



Yksityisen ja kuntasektorin väliset palkkaerot – onko maakunnalla väliä?

TERHI MACZULSKIJ & EETU ISOTALO

Tutkimuksessa tarkastellaan yksityisen ja kuntasektorin välisiä palkkaeroja Suomen maakunnissa. Eri alueiden välillä löytyy huomattaviakin eroja. Muun muassa matallaman työttömyyden maakunnissa yksityisen sektorin palkkapreemio on tyypillisesti suurempi, ja tämä palkkaero yksityisen sektorin hyväksi on suurempi miehillä kuin naisilla.

.....
English summary at the end of the article

Johdanto

Julkisen sektorin työmarkkinat ja sektorien väliset palkkaerot ovat alati tutkijoita kiinnostava ilmiö niin ulkomailla kuin Suomessa. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella julkisen sektorin työntekijät ansaitsevat pääosin yksityisen sektorin työntekijää enemmän, kun tilastollisissa malleissa on vakioitu erot työntekijöiden havaittavissa taust ominaisuuksissa. Tämä palkkaero julkisen sektorin hyväksi on tyypillisesti suurempi naisilla kuin miehillä (esim. Giordano ym. 2011; Lausey 2014) ja suurempi pienipalkkaisilla työntekijöillä kuin suuripalkkaisilla työntekijöillä (esim. Lucifora & Meurs 2006; Papapetrou 2006). Tutkimuskirjallisuudessa on lisäksi havaittu, että palkkaerot ovat vähäisiä tai kääntyvät yksityisen sektorin hyväksi maissa, joissa palkat määräytyvät keskitetymin (esim. Lucifora & Meurs 2006; Lausey 2014). Esimerkiksi Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa palkkaero on 0–15 prosenttia yksityisen sektorin työntekijöiden hyväksi (esim. Albrecht ym. 2003; Castro ym. 2013; Christofides & Michael 2013). Suomessa yksityisen sektorin työntekijät ansaitsevat keskimäärin 0–5 prosenttia julkisen sektorin työntekijöitä enemmän (esim. Uusitalo 1999; Maczulskij 2013a; Kauhanen ym. 2020).

Tutkimustulosten mukaan palkkaerot ovat suurempia naisilla kuin miehillä. Tutkimuskirjallisuus ei anna yksiselitteistä vastausta sille, miksi sektoreiden väliset palkkaerot eroavat miesten ja naisten välillä. Yksi selitys on se, että naiset kokevat vähemmän palkkasyrjintää julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Toiseksi syyksi on esitetty julkisen vallan pyrkimys nostaa erityisesti naisvaltaisen julkisen sektorin palkkoja. Muutama tutkimus myös osoittaa, että miesten ja naisten välinen ero johtuu pääosin työntekijöiden valikoitumisesta julkisen sektorin työpaikkoihin, eli havaittu palkkaero johtuu pääosin työntekijöiden havaitsemattomista henkilöominaisuuksista (esim. Bargain & Melly 2008).

Tutkimuskirjallisuudessa on lisäksi tutkittu sektoreiden välisiä palkkaeroja valtion sisällä alueittain (Henley & Thomas 2001; Bell ym. 2007; Dell’Aringa ym. 2007; García-Perez & Jimeno 2007). Tulosten mukaan julkisen sektorin palkkapreemio on suurempi korkeamman työttömyyden ja alhaisemman tuottavuuden alueilla. Esimerkiksi Italiassa julkisen ja yksityisen sektorin välinen palkkaero on suurempi etelässä, jossa on myös korkeampi työttömyysaste pohjoiseen Italiaan verrattuna (Dell’Aringa ym. 2007). Lisäksi on myös havaittu, että vaikka Isossa-Britanniassa havaitaan keskimäärin julkisen sektorin palkkapree-

mio, niin erityisesti korkeamman kustannustason alueilla palkkaero voi kääntyä yksityisen sektorin työntekijöiden eduksi (Bell ym. 2007). Tutkimustulosten mukaan palkkaerot alueittain ovat suurempia naisilla kuin miehillä (esim. Dell’Aringa ym. 2007).

