

## Työnvälitystilastoa laadittu jo 100 vuotta

Oiva Lönnberg<sup>1</sup>

Työnvälitystilastoa on laadittu siitä alkaen, kun Suomessa on työnvälitystoimintaa harjoitettu eli 1900-vuosisadan alusta alkaen. Työnvälitystilastossa seurataan työnvälityksen asiakkaita: toimistoon ilmoittautuneita työnhakijoita (aluksi työnhakemuksia) ja työnantajan toimistolle ilmoittamia avoimia työpaikkoja. Työnvälitystoimistoissa tilastot laadittiin aluksi vuosikymmenien ajan merkitsemällä tilastoinnin tarvitsemat summatiedot lomakkeille ja niistä kerättiin valtakunnallisesti yhteenvetoja. Niinpä meillä on tiedossa työnvälityksen toiminnasta tilastotiedot aina vuodesta 1907 alkaen. Tiedot on saatavissa mm. Tilastollisesta vuosikirjasta.

Julkinen työnvälitystoiminta alkoi Suomessa vuonna 1903, kun Helsinkiin perustettiin ensimmäinen kunnallinen työnvälitystoimisto. Sitä aikaisemmin oli Suomessa ollut yksityisiä ja yhdistysten ylläpitämiä työnvälityksiä. Yksityisen ammattimaisen työnvälityksen harjoittaminen kiellettiin kokonaan vuoden 1917 työnvälitysasetuksessa

ja yhdistysten työnvälitys tehtiin toimiluvalliseksi. Vähitellen kunnallinen työnvälitystoiminta laajeni ja työnvälityksiä otettiin käyttöön maan suurimmissa kaupungeissa.

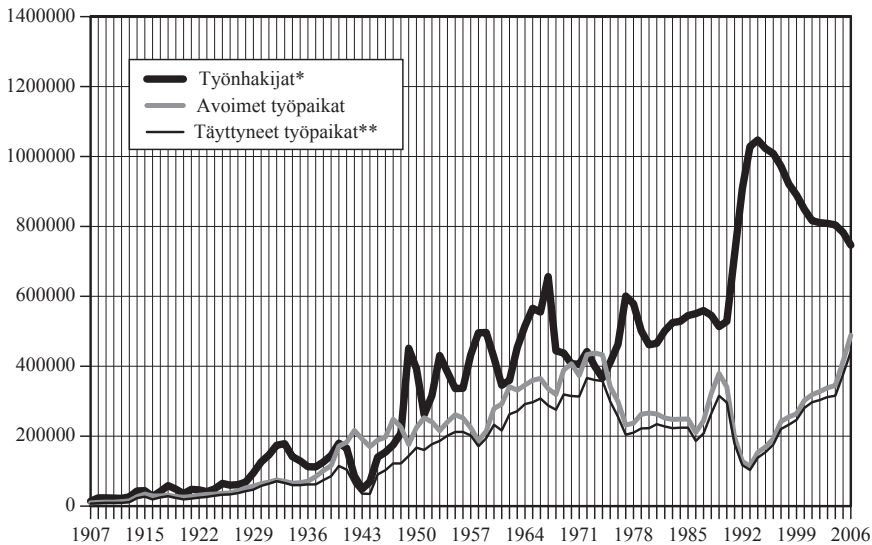
Venäjän vallan aikana perustettiin kunnalliset työnvälitystoimistot Helsingin lisäksi Turkuun (1904), Tampereelle (1904), Viipuriin (1904), Kotkaan (1904), Kuopioon (1910), Poriin (1911) ja Pietarsaareen (1914).

Vuonna 1917 perustettiin valtakunnallinen työnvälityksen ylitarkastajan virka, johon ensimmäisenä nimitettiin fil.tri Eino Kuusi. Valtioneuvoston päätöksellä 1919 määrättiin työnvälitystoimistojen valvonta vasta perustetulle sosiaalivaltuutukselle ja maa jaettiin väliaikaisiksi osoittautuneisiin työvoimapiireihin.

Työnvälitystilasto osoittaa vuonna 1918 työnhakemusten nousseen ennätyslukuun 58 900. Nousu johtui siitä, että sodan ja sodanaikaisten linnoitustöiden päätyttyä vuonna 1917 ja 1918 suuret työntekijämäärät oli

<sup>1</sup> Oiva Lönnberg, työmarkkinaneuvos, työministeriö

**Kuvio 1. Työnhakijat ja avoimet työpaikat  
vuoden aikana vuosina 1907-2006**



Lähde: Työministeriö, historialliset sarjat

\* Vuosina 1907-1967 työnhakemuksia

\*\* Vuosina 1961-1980 työnvälityksiä ja vuodesta 1981 täyttyneitä työpaikkoja

sijoitettava työmarkkinoille. Uusia työnvälitystoimistoja perustettiin tästä syystä mm. Mikkeliin, Lahteen ja Jyväskylään.

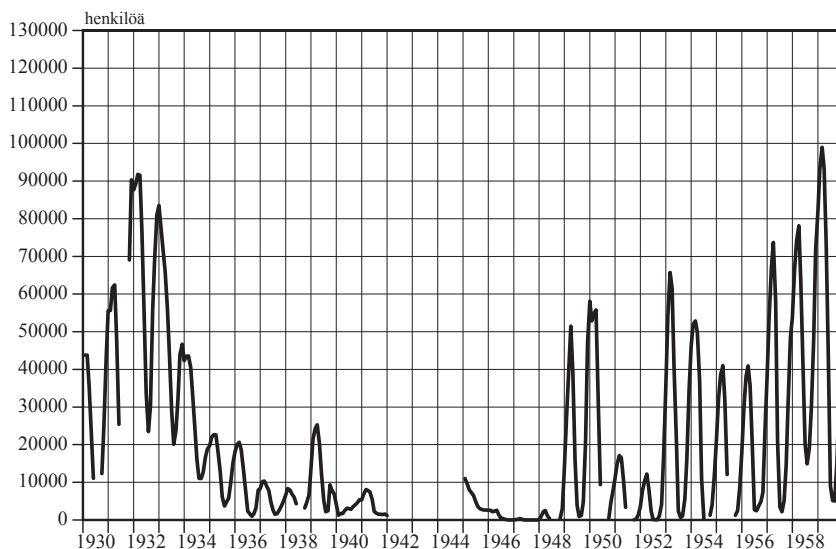
Työhön välitettyjen luku ylitti 40 000 vuonna 1928, joka oli nousukauden viimeinen vuosi ennen kansainvälistä lamakautta. Taloudellisen lamakauden työnhakemusten huippu oli 178 400 työnhakemusta vuonna 1933. Välitysluku ylitti 70 000 vuonna 1932, tosin suureksi osaksi työttömyystöihin osoitettujen vaikutuksesta.

