeriö (2002): Työvoima 2020-projekti, julkaisematon käsikirjoitus, Helsinki.

Liite:

Tilastokeskuksen työvoimatilastoinnin asiantuntijaryhmän lausunto 30.9.1997 (tiivistelmä)

Suomen työttömyystilastosta käydyin julkisen keskustelun johdosta Tilastokeskus kutsui syyskuun alussa puolueettoman asiantuntijaryhmän arvioimaan Tilastokeskuksen työvoimatilastoinnissa käytettyjä menetelmiä. Asiantuntijaryhmään ovat kuuluneet puheenjohtajana toimitusjohtaja VTT Pentti Vartia Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksesta ja jäsenenä ylijohdaja VTT Martti Hetemäki valtiovarainministeriön kansantalousosastolta, tilastotieteen professori Hannu Niemi Helsingin yliopistosta ja tutkimusjohtaja KTT Tuire Santamäki-Vuori Palkansaajien tutkimuslaitoksesta.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimusta on uudistettu vuoden 1997 alusta lukien. Ensimmäisenä tavoitteena on tilastoinnin saattaminen vastaamaan Kansainvälisen työjärjestö ILO:n suosituksia ja EU:n käytäntöä. Tämä tavoite on asiantuntijaryhmän näkemyksen mukaan oikea. Asiantuntijaryhmä arvioi, että tilastouudistus on toteutettu ajanmukaisin menetelmin ja yleisesti ottaen asianmukaisesti.

Tilastokeskus ei ole toistaiseksi soveltanut sellaisenaan ILO:n työnhaun aktiivisuutta koskevaa suositusta. Uudistetussa työvoimatutkimuksessa aluksi käytetty kuuden kuukauden kriteeri työvoimatoimistojen asiakkaiden yhteydenotosta toimistoon muutettiin keväällä 1997 kolmeksi kuukaudeksi. Asiantuntijaryhmä suosittelee, että Tilastokeskus siirtyy ILO:n ja EU:n suosittamaan yhden kuukauden aktiivisen työnhaun kriteeri-

riin. On ilmeistä, että virallinen työttömyysaste muutoksen myötä alenee.

Tilastokeskuksen tulisi samalla huolehtia siitä, että työnhakutavasta riippumatta kaikki työtä vailla olevat, jotka ovat aktiivisesti hakeneet työtä neljän viikon aikana, tulevat luetuiksi työttömiin. Asiantuntijaryhmän mielestä Tilastokeskuksen tulisi tuottaa tietoa siitä, miten vaihtoehtoisten määritelmien käyttö vaikuttaa mitattuun työttömyyteen. Tilastokeskuksen tulisi myös julkaista monipuolisempaa täydentävää tietoa väestön työmarkkina-asemasta etenkin nuorten, opiskelijoiden ja piilotyöttömien osalta.

Tilastouudistuksen vaikutuksia aikasarjoihin pyrittiin arvioimaan vuonna 1996 tehdyllä rinnakkaistutkimuksella. Rinnakkaistutkimus oli suunniteltu antamaan luotettavaa tietoa neljännesvuosittaista vertailua varten. Aineisto ei kuitenkaan ollut riittävä kuukausittaisen vaihtelun arviointiin, mikä näkyi etenkin kevään 1997 ja 1996 kuukausittaisen työttömyyslukujen heikkona vertailtavuutena. Asiantuntijaryhmän mielestä Tilastokeskuksen mukaan lopulliset arviot uudistuksen vaikutuksesta vuotta 1997 edeltäviin aikasarjoihin annetaan ensi vuoden alussa.

Työvoimatilastojen käyttäjiä, julkisuutta ja kansalaisia hämmentää se, että Tilastokeskus ja työministeriö julkaisevat kahta työttömyysastetta lyhyen ajan sisällä. EU:n virallisen tilastotoimen osana Tilastokeskuksen tulee julkaista säännöllisesti työvoimatutkimukseen perustuvaa Suomen virallista työt-

tömyysastetta. Asiantuntijaryhmä suosittelee, että työhallinto julkaisisi lähinnä lukumäärätietoja työttömistä työnhakijoista ja muita omaa asiakastoimintaansa kuvaavia tilastoja, muttei enää työttömien työnhakijoiden osuutta työvoimasta, joka saadaan yhdistämällä työministeriön tietoja Tilastokeskuksen otospohjaisen työvoimatutkimuksen tietoi-

hin. Tilastokeskuksen ja työministeriön tulisi myös tiivistää yhteistyötä työttömyystilastojen julkaisemisessa.

Tilastoinnin laadun turvaamiseksi asiantuntijaryhmä pitää tärkeänä, että Tilastokeskus ylläpitää ja kehittää työvoimatilastointiin liittyvää sisällöllistä ja menetelmällistä osaamista.