Miksi julkisen ja yksityisen sektorin välisissä palkkaeroissa havaitaan alueellisia eroja? Tähän ilmiöön on kolme mahdollista selitystä. Ensimmäinen ja kenties tärkein selitys on alueiden erilainen taloustilanne. Julkisen sektorin palkkoissa ei juuri esiinny alueellista vaihtelua (pieni palkkahajonta), kun taas yksityisen sektorin palkkoissa on paljon variaatiota alueiden välillä (iso palkkahajonta). Yksityisen sektorin palkat näyttäisivätkin reagoivan alueelliseen työttömyysasteeseen, kun taas julkisen sektorin palkkoihin alueellisella työmarkkinoiden tilalla on vain marginaalinen vaikutus (Card 1995; Sanz-de-Galdeano & Turunen 2006; Dell’Aringa ym. 2007).¹ Tämä aiheuttaa myös palkkaerojen syklisyyttä (Maczulskij 2013b). Toiseksi palkkaeroja voi esiintyä myös siitä syystä, että erilaisen kyvykkyyden omaavat henkilöt valikoituvat työskentelemään eri työmarkkina-alueilla ja eri sektoreilla. Mikäli kyvykkäimmät ja/tai enemmän rahallisia korvauksia arvostavat henkilöt hakeutuvat paitsi suurempiin kaupunkeihin (esim. Eliasson ym. 2000), myös todennäköisemmin yksityisen sektorin työpaikkoihin (esim. Demoussis & Giannakopoulos 2007; Pfeifer 2011), niin silloin palkkaerojen alueellista variaatiota voidaan osin selittää työntekijöiden henkilökohtaisilla valinnoilla. Kolmas selitys voi olla kompensoiva palkkaero. Maakuntien erilaiset elinkeino- ja väestörakenteet heijastavat suoraan julkisen sektorin työpaikkojen suhteellista määrää. Esimerkiksi, työvoimatutkimuksen mukaan noin 20 prosenttia kaikista Uudenmaan palkansaajista työskentelee kuntasektorilla, kun vastaava luku muissa maakunnissa on 24–36 prosenttia. Kuntasektorin työpaikkojen suhteellinen määrä on pääsääntöisesti suurempi korkeamman työttömyyden maakunnissa. Korkeampi palkka voi näin houkuttaa tarvittavia työntekijöitä kunta-alan työtehtäviin korkean työttömyyden alueilla.

Mitä seurauksia palkkaeroilla voi olla? Yksi poliittikkarelevantti seuraus liittyy työn tarjontaan eri

sektorien välillä. Vaikka julkisen ja yksityisen sektorin työntekijöiden on havaittu eroavan toisistaan monien ominaisuuksiensa, kuten riskintotokyvyn, persoonallisuuden ja työn arvostuksen perusteella (esim. Hartog ym. 2002; Demoussis & Giannakopoulos 2007; Maczulskij 2017), niin myös taloudelliset kannustimet voivat vaikuttaa siihen, kummalta sektorilta henkilö etsii työpaikkaa. Tutkimuskirjallisuuden mukaan julkisen sektorin työn tarjonta riippuukin julkisen ja yksityisen sektorin välisistä palkkaeroista (Krueger 1988). Lisäksi taipumus hakeutua julkisen sektorin työpaikkoihin voi kasvaa alueellisen työttömyysasteen kasvun seurauksena (Krueger 1988) tai kun yksityisen sektorin työmarkkinoiden näkymät ovat heikompia (Pagani 2003). Toisin sanoen erityisesti yksityisen sektorin palkkاپremio alueella voi aiheuttaa merkittäviä rekrytointiongelmia pätevien työntekijöiden saamiseksi julkisen sektorin työpaikkoihin. Tämä voi olla suuri uhka julkisen sektorin palveluiden toimivuuden ja laadun takaamiseksi valtioissa, joissa merkittävä osa palveluista tuotetaan verovaroin, kuten Suomessa. Mikäli palkkaerot lisäksi vaihtelevat alueittain, niin se voi asettaa Suomen alueet eriarvoiseen asemaan esimerkiksi keskusteltaessa toimivista työkaluista julkisen tai yksityisen sektorin työvoimavaheen supistamiseksi.

Tässä artikkelissa tutkitaan kunta-alan ja yksityisen sektorin välisiä palkkaeroja Suomessa hyödyntämällä Tilastokeskuksen palkkarakenneaineiston viimeisimpiä tietoja vuosilta 2014–2016. Tarkastelu tehdään alueellisen eriytyvyyden näkökulmasta, ja tutkimme palkkaeroja erikseen myös miehillä ja naisilla.

Aineisto

Tutkimuksessa käytetyn aineiston pohjana toimii Tilastokeskuksen kokoama ja ylläpitämä palkkarakenneaineisto vuosilta 2014–2016. Olemme valinneet viimeisimmät saatavilla olevat edustavat rekisteritiedot henkilöiden ansioista.² Olemme valinneet poikkileikkausotoksen sijasta kolme mittausajankohtaa, mikä tasoittaa palkkaeron mahdollista syklisyyttä. Suomessa julkisen ja yksi-

1 Tässä yhteydessä puhutaan usein työttömyyden palkkajoustosta tai palkkakäyrästä (esim. Blanchflower & Oswald 1994), jossa tarkastellaan alueellisen työttömyysasteen ja alueella työskentelevän henkilön palkan välistä yhteyttä empiirisesti.