Kun taloudellisessa kehityksessä ja sen seurauksena työllisyystilanteessa tapahtui 1920-luvun viimeisinä vuosina nopea huonontuminen, ei työttömyysasioita enää voitu hoitaa siihen asti käytettyjen tilapäisratkaisujen avulla, vaan oli ryhdyttävä suunnittelemaan pysyvää järjestelmää työttömyyden lieventämiseksi. Alusta alkaen oltiin yksi-

mielisiä siitä, että joukkotyöttömyyden kohdatessa tärkein ja paras toimenpide oli töiden järjestäminen työttömille. Suoranaisen raha-avustuksen jakamista pidettiin tuohon aikaan vahingollisena. Työttömyyspolitiikkaa johtavana korkeimpana elimenä toimi kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö, johon oli vuonna 1925 perustettu työttömyyskeskustoimikunta valmistelemaan ja suunnittelemaan työttömyysasioiden hoitamista.

Paikallisina eliminä toimivat kunnalliset työttömyyslautakunnat. Työttömyyslautakuntien tärkein tehtävä oli kunnan työttömyystilanteen seuraaminen ja työttömyyskortiston hoito. Työttömyyslautakunnan piti luetteloida työttömyyskortistoon sellaiset henkilöt, jotka eivät löytäneet työtä vapailta työmarkkinoilta. Työttömyyslautakunnan

**Kuvio 2. Kuntien työttömyyslautakuntien kortistoihin merkityt työttömät vuosina 1930-1960**



Lähde: Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö

tehtävänä oli myös laatia ja lähettää kuukausittain raportti kunnan työllisyystilanteesta kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriölle. Raportointivelvollisuus alkoi tammikuussa 1930.

Työttömyyslautakuntien velvollisuus oli yrittää järjestää työttömille työtilaisuuksia mahdollisimman suuressa määrin vapailta markkinoilta ja ellei tämä ollut mahdollista, osoitettava työttömät varatöihin eli työttömyystöihin.

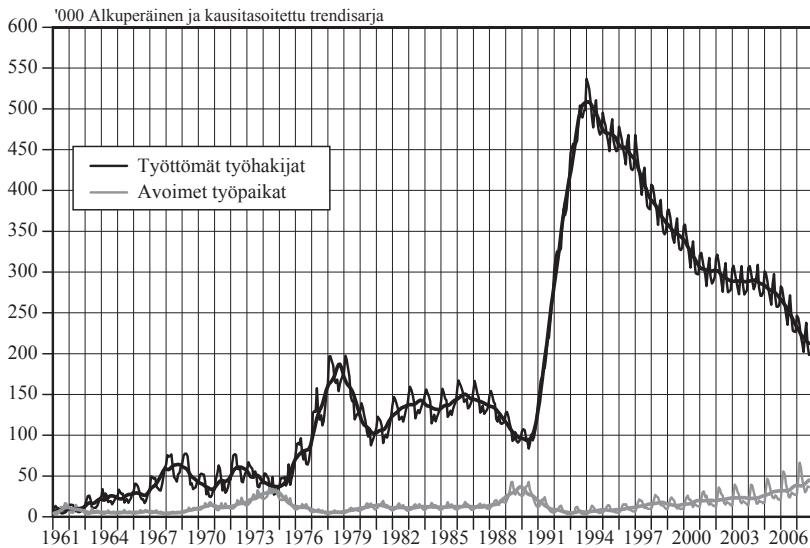
Kuntien raportteihin perustuva työttömyyskortistoihin merkittyjen työttömien määrää pidettiin työnvälitystilaston ohella Suomen työttömyyttä ilmoittavana tilastona aina siihen asti, kun työnvälitystoiminta valtiollistettiin (1961) ja otettiin käyttöön myös otokseen perustuva työvoimatutkimus (1959).

Korkeimmillaan Suomen työttömien määrä oli talvikuukausina 1931 - 1932 ja 1932 - 1933. Vuoden 1932 helmikuussa oli työttömyyskortistoihin hyväksytty 91 800 henkilöä, mikä säilyi pitkään korkeimpana työttömien lukuna Suomen taloushistoriassa.

Vuoden 1937 alusta voimaan tullut työnvälityslaki erotti työnvälityksen ja työttömyyshuollon toisistaan ja antoi edellytykset työnvälityksen tehostamiselle asettamalla työnhakijoiden pätevyyden ja sopivuuden työnvälityksen ainoaksi perustaksi.

Toinen maailmansota aiheutti huomattavia muutoksia työvoima-asiain hallinnossa. Laki eräiden työasiain hallinnon väliaikaisesta järjestelystä vuodelta 1941 siirsi työnvälityksen sosiaaliministeriöstä kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön valvonnan alaiseksi, jossa ennestään olivat työttömyy-

**Kuvio 3. Työttömät työnhakijat ja avoimet työpaikat kuukausittain vuosina 1961-2007**



Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto

tä ja työvelvollisuutta koskevat asiat.

Vuoden 1942 asetus työvoima-asiain piiri- ja paikallishallinnosta määräsi maan jaettavaksi työvoimapiireihin, joiden piiritoimistot olivat valtion elimiä. Kuntien työvoima-asiota hoitaville lautakunnille määrättiin tehtäväksi huolehtia myös työnvälityksestä, jos paikkakunnalla ei ollut työnvälitystoimistoa eikä työnvälitysasiamiestä.

Vuodesta 1941 lähtien alkoi Suomessa esiintyä työvoiman puutetta, ja työmarkkinoiden hoitamiseksi oli ryhdyttävä yleiseen työvelvollisuuteen perustuviin työvoiman siirtoihin vähemmän tärkeiltä aloilta tärkeimmille. Koska työttömyys supistui erittäin vähäiseksi, lopetettiin työttömyystilaston keruu vuoden 1941 päättyessä ja aloitettiin uudestaan vuonna 1945.

Vuosikymmenen lopulla työttömyys alkoi

heikon taloudellisen kehityksen vuoksi jälleen kasvaa. Huippuunsa työttömyys nousi joulukuussa 1949, jolloin työttömyyskortistoihin oli merkitty 58 100 henkilöä. Vuosikymmenen vaihteessa työttömyys alkoi laskea, mutta nousi helmikuussa 1953 jälleen 65 700 työttömään. Vuosikymmenen puolivälissä työttömyys pysyi alhaisena, mutta nousi sitten vuosikymmenen lopulla. Vuonna 1959 helmikuussa kuntien työttömyyslautakuntien kortistoissa oli jo 99 000 henkilöä.

Työttömyystyöt olivat luonteeltaan normaalista työstä poikkeavia. Tästä johtui, että oli syntymässä erityinen ”työttömyystyöläisten ryhmä”, joka ei halunnut hakeutua vapaisiin työtilaisuuksiin, vaan odotti työttömyyskortiston aukenemista ja sen kautta haluttuja työttömyystöitä. Katsottiin myös,

että ehdoton ”työlinja” tuli julkiselle sektorille taloudellisesti kestävämmäksi, ja katsottiin, että työttömyys voidaan määrätyissä tapauksissa hoitaa taloudellisesti työttömyysavustusten tai –korvausten avulla. Asetettiin komitea valmistelemaan uutta työllisyyslakia.

Uusi työllisyyslaki tuli voimaan heinäkuussa 1960 ja samoin sen perusteella annettu työllisyysasetus. Myös uusi työnvälityslaki tuli voimaan vuoden 1961 alusta. Uudella lailla työnvälitystoiminta tuli tämän vuoden alusta valtion hoidettavaksi. Sitä ennen työnvälitystoimistot olivat kunnallisia.

Kun työnvälitystoiminta siirtyi valtiolliseksi, muuttui myös työttömyyden tilastointi Suomessa. Kuntien työttömyyslautakuntien kortistoissa olevien ”työttömien” tilastointi lopetettiin ja työnvälitystilasto alkoi sen sijaan saada enemmän jalansijaa työttömyyden tilastojana. Työnvälitystilaston perusteella alettiin kuukausittain julkaista työttömien työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen määriä.

Työttömyyttä oli Suomessa 1950-luvun lopulla alettu mitata myös toisella mittarilla, työvoimatutkimuksella. Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön työvoima-asia osastoon oli vuonna 1956 perustettu työmarkkinatutkimustoimisto. Toimisto ryhtyi vuoden 1957 aikana suunnittelemaan yleistä, otokseen perustuvaa työllisyystilastoa (Labour Force Survey). Sen ensimmäiset koeluonteiset tulokset saatiin vuonna 1958. Tosin tuloksia ei aluksi uskallettu julkaista, koska työttömyyden käsite siinä oli eri kuin kortistoiden työttömien ja työttömyyden taso tästä syystä oli aikaisempaa korkeampi. Työvoimatutkimus tilastoi työttömien lisäksi myös työvoiman ja työllisten määrää.

Vuonna 1965 annettiin kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöstä uusi asetus. Sen mukaan ministeriöön kuuluu yleinen osasto, tieliikenneosasto, ilmoitusosasto sekä

työvoimaosasto. Työvoimaosastosta säädettiin, että siihen kuuluu työllisyystoimiston ja ammatinvalinnanohjaustoimiston lisäksi ylimääräisinä myös mm. työnvälitystoimisto ja työvoimatutkimustoimisto.

Työmarkkinatutkimustoimiston nimi muutettiin asetuksessa työvoimatutkimustoimistoksi. Tämä toimisto julkaisi uudessa aikakausjulkaisussaan Työvoimakatsauksessa (mikä on Työpoliittisen aikakauskirjan aikaisempi nimi) työmarkkinatilastojen tuloksia. Julkaistuja tilastoja olivat työvoimatutkimuksen tulosten lisäksi työnvälitystilaston tiedot sekä työ määrärahoihin palkattujen valtion ja kuntien työvoiman määrät. Työnvälitystilastosta oli tietoja avoimista työpaikoista, työttömistä työnhakijoista, kassan jäsenistä ja työttömyyskorvauksen saajista.

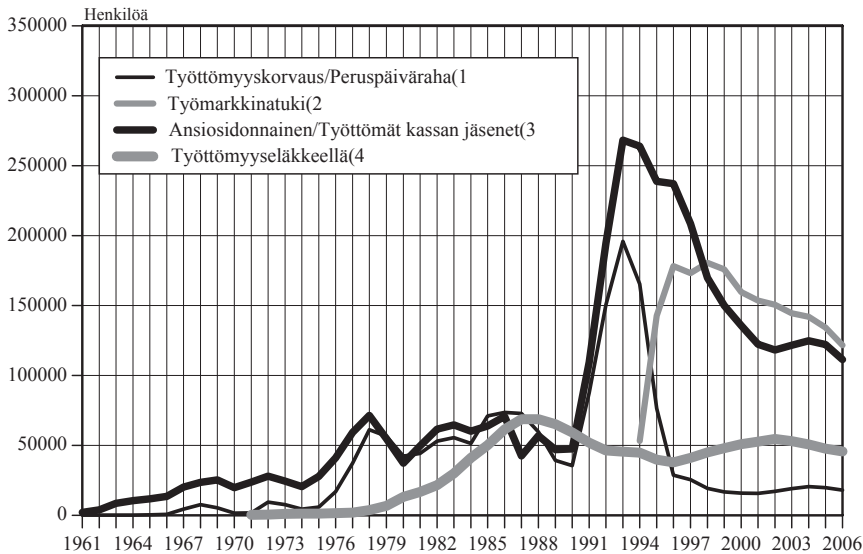
Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön työnvälitysasain toimisto antoi ohjeet työnvälitystilaston tilastoilmoitusten laatimisesta ja lähettämisestä ministeriölle.

1960-luvulla työttömyyskassojen jäsenmäärä kasvoi huomattavasti. Tämä lisäsi työnvälitykseen ilmoittautuneiden työttömien määrää. Laki valtakunnallisista työttömyyskassoista oli annettu jo 1934, mutta sen merkitys työttömyyden hoidossa oli ollut ennen 1960-lukua vähäinen.

Vuonna 1963 voimaan tulleen lain työttömyyskorvauksesta mukaan voitiin työttömälle suorittaa työttömyyskorvausta valtion varoista. Työttömyysturvaa saadakseen työttömän täytyi ilmoittautua työnhakijaksi työnvälitystoimistoon saadakseen työttömyyskassatodistuksen tai päästäkseen hyväksytyksi työvoimatoimikunnan kortistoon, joka oli edellytyksenä työttömyyskorvauksen saannille. Tämä vaikutti työnvälitystilaston kattavuuteen työttömyyden mittarina.

Työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi vuosittain koko 1960-luvun ajan. Huippuvuosi oli 1968, jolloin työttömiä työnhakijoita oli keskimäärin 61 000. Helmikuussa

**Kuvio 4. Eri työttömyysturvaetuuksien saajat**



Lähde: Työministeriö/KELA 1) Vuoteen 1984 asti työttömyyskorvauksen saajat, vuodesta 1985 alkaen peruspäivärahan saajat KELA:n tilaston mukaan. 2) KELA:n tilaston mukaan. 3) Vuosina 1961-1967 työttömyyskassan jäseniä, vuosina 1968-1980 työttömyyskassatodistuksen saajat, vuodesta 1981 työttömät kassan jäsenet. 4) Vuoteen 1979 asti KELA:n tilaston mukaan.

1969 työttömiä oli vielä 77 000, mutta sen jälkeen työttömyys alkoi jyrkästi laskea. Työvoimatutkimuksen mukaan työttömien määrä vuoden 1968 alussa nousi yli 100 000. Muutoin työttömyyden kehitys työnvälitystilaston ja työvoimatutkimuksen mukaan oli lähes samanlaista. Työttömyyden määrittelyssäkään ei tuolloin näissä kahdessa tilastossa ollut kovin suuria eroja.

Vuonna 1968 otettiin ministeriön työnvälitysasiamin toimissa pitkään tehdyn suunnittelun perusteella työnvälitystilaston tuottamisessa käyttöön automaattinen tietojenkäsittely. Uuden järjestelmän mukaan työnvälitystoimistoissa laskettiin asiakasmäärät kuukausittain ja merkittiin saadut summatulokset viivaamalla optisen lukijan lomakkeelle. Tiedot olivat ammattiryhmit-

täin. Lomakkeet lähetettiin ministeriöön, jossa työnvälitysasiamin toimistossa lomakkeiden tiedot luettiin optisen lukijan avulla reikäkortteille.