2 Aineistossa on saatavilla myös vuoden 2017 tiedot, mutta se ei ole välttämättä vertailukelpoinen kuntasektorin kokonaisansioiden osalta, sillä Kiky-sopimuksen vuoksi lomarahoja leikattiin tilapäisesti 30 prosentilla vuosina 2017–2019.

tyisen sektorin välinen palkkaero vaihtelee vastasyklisesti siten, että noin yhden prosenttiyksikön kasvu alueellisessa työttömyysasteessa on kytköksissä jopa 2 prosentin kasvuun julkisen sektorin palkkapreemiossa, erityisesti laskusuhdanteen aikana (Maczulskij 2013b).

Palkkarakenneaineistosta saatavia työntekijöiden palkkatietoja on lisäksi täydennetty työnteki-

jän ominaisuuksia kuvaavilla muuttujilla sekä työpaikan toimialalla. Nämä tiedot ovat peräisin Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta sekä työnantaja-työntekijä-aineistosta. Julkisen sektorin osalta palkkarakenneaineisto on kokonaisaineisto. Julkisella sektorilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kunta-alaa. Valtio on jätetty pääanalyyseista tarkastelun ulkopuolelle, vaikkakin kommentoimme

Taulukko 1. Muuttujien keskiarvoja työnantajasektoreittain

Muuttuja	Yksityinen	Kunta-ala	t-testi	p-arvo
Kuukausiansio, euroa	3 800	3 274	262,7	0,000
Log(kuukausiansio), euroa	8,162	8,035	262,7	0,000
Ikä, vuosissa	42,5	45,8	-240	0,000
Mies, %	58	22	626,9	0,000
Avoliitto, %	51	56	-77,7	0,000
Alle kouluikäisiä lapsia, %	41	34	113,9	0,000
Koulutusaste				
Perusaste/tuntematon, %	9	4	160,6	0,000
Keskiaste, %	44	38	94,1	0,000
Alin korkea-aste, %	13	15	-50,3	0,000
Alempi korkeakouluaste, %	19	19	3,6	0,000
Ylempi korkeakouluaste, %	15	23	-180	0,000
Koulutusala				
Yleissivistävä/tuntematon, %	15	6	240,8	0,000
Kasvatustieteellinen ja opettajankoulutus, %	1	10	-370	0,000
Humanistinen ja taideala, %	4	6	-80,5	0,000
Kaupallinen ja yhteiskuntatieteellinen, %	23	12	233,1	0,000
Luonnontieteellinen, %	2	2	0,9	0,390
Tekniikan ala, %	36	9	532,2	0,000
Maa- ja metsätalousala, %	2	2	44,8	0,000
Terveys- ja sosiaaliala, %	7	42	-750	0,000
Palveluala, %	9	11	-47	0,000
Ammattiluokka (1-numerotaso)				
Johtajat, %	4	2	81,8	0,000
Erytisiantuntijat, %	20	32	-210	0,000
Asiantuntijat, %	23	25	-39,2	0,000
Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät, %	8	4	122,3	0,000
Palvelu-, myynti- ja hoitotyöntekijät, %	16	26	-210	0,000
Maanviljelijät ja metsätyöntekijät, %	0	1	-70,7	0,000
Rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijät, %	11	2	312,2	0,000
Prosessi- ja kuljetustyöntekijät, %	12	1	345,5	0,000
Muut työntekijät, %	6	7	-52	0,000
Havaintojen lukumäärä	1 540 233	1 137 381		

joitakin tutkimustuloksia otokselle, jossa mukana ovat lisäksi valtion työntekijät. Yksityisen sektorin osalta aineistossa on aukkoja; aineiston ulkopuolelle ovat jääneet alle viiden työntekijän yritysten henkilöstö, osa yritysten korkeimmista johdoista ja omistajista, osa järjestäytymättömien yritysten henkilöstöstä sekä työntekijät, joiden työsuhteet ovat muuttuneet tilastointikuukauden aikana.

Tutkimuksen aineisto on rajattu kokoaikaan 18–64-vuotiaisiin työntekijöihin. Tähän ryhmään kuuluvat sekä vakinaiset että määräaikaisten työntekijät. Maantieteellisesti aineisto sisältää vain Manner-Suomen työntekijät. Yrittäjiä ei ole otoksessa mukana. Yrittäjien pois jättäminen on vakiintunut menettelytapa kyseisessä tutkimuskirjallisuudessa, sillä yrittäjät eroavat monilta ominaisuuksiltaan henkilöistä, jotka valikoituvat työntekijöiksi. Lisäksi aineiston ulkopuolelle on rajattu sotilaat sekä sellaiset työntekijät, joille ei havaita aineistossa ammattia. Jos työntekijällä on useita eri palvelussuhteita saman vuoden aikana, on näistä valittu tarkastelun kohteeksi ainoastaan pääasiallisiksi merkitty palvelussuhde.