Reikäkortit lähetettiin Valtio tietokonekeskukseen, jossa korttien tiedot laskettiin tietokoneella yhteen tilastoiksi. Tilastoissa kuvattiin kuukausitietoja työnhakijoista, työttömistä ja työnvälitykseen ilmoitetuista avoimista työpaikoista. Tiedot olivat ammattiryhmittäin kuukauden ajalta ja tilannekatsauksena kuukauden puolivälistä. Tilasto kuvasi tilannetta koko maasta, työvoimapiireittäin ja työnvälitystoimistoittain. Neljännesvuosittain laadittiin ns. yksilöilmoituksen perusteella työttömyyden rakennetilastoja ikäryhmittäin ja työttömyyden keston mukaan.

Otos pohjaisen työvoimatutkimuksen laatiminen siirrettiin vuoden 1969 maaliskuun alusta kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöstä silloiseen Tilastolliseen päätoimistoon eli nykyiseen Tilastokeskukseen.

Vuonna 1970 päätettiin, että kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö jaetaan kahtia, liikenneministeriöksi ja työvoimaministeriöksi. Ministeriöt aloittivat toimintansa 1.3.1970. Työvoimaministeriöön kuuluivat yleinen osasto, suunnitteluosasto ja työvoimaosasto. Yleiseen osastoon tuli hallinto- ja talousasiat. Suunnitteluosastoon tulivat tutkimus- ja suunnittelutoimisto sekä tilastotoimisto. Suurimpaan osastoon, työvoimaosastoon kuuluivat työllisyys-, työnvälitys- ja ammatinvalintatoimistot sekä myöhemmin perustettu ammattikurssiasian toimisto.

Myös piiri- ja paikallistason organisaatiot muuttuivat. Ammatinvalinnanohjauksen piiritoimistot lakkautettiin ja ne yhdistettiin työvoimapiireihin vuoden 1973 alusta. Työnvälitystoimistojen nimi muutettiin työvoimatoimistoiksi, kun useita toimintoja alettiin hoitaa saman katon alla. Kansalaisille ryhdyttiin nyt antamaan palveluja entisen virkamiestoiminnan sijasta. Aktiivista työvoimapolitiikkaa otettiin käyttöön.

Organisaatiouudistuksen myötä vastuu työnvälitystilaston laadinnasta annettiin ministeriön uudelle tilastotoimistolle. Tilastotoimiston tehtäväksi tuli myös jatkaa aikaisemmin työnvälitysasiain toimistolle ja työvoimatutkimustoimistolle kuulunutta työnvälitystilaston julkaisemista. Työnvälitystilaston kuukausitilastot julkaistiin monisteessa Työministeriön tilastoja. Tilastoitavat pääryhmät olivat avoimet työpaikat, työttömät työnhakijat, pakkolomalla olevat, työttömyyskassatodistuksen saajat, työttömyyskorvauksen saajat, lyhennetyllä työviikolla olevat ja työllisyyskursseilla olevat.

Työnvälitystilaston kuukausitilaston ennakkotietoja ryhdyttiin vuonna 1972 julkai-

semaan lehdistötiedotteena nimeltä Työllisyyskatsaus, josta vähitellen muodostui yksi maan tärkeimmistä tilastotiedotteista. Syyskuusta 1973 alkaen Työllisyyskatsauksessa alettiin julkaista myös Suomen ja Ruotsin välisen työnvälityksen lukuja, kun oma tilastointi runsaan muuttoliikkeen vuoksi katsottiin tarpeelliseksi.

Suunnitteluosasto jatkoi myös Työvoimakatsauksen julkaisemista. Siinä oli artikkelien lisäksi neljännesvuosi- ja vuositason tietoja työnvälitystilastosta sekä myös edelleen työvoimatutkimuksen tiedoista.

Työllisyystilanne parani koko 1970-luvun alkupuolen. Korkeimmillaan työttömien työnhakijoiden määrä oli vuonna 1972 keskimäärin 59 500. Vuonna 1974 työttömyys edelleen laski ja oli kesäkuukausina alle 40 000. Avoimia työpaikkoja alkoi joinakin kesäkuukausina olla enemmän kuin työttömiä työnhakijoita. Kahtena vuonna, vuosina 1973 ja 1974 koko vuoden aikana työvoimatoimistoissa oli avoimia työpaikkoja enemmän kuin työttömiä työnhakijoita. Nämä ovat rauhan aikana ainoat vuodet kun näin on käynyt.

Vuoden 1975 syksyllä työllisyystilanne alkoi kuitenkin kansainvälisen öljykriisin seurauksena huonontua. Marraskuussa kun työttömien työnhakijoiden määrä oli kivunnut yli 60 000, presidentti Urho Kekkonen ”runnasi kokoon” hätätilahallituksen maa-herra Martti Mieltusen johdolla. Hallituksen nimittämispuheessaan Kekkonen käsitteli laajasti työllisyystilannetta. Puhe on kuultavissa yleisradion Elävä arkisto -sivuilta. Puheen työllisyyskatsauksen pohjateksti laadittiin työnvälitystilaston tietojen pohjalta TVM:n tilastotoimistossa.

Hallituksesta huolimatta työttömien määrä jatkoi seuraavina vuosina nopeaa kasvuaan. Vuonna 1976 työttömiä työnhakijoita oli keskimäärin 80 200. Se oli viimeinen vuosi, kun työttömien työnhakijoiden määrän vuo-

sikeskiarvo tähän päivään asti on ollut alle 100 000. Vuosien 1978 ja 1979 talvikuukausina työttömien työnhakijoiden määrä lähen-teli 200 000. Korkein luku oli tammikuussa 1979, jolloin työttömiä oli 197 600. Tämän jälkeen työttömyys alkoi jälleen laskea.

Kun työvoimahallinnon toiminta 1970-luvun lopulla laajeni ja seurantarave kas-voi, alettiin suunnitella uutta, toimivampaa tilastointijärjestelmää. Uusi järjestelmä otettiin käyttöön vuoden 1981 alusta. Se perustui yksilötason tilastoilmoituksiin. Työvoimatoimistot lähettivät työnhakija- ja työpaikkailmoitustason tilastoilmoituksen työvoimapiirien tiedostonhoitajille, jotka päivittivät ilmoitusten tiedot työvoimapiirin minitietokoneen työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen rekisteriin. Nämä työvoimapiireille hankitut Nokia-merkkiset tietokoneet olivat ensimmäiset, jotka työvoimahallinnolle keskitetysti hankittiin.

Työvoimapiirien rekisteristä lähetettiin kuukausittain yhtä kuukautta koskevat muuttuneet tilastointitiedot Valtion tietokonekeskukseen, missä ylläpidettiin koko maan tiedoista päivitettävää työnhakija- ja työpaikkarekisteriä. Tästä rekisteristä tulostettiin tilastot työnhakijoista, työttömistä ja avoimista työpaikoista.