Ansiökäsitteenä käytetään kokonaistyöajan kuukausiansiota sisältäen kertaluontoiset palkanerät. Kyseinen ansiökäsite sisältää peruspalkan, kaikilla eri kriteereillä maksetut palkanlisät (esim. lisä- ja ylityöstä, suoritusperustaisesti, olosuhteiden vuoksi, työpaikan tai työntekijän perusteella maksettavat lisät), luontoisetujen verotusarvon sekä kertaluontoiset palkanerät kuukausitasolle jaettuna. Kyseessä on laajin kuukausitaso-ansiökäsite, jonka palkkarakennetilaston avulla voi työntekijälle määrittää. Kuukausiansiot on deflatoitu vuoden 2018 hintoihin hyödyntämällä elinkustannusindeksiä ennen keskiarvon laskemista.

Taulukossa 1 on esitetty tärkeiden taustamuuttujien deskriptiivistä tilastotietoa sektoreittain. Kuvailevat luvut on laskettu vuosien 2014–2016 keskiarvoina. Kolmannessa sarakkeessa on raportoitu t-testi kahden ryhmän keskiarvojen erolle. Yksityisen sektorin kuukausiansiot ovat selvästi kuntasektoria suuremmat. Keskimääräinen kuukausiansio yksityisellä sektorilla on 3 800 euroa ja kunta-alalla liki 3 300 euroa.³ Keskimääräinen palkkaero on siis noin 16 prosenttia. Mikäli val-

³ Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan koko-aikaisten palkansaajien kokonaisansiot vuonna 2015 olivat 3 408 euroa yksityisellä sektorilla ja 3 045 euroa kuntasektorilla. Tutkimuksemme suuremmat keskiarvopalkat heijastavat mm. palkkarakennearausten rajausta, jonka mukaan aineistoon ei tule mukaan alle viiden hengen yrityksiä.

tio lisätään otokseen mukaan, palkkaero pienenee noin 10 prosenttiin. Tämä ei ole yllättävää, sillä valtion sektorilla on keskimäärin korkeimmat palkat (Tilastokeskuksen työvoimatutkimus).

Kuntasektorin työntekijät ovat yksityisen sektorin työntekijöitä vanhempia ja todennäköisemmin naisia. Suurempi osuus kuntasektorin työntekijöistä on naimisissa ja heillä on pieniä lapsia yksityisen sektorin työntekijöihin verrattuna. Kuntasektorin työntekijöillä on pääosin korkeampi koulutustausta kuin yksityisen sektorin työntekijöillä. Koulutusaloista yksityisellä sektorilla eniten on tekniikan sekä kaupallisen ja yhteiskuntatieteellisen tutkinnon suorittaneita työntekijöitä. Kuntapuolella yleisin tutkinto on terveys- ja sosiaalialalta. Yhden numerotason (lavein hierarkkinen ISCO-luokitus) ammattiluokituksen mukaan kuntasektorilla työskentelee enemmän erityisesti erityisasiantuntijoita ja palvelu-, myynti- ja hoitotyöntekijöitä yksityiseen sektoriin verrattuna. Yksityisellä sektorilla työskentelee puolestaan enemmän toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijöitä, prosessi- ja kuljetustyöntekijöitä sekä rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijöitä.

Palkkaerot

Blinder-Oaxaca-hajotelmamenetelmä

Kuntasektorin ja yksityisen sektorin väliset palkkaerot lasketaan kaikille Suomen maakunnille. Palkkaeron estimoimisessa käytetään Blinder-Oaxaca (BO) -hajotelmamenetelmää (Blinder 1973; Oaxaca 1973). BO-hajotelmamenetelmä on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa molemmille sektoreille muodostetaan palkkayhtälöt. Selitettävänä muuttujana palkkayhtälössä käytetään työntekijän logaritmisoitua kokonaiskuukausiansiota. Selittävinä muuttujina käytetään kattavasta tutkimuskirjallisuudesta (mm. inhimillisen pääoman malli) tuttuja, työntekijän henkilökohtaisia ominaisuuksia ja työtä kuvaavia tekijöitä: ikä ja sen neliö, työkokemus, sukupuoli, siviilisäätty, tieto alle 7-vuotiaista lapsista, koulutusaste (5 luokkaa), koulutusala (9 luokkaa), ammatti (ISCO 2-numerotaso ja 39 luokkaa), työpaikan toimiala (22 luokkaa) ja vuosidummyt.

Tutkimuksessa käytämme kaikkia ammatteja, kun taas esimerkiksi Antti Kauhasen ym. (2020) tutkimuksessa on tarkasteltu sektoreiden välisiä palkkaeroja myös vastaaville ammattiteille. Vastavilla ammattiteilla on tarkoitettu niitä ammatiluoiki-

tuksia (5-numerotason luokitus), joista löytyy vähintään sadan (100) työntekijän edustus molemmilta sektoreilta. Selvä enemmistö (73 %) kaikista havainnoista kuitenkin kuuluu vastaaviin ammatteihin, ja tutkimustulokset eivät juurikaan eronnet eri otosten välillä. Tämä havainto on tärkeää, sillä palkkaerokeskustelu on mielekästä vain, jos palkansaaja voisi toimia ammatissaan tai koulutustaan vastaavassa työtehtävässä niin kunta-alalla kuin yksityisellä sektorilla. Työpaikan toimiala puolestaan heijastelee alueen elinkeinorakennetta ja siten osin työn tarjonnan ja kysynnän mekanismeja. Emme vakioi aggregoituja ja aluekohtaisia muuttujia mallissa (kuten maakunnan työttömyysaste), sillä maakuntakohtaisissa tarkasteluissa ilmenee tällöin kollineaarisuusongelma.