Tilastotauluja voitiin nyt tuottaa yksilötiedoista paljon helpommin ja laajemmin kuin aikaisemmin, kun tietoja ei enää tarvinnut manuaalisesti laskea yhteen. Tilastoja tuotettiin entiseen tapaan, tosin paljon runsaammin, kuukausittain tilannekatsauksena ja kuukausikertomuksena. Nyt voitiin myös koko kalenterivuotta koskevat puolivuosi- ja vuositilastot tuottaa suoraan vuoden aikana kuukausittain ylläpidetystä rekisteriaineistosta.

Vuoden 1984 alusta lisättiin tilastointiin myös tukityöllistettävien tilastointi. Työllistäminen oli laajentunut 1980-luvun alussa useaksi eri toimenpiteeksi. Tällaisia olivat

mm. valtion työtehtävät, kuntien työllistämistuki, nuorten työllistämistuet, metsänhoitotyöt ja pitkäaikaistyöttömien työllistäminen.

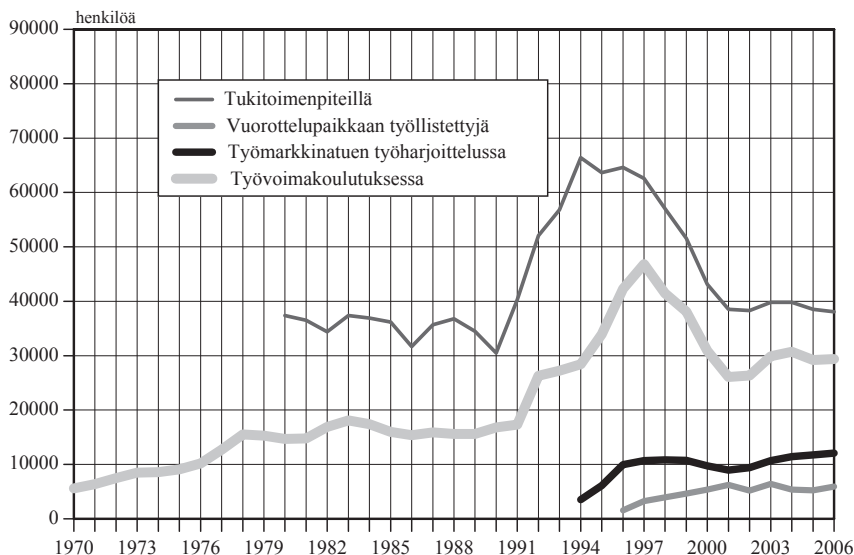
Työvoimakoulutustoimintaa, jota aikaisemmin kutsuttiin ammattikurssitoiminnaksi, seurattiin erillään omalla atk-pohjaisella tilastojärjestelmällään, joka oli otettu käyttöön 1975.

Työttömyyskorvauksen saajien tilastointi oli ollut työhallinnon tehtävänä vuodesta 1963, jolloin sen maksaminen aloitettiin. Vuoden 1985 alusta työttömyyskorvauksen tilastointivastuu siirrettiin Kansaneläkelaitokselle, kun uusi työttömyysturvalaki tuli voimaan. Uudella lailla työttömyyskorvaukset ja työttömyyskassa-avustukset muutettiin veronalaisiksi työttömyyspäivärahoiksi. Työttömyyskorvaus muuttui tarveharkintaiseksi perusturvaksi ja työttömyyskassa-avustus vakuutusmuotoiseksi ansioturvaksi.

1980-luvun loppupuolella otettiin työvoimatoimistoissa käyttöön mikrotietokoneilla toimiva palvelujärjestelmä (TYÖTIE). Järjestelmässä käsiteltiin asiakkaista perustietoja, työnhakuun liittyviä tietoja sekä asiakaspalvelussa tarvittavia muita tietoja mm. toimenpiteistä, joita asiakkaan työllistämiseksi tehtiin. Tietoja ylläpidettiin alueellisissa rekistereissä. Tämä uusi järjestelmä antoi aivan uudet mahdollisuudet tilastoinnille, kun tilastoinnin tarvitsemat tiedot voitiin nyt helposti siirtää tästä järjestelmästä ilman, että työvoimatoimistojen tarvitsi tehdä erillisiä tilastoilmoituksia. Sitä mukaa kun uusi palvelujärjestelmä otettiin työvoimatoimistoissa käyttöön, siirryttiin tilastoinnin perustietojen siirrossa tämän aineiston käyttöön ja lopetettiin tilastoilmoitusten teko työvoimapiirien tiedostonhoitajille.

Suomen maaseudun puolueen tultua toukokuussa 1983 aloittaneeseen Kalevi Sor-san hallitukseen, alettiin suunnitella uusia toimenpiteitä, joilla työttömyys saataisiin

**Kuvio 5. Työvoimapolitiisissa toimenpiteissä olleiden määrät**



Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto

poistettua Suomesta. Uusina toimenpiteinä olivat mm. suora työllistämistuki, pitkäaikaistyöttömien työllistämiskokeilu ja aloitaville työttömien perustamille yrityksille maksettava starttiraha. Vuoden 1985 lopulla työvoimaministeri Urpo Leppäsen johdolla alettiin valmistella uutta työllisyyslakia. Valmistelu oli laajapohjaista ja siitä käytiin värikästä keskustelua lehtienkin palstoilla. Erityisesti kiinnostuksen kohteena olivat uuden työllisyyslain aiheuttamat kustannukset.

Pitkän valmistelun jälkeen uusi työllisyyslaki tuli voimaan vuoden 1988 alusta, kun hallituskin oli ehtinyt vaihtua. Uuden hallituksen pääministerinä oli Harri Holkeri ja työministerinä Matti Puhakka. Uuden työllisyyslain perusteella valtion ja kuntien oli velvollisuus työllistää tietyt nuorten ja

pitkäaikaistyöttömien ryhmät.

Velvoitetyöllistettävien työttömien ryhmät olivat seuraavat: a) Nuoret alle 20-vuotiaat, jotka ovat olleet työttömänä yhdenjaksoisesti vähintään 3 kuukautta; b) Pitkäaikaisyöttömät, jotka ovat olleet yhdenjaksoisesti työttömänä vähintään 12 kuukautta; c) Toistuvaistyöttömät, jotka ovat olleet viimeisten kahden vuoden aikana työttömänä yhteensä 12 kuukautta; d) Alueelliset näkökohdat: minkään työssäkäyntialueen työttömyys ei saa olennaisesti ylittää maan keskimääräistä tasoa. Lisäksi b-kohdan velvoitetyöllistettävien osalta työllistämisvelvoite tuli voimaan porrastetusti maan eri osissa, kolmessa osassa vuosina 1988 - 1990.