BO-menetelmä aloitetaan sektorikohtaisen palkkayhtälön muodostamisella. Näin ollen palkkayhtälö on muotoa

$$(1) \ln(w_{imr}) = \beta_r X_{imr}' + \varepsilon_{imr},$$

missä $\ln(w_{imr})$ on henkilön i logaritmisoitu kokonaiskuukausiansio maakunnassa m ja sektorilla r , X_{imr} on työntekijää sekä työnantajaa kuvaavien ominaisuuksien joukko ja β_r on näille ominaisuuksille estimoidut estimaattien arvot. Yleisen palkkayhtälön pohjalta kunta-alan k ja yksityisen sektorin työntekijöiden y keskimääräiset logaritmisoidut kokonaiskuukausiansiot voidaan kirjoittaa nyt muodossa:

$$(2) \ln(\bar{w}_k) = \hat{\beta}_k \bar{X}_k' \text{ ja } \ln(\bar{w}_y) = \hat{\beta}_y \bar{X}_y'$$

Yksityisen ja kunta-alan välinen palkkaero lasketaan keskimääräisten logaritmisoitujen kokonaiskuukausiansioiden erotuksena:

$$(3) \ln(\bar{w}_y) - \ln(\bar{w}_k) = \hat{\beta}_y \bar{X}_y' - \hat{\beta}_k \bar{X}_k'$$

BO-menetelmän toisessa vaiheessa sektorien välinen keskimääräinen palkkaero hajotetaan kahteen eri tekijään: niin sanottuihin selittävään ja ei-selittävään palkkaeroon. Selittävä palkkaero on se osuus keskimääräisestä havaitusta palkkaerosta, joka selittyy eroilla työntekijöiden ominaisuuksissa eri sektorien välillä. Ei-selittävä palkkaero puolestaan kertoo, kuinka eri tavoin eri sektoreilla työntekijän ominaisuuksia arvioidaan. Tässä tutkimuksessa mielenkiinto kohdistuu juuri ei-selittävään palkkaeroon. Koko selittävien muuttujien joukko vakioidaan kaikissa spesifikaatiois-

sa⁴, vaikka yksittäiset muuttujat olisivatkin ajoittain tilastollisesti ei-merkittäviä. Tämä on tärkeää mallin identifioitumisen kannalta, sillä kaikkien muuttujien tulee löytyä molempien sektoreiden palkkayhtälöistä.

Tuloksiin vaikuttaa valitun verrokkiryhmän palkkarakenne. Valinnan taustalla on voinut olla useita eri perusteita valita verrokkiryhmäksi joko yksityinen sektori (esim. vapaampi palkanmuodostus, pieni julkisen sektorin koko) tai julkinen sektori (esim. tyypillisesti korkeampi keskimääräinen palkkataso) (mm. Chatterji ym. 2011). Tässä tutkimuksessa verrokkiryhmänä käytetään sektorien välistä yhdistettyä otosta, joka esitetään muun muassa David Neumarkin (1988) tutkimuksessa. Tähän syynä on muun muassa suomalaisen julkisen sektorin suuri koko, maltilliset palkkaliukumat sekä epäselvyys sektorien välisestä ns. palkkajohtajuudesta Suomessa (Lamo & Schuknecht 2012). Käytettäessä yhdistettyä otosta verrokkiryhmänä, voidaan malli esittää nyt muodossa:

$$(4) \ln(\bar{w}_y) - \ln(\bar{w}_k) = \beta(\bar{X}_y' - \bar{X}_k') + [\bar{X}_y'(\hat{\beta}_y - \beta) - \bar{X}_k'(\hat{\beta}_k - \beta)],$$

missä β on paino yhdistetyn otoksen verrokkiryhmälle. Mielenkiinnon kohteena oleva ei-selittävä palkkaero on yhtälön (4) jälkimmäinen termi. Mallin tuottamia tuloksia ei voi kuitenkaan tulkita syy-seuraussuhteina. Mallin tuottamisessa palkkaeroissa voi esiintyä ns. valikoitumisharhaa, jota on erittäin haastavaa vakioida palkkaerotutkimuksissa. Aikaisemman tutkimuskirjallisuuden perusteella erityisesti ei-havaittavat ominaisuudet (persoonallisuus, kyvykkyys, preferenssit) vaikuttavat siihen, kuka hakeutuu julkisen tai yksityisen sektorin työpaikkoihin.