Velvoitetyöllistäminen asetti tilastoseurannasta vastaavat aivan uudenlaisten on-

gelmien eteen. Tilastointiin tuli koko joukko uusia käsitteitä, kuten velvoitetyöllistettävä, velvoitetyöllistetty, toistuvaistyötön ja aluevelvoite sekä alueellisesti porrastettu erilainen tilastointi. Enää ei riittänyt määrien tilastointi poikkileikkaustietoina, virtoina ja kestoina, vaan jokaista työtöntä piti alkaa erikseen seurata: oliko hän oikeutettu velvoitetyöllistämiseen vai ei. Onneksi oli vuosikymmenen alusta perustettu henkilötasoinen tilastorekisteri ja seuranta tähän perustuen saatiin aikaan. Jokaiselle työttömälle luotiin oma työttömyysajan profiili ja velvoitetyöllistettävistä tuotettiin työvoimatoimistoille luetteloita.

Työttömien työnhakijoiden määrä oli 1980-luvulla ollut korkeimmillaan vuonna 1986, keskimäärin 150 700. Vuosikymmenen lopulla keskimääräinen työttömien työnhakijoiden määrä putosi lähelle 100 000. Velvoitetyöllistämisestä huolimatta työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä olevien määrä ei kasvanut mitenkään korkeammaksi kuin aikaisempinakaan vuosina. Tähän auttoi yleinen hyvä taloudellinen kehitys. Yhteen asiaan velvoitetyöllistäminen vaikutti: tilastoitu pitkäaikaistyöttömien määrä romahti. Vuonna 1990 pitkäaikaistyöttömiä oli alimmillaan keskimäärin vain 3 000 henkilöä.

Kun työttömien määrä 1990-luvun alussa ampaisi pitelemättömään kasvuun, katsottiin, että velvoitetyöllistämisen jatkamisen kustannukset valtiontaloudelle olisivat liian korkeat ja velvoitetyöllistäminen päätettiin lopettaa. Tukityöllistämisessä päätettiin palata vanhaan käytäntöön. Vuoden 1993 alusta lopetettiin myös velvoitetyöllistämisen tilastointi. Tilastojat huokaisivat helpotuksesta.

Vuoden 1989 kesäkuussa työvoimaministeriö muutettiin toimialaltaan laajemmaksi työministeriöksi. Uuteen ministeriöön koottiin työelämää, lähinnä työläinsäädäntöä, työoloja, työsuojelua, työelämän tutkimus-

ta, Kansainvälistä työjärjestöä (ILO) sekä työriitojen sovittelua koskevat asiat. Näiden siirtojen lisäksi myös ministeriön organisaatiota muutettiin. Entisen suunnitteluosaston tilalle muodostettiin suunnittelusihteeristö. Tähän sihteeristöön kuuluivat yleinen linja, tilastolinja ja tutkimuslinja. Linjat muutettiin kuitenkin vuoden 1992 alusta kehittämissyksiköksi, tiedotusyksiköksi ja tilastoyksiköksi.

Kun työvoimatoimistot 1980-luvun lopulla siirtyivät uuden atk-pohjaisen palvelujärjestelmän käyttöön, oli tarpeen uudistaa myös koko tilastointijärjestelmä niin, että järjestelmä perustui niihin tietoihin, mitä tästä uudesta TYÖTIE-järjestelmästä oli saatavissa. Uuden tilastoinnin suunnittelu alkoi 1980-luvun lopulla ja uusi tilastojärjestelmä otettiin käyttöön vuoden 1991 alusta. Tammikuun tilastojen julkistaminen kuitenkin myöhästyi aina maaliskuulle asti, kun tietojen siirto-ohjelmaa ei saatu ajoissa toimivaksi. Koska oli tulossa vaalit, lehdistökirjoituksissa epäiltiin hallituksen tahallaan pimittävän korkeaksi nousseita työttömyystietoja.

Uudella järjestelmällä tilastoitiin työnvälitystoimintaa, tukityöllistämistä ja nyt myös työvoimakoulutusta sekä monia sellaisia toimintoja, joita oli aikaisemmin hoidettu manuaalisen seurannan avulla. Tapahtunut tekninen kehitys edesauttoi modernien tilastointiratkaisujen aikaansaamisessa. Tilastointi perustui yksilötietokantoihin, tilastotietokantoihin, koodistotietokantoihin ja raportointijärjestelmään, jolla tuotettiin järjestelmän tuottamat tilastotaulut. Tilastoitavat tiedot siirrettiin TYÖTIE:n aluekooneilta kerran kuukaudessa uudella nimellä toimivaan Tietotehdas/Valtionpalveluihin. Sama yritys hoiti myös tilastojärjestelmän ylläpidon ja tilastojen tuottamisen.

Uudella tilastointijärjestelmällä työvoimatoimistojen toiminnan seuranta palveli koko työhallintoa, joka sai seurantatietonsa

keskitetysti tästä järjestelmästä. Seurattavien asioiden määrä kasvoi koko 1990-luvun sitä mukaan kun työhallinnon toiminta laajeni käsittämään erilaisia uusia toimintoja kuten maahanmuuttajien palveluja, ESR-toimintaa sekä työmarkkinatukea erilaisine toimenpiteineen. Myös uusia palveluja tuli tilastointiin mukaan kuten kotoutumistuen, työnhakokoulutuksen, työelämävalmennuksen, kuntouttavan työtoiminnan ja työnhakusuunnitelmien seuranta.

Vuoden 1990 lopulla työttömyydessä alkoi yli kolme vuotta kestävä, yhtenäinen nousu. Vuonna 1990 oli vielä keskimäärin 103 200 työtöntä työnhakijaa. Seuraavan vuoden kesällä ylitettiin kuitenkin 200 000 työttömän rajan. Joulukuussa 1991 työttömien työnhakijoiden määrä ylitti 300 000 ja marraskuussa 1992 jo 400 000. Työttömyyden huippu saavutettiin joulukuussa 1993, jolloin työttömiä työnhakijoita oli peräti 537 000. Hallituksen pääministerinä oli tuolloin Esko Aho ja työministerinä Ilkka Kanerva. Hallitus oli huolestunut korkeasta työttömyydestä ja tilastontekijätkin kutsuttiin hallituksen kuultavaksi. Tilaisuudessa todettiin, että työttömyyden huippu oli saavutettu ja käänne alaspäin tapahtumassa.

Talvikautena 1994 työttömyys vielä pysytteli yli 500 000:ssa, mutta sen jälkeen se alkoi hitaasti laskea. Paavo Lipposen työllisyyden ja yhteisvastuun hallitus aloitti toimintansa huhtikuussa 1995. Hallituksen yksi päätavoitteista oli työttömyyden puolittaminen hallituskauden aikana. Yhtenä toimenpiteenä oli aktiivisen työvoimapolitiikan tehostaminen. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piirissä olevien henkilöiden osuus työvoimasta oli tarkoitus nostaa viiteen prosenttiin. Tähän tavoitteeseen päästiinkin. Vuonna 1997 toimenpiteiden piirissä oli keskimäärin 123 000 henkilöä, mikä on 5 % työvoimasta. Työttömyyttä ei kuitenkaan saatu hallituskaudella puolitettua. Hal-

lituksen aloittaessa työttömiä työnhakijoita oli 460 000 ja hallituksen päättäessä huh-tikuussa 1999 vielä 342 500. Alle 400 000 työttömän työnhakijan päästiin elokuussa 1997 ja alle 300 000 ensi kerran elokuussa vuonna 2000. Työttömyyden puolittuminen tapahtui vasta loppuvuodesta 2006.

Vuoden 1992 syyskuussa Suomen Pankki lähetti Tilastokeskukselle kirjeen otsikolla Taloustiedon julkaisuakataulu. Kirjeen mukaan Suomen Pankki piti välttämättömänä, että rahamarkkinoihin vaikuttavien tilastojen julkistamisaikataulu ilmoitetaan etukäteen ja että niiden julkaisussa noudatetaan yhteneviä ja tasapuolisia menettelyjä sekä tilastojen käsittelyssä ennen julkaisua sovelletaan sisäpiirisääntöjä. Tämä käytäntö on kansainvälinen ja Suomessakin oli syytä nopeasti siirtää samanlaiseen käytäntöön. Rahamarkkinoihin vaikuttaviin taloustilastoihin luettiin myös työministeriön julkaisema Työllisyyskatsaus (työttömät työnhakijat ja avoimet työpaikat).

Tilastokeskus ryhtyi asiassa toimenpiteisiin ja myös työministeriö asetti säännökset joiden puitteissa työnvälitystilaston julkistaminen ja sisäpiiriin ilmoittaminen määriteltiin. Vuoden 1994 alussa annettiin ensimmäinen tilastolaki, jossa esitettiin tilastoihin liittyvä vaitiolovelvollisuus ja tilastosalaisuuden rikkomisesta aiheutuva rangaistus. Tilastolakiin liittyi myös valtiovarainministeriön päätös eräiden tilastotietojen salassapitamisesta ennen niiden julkistamista. Päätöksessä oli luettelo ennen julkaisemista salassa pidettävistä tilastotiedoista. Yhtenä luettelon tilastoista oli työministeriön tuottama työnvälityksen kuukausitilasto (työllisyyskatsaus).

Kun 1990-luvulla työttömyyden seuranta oli erityisen tärkeää ja kun Suomessa oli kaksi tilastoa, jotka ilmoittivat työttömien määrän, syntyi usein keskustelua ”oikeasta” työttömien lukumäärästä. Sekaannusta aihe-

utti myös se, että työministeriö ja Tilastokeskus julkaisivat kuukausitilastojensa tulokset hieman eri aikoina. Tilanteen selkiyttämiseksi Tilastokeskus ja työministeriö asettivat marraskuussa 1997 työryhmän suunnittelemaan kuukausittaisen työvoimatilastojen yhtenäistä julkistamista. Työryhmä esitti, että Tilastokeskus ja työministeriö julkaisivat keskeisimmät kuukausittaiset työvoimatiedot yhteisessä tiedotteessa.

Yhteinen tiedote otettiin käyttöön tammi-kuun 1998 tietoja julkistettaessa. Tiedote oli nimeltään Työllisyys ja työttömyys tammi-kuussa 1998. Tiedote julkaistiin kuukausittain tilastojen julkistamispäivänä ja se on käytössä edelleenkin. Tiedotteessa esitetään työvoimatutkimuksen työttömien ja työnvälitystilaston työttömien työnhakijoiden lukumäärät sekä esitetään lyhyesti myös näiden eri tilastojen erot.

1990-luvun puolivälin jälkeen otettiin työvoimatoimistoissa käyttöön aikaisemmasta kokonaan uudistettu palvelujärjestelmä (URA). Vuoden 1997 aikana siirryttiin työvoimatoimistoissa vähitellen käyttämään TYÖTIE-järjestelmän sijasta tätä uutta URA-järjestelmää. Koska uusi järjestelmä oli tietosisällöltään ja tekniikaltaan erilainen kuin entinen TYÖTIE-järjestelmä, olisi ollut tarpeen uudistaa myös tilastojärjestelmä vastaamaan uutta tietosisältöä ja teknisiä ratkaisuja.

Alun perin olikin tarkoitus, että tilastojärjestelmä myös uudistettaisiin, kun URAn rakentaminen olisi hoidettu. URAn käyttöönotto kuitenkin viivästyi ja osoittautui, että resursseja ja rahoitusta ei tilastojärjestelmän uudistamiseen riittänyt. Sen sijaan kehitettiin väliaikaisratkaisu, jolla URasta tulevat tilastotiedot konvertoitiin siten, että ne muistuttivat aikaisempaa TYÖTIE-järjestelmästä tullutta tilastotietojen siirtoa. Tämä järjestelmä jäi käyttöön useaksi vuodeksi eikä resursointia uuden tilastojärjestelmän

rakentamista varten pystytty järjestämään kuin vasta vuonna 2003.

Kuten aikaisemmin on todettu, Suomessa työttömyyttä tilastoidaan pääasiassa kahdella menetelmällä: Tilastokeskuksen otokseen perustuvalla työvoimatutkimuksella sekä työministeriön työnvälityksen asiakasrekisterin perusteella laadittavalla työnvälitystilastolla. Vastaavanlaisia mittaripareja työttömyydelle on olemassa useimmissa länsimaissa. Kun nämä kaksi menetelmää tuottavat hieman erilaisia työttömyyslukuja, on näiden ero herättänyt paljon keskustelua, varsinkin silloin kun työttömien määrä on ollut korkealla tasolla. Erojen valaisemiseksi työministeriö ja Tilastokeskus ovat tehneet useita selvitysraportteja. Julkaistuja vertailuraportteja on tehty ainakin vuosina 1984, 1997 ja 2002. Erot tilastojen välillä johtuvat erilaisista menetelmistä, tekotavoista ja käsitteiden määrittelyistä.

Työvoimatutkimuksen ja työnvälitystilaston työttömien erot olivat pitkään varsin pieniä, mutta ne kasvoivat 1990-luvun jälkipuoliskolla. Liittyessään Euroopan unioniin sitoutui Suomi noudattamaan sen käytäntöjä myös työttömyyden tilastoinnissa. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työttömyysluku on kansainvälisesti vertailukelpoinen. Sitä käytetään kansainvälisessä vertailussa ja Euroopan unionissa. Sen sijaan työnvälitystilaston työttömyyslukua ei voida vertailla kansainvälisesti, koska eri maiden työvoimahallinto, muun muassa työttömyys- turvalainsäädäntö, poikkeaa toisistaan.

Nykyisin suurimmat erot työttömien määrässä näissä tilastoissa johtuvat menetelmäerojen lisäksi työttömän työnhaun aktiivisuuden määrittelystä.

Työnvälitystilasto pitää sisällään useita eri tilastoryhmiä kuten edellä on kuvattu. Kansainvälisessä keskustelussa puhutaan tästä tilastoinnista PES:istä (Public Employment Service) eli julkisen työvoimapalvelun tilas-

**Kuvio 6. Työttömät työministeriön ja Tilastokeskuksen tilastoissa vuosina 1961-2006**



Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto ja Tilastokeskus, työvoimatutkimus

toinnista. Aikaisemmin näistä Suomen tilastoista oli kiinnostunut myös OECD, mutta kun Suomi 1995 liittyi Euroopan unioniin, alettiin työnvälitystilaston tietoja toimittaa myös EU:n tilastovirastolle Eurostat:ille.