Yksityisen sektorin ja kunta-alan väliset keskimääräiset palkkaerot alueittain

Aluksi esitämme kuvailevaa analyysia yksityisen ja kuntasektorin välisistä palkkaeroista. Kuviossa 1 on esitetty yksityisen ja kunta-alan keskimääräiset kuukausiansiot maakunnittain, pois lukien Ahvenanmaa. Kuukausiansiot on laskettu palkkarakenneaineistosta vuosien 2014–2016 keskiarvo-

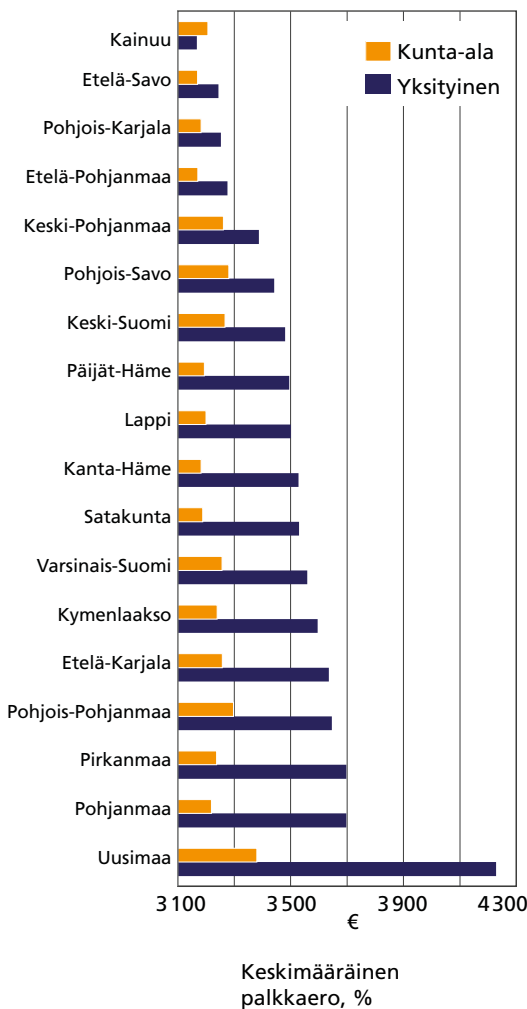
4 Spesifikaatioita on yhteensä 114 kappaletta: 2 sektoria x 19 aluetta (koko Suomi ja 18 eri maakuntaa) x 3 ryhmää (kaikki henkilöt, miehet ja naiset).

na. Keskimääräinen palkka-aineisto on järjestetty yksityisen sektorin palkkojen mukaisesti maakunnittain suurimmasta pienimpään. Kuviosta näkyy selvästi, että yksityisen sektorin keskimääräiset kuukausiansiot vaihtelevat maakuntien välillä. Uudellamaalla keskimääräiset ansiot ovat 4 228 euroa kuukaudessa. Kainuussa on puolestaan alhaisin palkkataso, noin 3 170 euroa kuukaudessa. Kuukausiansioiden hajonta yksityisellä sektorilla on siis yli tuhat euroa. Kun tarkastelemme kuukausiansioita kuntasektorin työntekijöiden osalta, havaitsemme vain vähäistä palkkahajontaa maakuntien välillä. Uudenmaan palkkataso on suurin (3 380 euroa) ja Etelä-Savon pienin (3 170 euroa),

joten palkkojen hajonta kuntasektorilla on vain noin 200 euroa.

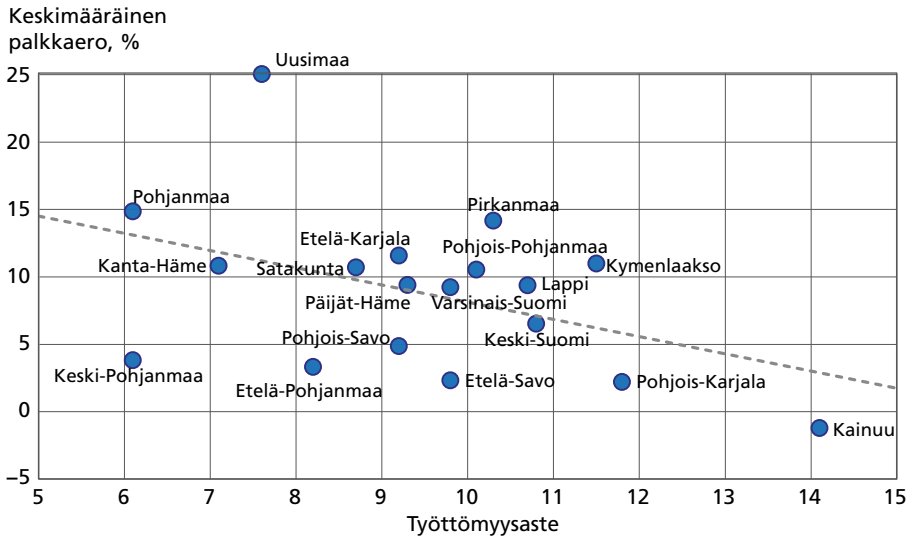
Lisäksi tarkastelemme yksityisen ja kuntasektorin keskimääräisiä palkkaeroja eri maakunnissa ja alueellisen työttömyysasteen mukaan. Tulokset on esitetty kuviossa 2. Kuvion vaaka-akselilla on Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työttömyysaste kussakin maakunnassa, ja pystyakselilla on yksityisen ja kuntasektorin välinen keskimääräinen palkkaero. Keskimääräinen palkkaero Suomessa on 16 prosenttia yksityisen sektorin työntekijöiden hyväksi (taulukko 1). Palkkaerossa esiintyy kuitenkin alueellista vaihtelua, kuten kuviosta käy ilmi. Uudellamaalla yksityisen sektorin työntekijä ansaitsee keskimäärin 25 prosenttia kuntasektorin työntekijää enemmän. Palkkaero on suuri myös Pohjanmaalla ja Pirkanmaalla, noin 14 prosenttia. Kahdeksassa maakunnassa palkkaero on noin 10 prosenttia, ja pienin palkkaero on Savon maakunnassa, Keski-Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjois-Karjalassa (2–5 %). Ainoastaan Kainuussa palkkaero on negatiivinen, eli kuntasektorin työntekijä ansaitsee keskimäärin yhden prosentin yksityisen sektorin työntekijää enemmän.