Vuonna 1996 EU:ssa alettiin laatia seuranta-tilastoa nimeltä LMP (Labour Market Policy), jota käytetään EU-maiden työvoimapolitiikan seurantaan ja vertailuihin. Lähtökohdiana on kehittää yhtenäinen ja vertailukelpoinen tietokanta, josta saataisiin tarvittavat tiedot EU:n komission työllisyyskomitean hyväksymien toimenpiteitä koskevien indikaattorien laskemiseen. LMP-tietokannassa käsitellään työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kustannuksia sekä näiden toimenpiteiden kohteena olevia työttömiä. Mukana ovat sekä aktiivisen että passiivisen työvoimapo-

litiikan toimenpiteet eli työnvälitystoiminta, tukityöllistäminen, työvoimakoulutus, kuntoutus sekä työttömyysturvan maksaminen. Vuodesta 2005 myös OECD on ottanut käyttöönsä tämän LMP-tietokannan. Näin on päästy eroon kahdesta erillisestä samaa asiaa hieman eri tavalla käsittelevästä tilastosta.

Työnvälitystilaston ja sen aineistojen käyttö on laajaa yhteiskunnassa. Työhallinnossa työnvälitystilasto antaa tietoa hallinnon toiminnasta ja asiakaskunnasta. Tilastolla seurataan työvoimatoimistojen asiakaskuntaa: työnhakijoita, työttömiä sekä toimistoihin ilmoitettuja avoimia työpaikkoja. Näiden tietojen seuraaminen on myös koko yhteiskunnan talouskehityksen kannalta merkittävää. Tilastolla seurataan myös työvoimatoimistoissa asiakkaille annettuja palveluja, mm.

sellaisia kuten työnvälityspalvelut, tukityöllistäminen ja työvoimakoulutus. Myös työhallinnon tulosoikeuksien ja toiminnan vaikuttavuuden mittareista suurin osa saadaan tästä tilastosta. Työnvälitystilastoa varten kerättyä perusrekisteriä, työnhakijarekisteriä käytetään monenlaiseen tutkimukseen, lisätilastointiin ja selvityksiin. Vähäistä ei ole myöskään se, että työnvälitystilasto tuottaa kuukausittain kuntien työttömyysasteet. Tilaston tuottamien tietojen merkitys on myös lisääntynyt kansainvälisessä käytössä Suomen liittyttyä Euroopan unioniin, erityisesti Euroopan työllisyysstrategian toimintojen seurannassa.

Kun ensi vuoden alusta on tarkoitus perustaa yhdistämällä kauppa- ja teollisuusministeriö ja työministeriö uusi työ- ja elinkeinoministeriö, ei tällä hetkellä ole tietoa, miten työvoimapolitiikan tilastointi tässä uudessa organisaatiossa tapahtuu. Toivottavasti tämä tilastointi saa tässä uudessa organisaatiossa merkitystään vastaavat mahdollisuudet jatkaa yhteiskunnalle merkittävän tiedon tuottamista.

## Lähteet

- Kahra, Eljas (1938): Työttömyys vuosina 1928 – 36. Työttömyysneuvoston julkaisuja. Valtioneuvoston kirjapaino. Helsinki
- Kalela, Jorma (1989): Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa, Työministeriö. Valtion painatuskeskus. Helsinki
- Kovalainen, H. ja Lehtovaara, O. (1984): Työnvälityksen ja työvoimatutkimuksen työttömien vertailu. Tutkimuksia nro 113. Tilastokeskus.
- Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö, Työvoimakatsaus. Useita vuosia
- Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö, Työvoimatutkimustoimisto (1961): Työllisyysvaroin työllistettyjen ja ilman työtä olevien lukumäärät kunkin kuukauden viimeisenä päivänä vv. 1930 – 1960. Moniste
- Laihonen, Aarno. (1984): Työvoimatutkimus ja työnvälitystilasto työttömyyden kuvajana, Työvoimakatsaus 4/1984 s. 18 – 22. Työvoimaministeriö
- Lönnberg, Oiva (1985): Työttömien uusi toimeentuloturva, Työvoimakatsaus 1/1985 s. 21 – 27. Työvoimaministeriö
- Lönnberg, Oiva (1997): Työpoliittinen aikakauskirja 40 vuotta, Työpoliittinen aikakauskirja 4/1997 s. 3–6. Työministeriö
- Pinomaa, Simo ja Keinänen, Päivi (1988): Tilastokeskuksen ja työministeriön työttömyystilastojen erot yksilötasolla, Työvoimakatsaus 1/1988 s. 24 – 26. Työvoimaministeriö
- Pulkkinen, Terho (1956): Työttömyyden levinneisyys, Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia nro 3. WSOY. Porvoo. Helsinki
- Ristimäki, Toini (1971): Suomen työvoimatiedustelu, menetelmät ja tulokset vuosina 1959 – 1969, Tilastollisia tiedonantoja 48, Tilastokeskus
- Ristimäki, Toini (1987): Työvoimakatsaus 30 vuotta. Työvoimakatsaus 1/1987 s. 4–6, Työvoimaministeriö
- Suomen tilastollinen vuosikirja. Useita vuosia. Tilastollinen päätoimisto/Tilastokeskus
- Syvänen, Petri (2006): Työvoimapolitiikan -tietokannan, Labour Market Policy (LMP) -database, hyödyntäminen laskennassa ja sen kehittämisessä. Muistio. Työministeriö
- Tilastolaki (nro 62/1994)
- Tilastokeskus (1997): Työttömyys ja työllisyys tilastoissa, Tilastokeskuksen ja työministeriön tilastojen vertailuja, Työmarkkinat 1997:3, Tilastokeskus

- Tilastokeskus (2002): Työttömyys ja työllisyys tilastoissa, Tilastokeskuksen ja työministeriön tilastojen vertailuja, Työmarkkinat 2002:7, Tilastokeskus
- Työllisyysasiain käsikirja. Ensimmäinen painos 1964, toinen painos 1967: Maa-laiskuntien liito. Helsinki
- Työministeriö, Työllisyyskatsaus. Useita vuosia
- Työvoimaministeriö (1987). Työllisyyslain tilastoseurantatyöryhmän muistio, Työvoimaministeriön työryhmämuistioita nro 16/1987
- Vuorijoki, Yrjö (1969): Työnvälityksen ta-  
voitteet ja kehitys, Kululaitosten ja  
yleisten töiden ministeriö, Valtion paina-  
tuskeskus, Helsinki
- [www.valtioneuvosto.fi/](http://www.valtioneuvosto.fi/) - /pääministeri Ka-  
levi Sorsan IV hallituksen ohjelma  
11.5.1983
- [www.valtioneuvosto.fi/](http://www.valtioneuvosto.fi/) - /Pääministeri Paavo  
Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995
- [www.yle.fi/elavaarkisto/](http://www.yle.fi/elavaarkisto/) - /Presidentti Urho  
Kekkosen puhe 27.11.1975