Keskimääräisten palkkaerojen ja alueellisen työttömyysasteen välillä on havaittavissa selvä negatiivinen yhteys. Keskiarvoille sovitettu korrelaatio on $-0,57$, ja se on tilastollisesti merkitsevä vähintään 1 prosentin merkitsevyystasolla. Kuvion 2 tulokset voidaan kiteyttää niin, että matalamman työttömyysasteen maakunnissa näyttäisi olevan suurempi yksityisen sektorin palkkapremio. Tulokset pysyvät melko samankaltaisina, kun otokseen lisätään valtion työntekijät. Tämä aggregaattitaso on linjassa aikaisemman suomalaisen tutkimuksen kanssa (Maczulskij 2013b), jossa on hyödynnetty taloustieteen teorian mukaista palkkakäyrämallia (esim. Blanchflower & Oswald 1994) ja jonka mukaan yksityisen sektorin palkat reagoivat talouden suhdanteisiin julkisen sektorin palkkoja enemmän.⁵ Näitä kuvailevia havaintoja ei tule tulkita syy-seuraussuhteina, sillä havaitut



Kuvio 1. Keskimääräiset kokoaikaisten työntekijöiden kuukausiansiot maakunnittain vuosien 2014–2016 keskiarvona.

⁵ Lisätarkasteluissa estimoinme koko otokselle työttömyyden palkkajoustop, joka hypoteesin mukaisesti oli negatiivinen ja tilastollisesti merkitsevä yksityisellä sektorilla ($\beta = -0,02$, $p < 0,001$), muttei julkisella sektorilla. Kansainvälisen kirjallisuuden mukaan palkkakäyrä on tyypillisesti $-0,10$, eli kymmenen prosentin kasvu alueellisessa työttömyysasteessa on kytköksissä prosentin alhaisempaan palkkaan. Pohjoismaissa on tavallisesti havaittu hyvin pieniä työttömyyden palkkajoustop estimaatteja (Albaek ym. 2000; Nijkamp & Poot 2005).



Kuvio 2. Yksityisen ja kuntasektorin keskimääräiset palkkaerot maakunnittain ja työttömyysasteen mukaan vuosien 2014–2016 keskiarvona.

alueelliset erot sektoreiden välisissä palkkakeroissa voivat johtua alueellisen työttömyysasteen lisäksi myös kompensoivasta palkkaerosta tai työntekijöiden valikoitumisesta työskennellä tietyllä työnantajasektorilla ja maantieteellisellä alueella.

BO-estimointitulokset

Seuraavaksi palkkaeroja tarkasteltaessa otetaan huomioon erot työntekijöiden tärkeissä taustaominaisuuksissa. Malleissa vakioidaan henkilön ikä, työkokemus, koulutustaso, koulutusala, ammatti, sukupuoli, siviilisääty, tieto lapsista ja työpaikan toimialasta.⁶ Liitetaulukossa 1 (ks. www.julkari.fi) on raportoitu Blinder-Oaxaca-hajotelman menetelmällä estimoidut log-palkkaerot selittävälle ja ei-selittävälle osalle maakunnittain koko otokselle ja erikseen miehille ja naisille. Taulukossa on lisäksi raportoitu estimaatin arvojen keskivirheet ja p-arvot. Hajotelmassa log-palkkaeron selittävä ja ei-selittävä osa ilmoitetaan myös log-muodoissa. Siten otamme arvoista ns. antilogaritmit, jotta saamme käännettyä arvot prosen-

teiksi. Pienillä arvoilla luvut ovat likipitään samat.

Kuviossa 3 on esitetty palkkaerojen ei-selittävät osuudet kaikille työntekijöille ja erikseen miehille ja naisille. Kun mallissa vakioidaan työntekijöiden erot havaittavissa taustaominaisuuksissa, palkkaerot pienenevät. Koko Suomen osalta keskimääräinen palkkaero supistuu noin kolmeen prosenttiin yksityisen sektorin eduksi (3%), mikä on linjassa aikaisempien, Suomea koskevien tutkimustulosten kanssa (Uusitalo 1999, Korkeamäki 1999, Maczulskij 2013a, Kauhanen ym. 2020). Toisin sanoen havaittu keskimääräinen palkkaero Suomessa selittyy pääosin taustaominaisuuksien eroilla eikä niinkään eroilla taustaominaisuuksien tuotoissa. Liitetaulukon 1 mukaan keskimäärin 60–90 prosenttia havaitusta palkkaerosta maakunnittain selittyy henkilöiden taustaominaisuuksilla.

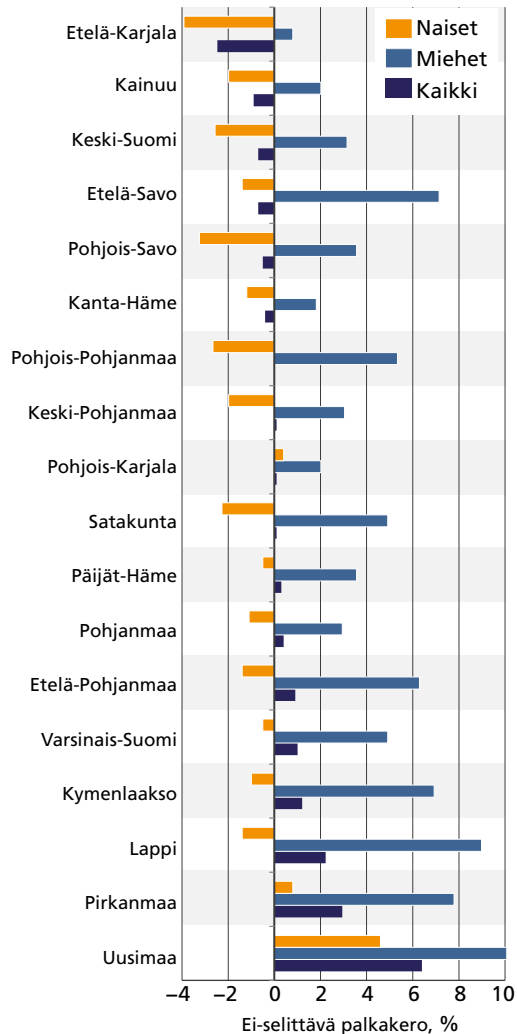
Keskustelemme aluksi koko otoksen tuloksista. Yksityisen sektorin työntekijöiden palkkapreemio kuntasektorin työntekijöihin nähden on suurin Uudellamaalla (6%). Pirkanmaalla ja Lapissa yksityisen sektorin palkkapreemio on 2–3 prosenttia. Estimoitu palkkaero kääntyy niukasti kunta-sektorin työntekijöiden hyväksi Savon maakunnissa, Keski-Suomessa, Kainuussa ja Kanta-Hämeessä. Palkkaero on näissä maakunnissa pieni, alle yhden prosentin, eivätkä nämä erot ole aina tilastollisesti merkitseviä vähintään viiden prosentin merkitsevyytystasolla. Etelä-Karjalassa kuntasektorin työntekijä ansaitsee 2,5 prosenttia enemmän

⁶ Tutkimuksessa estimoidaan yhteensä 114 erillistä spesifikaatiota, joten emme raportoi palkkayhtälöiden tilastollista diagnostiikkaa ja selittävien muuttujien kertoimia artikkelissa. Lyhyesti toteamme, että mallin selittävät muuttujat ovat pääosin tilastollisesti merkitseviä kaikissa spesifikaatioissa, ja palkkayhtälöiden selitysaste on hyvä, ellei erinomainen. Naisilla eri palkkayhtälöiden selitysaste vaihtelee 0,41–0,61 välillä (ollen keskimäärin noin 0,55) ja miehillä välillä 0,43–0,70 (ollen keskimäärin noin 0,60).

kuin samat taustaominaisuudet omaava yksityisen sektorin työntekijä. Estimoitu Blinder-Oaxaca-palkkaero korreloi negatiivisesti alueellisen työttömyysasteen kanssa (-0,24, t-arvo: -14,0), eli pienemmän työttömyysasteen maakunnissa on suurempi yksityisen sektorin palkka kunta-alaan verrattuna. Varomme kuitenkin tekemästä tiukkoja kausaalitulkintoja tässä yhteydessä.

Yksityisen ja kuntasektorin välisissä palkkaeroissa on havaittavissa merkittäviä eroja miesten ja naisten välillä, kuten aikaisempi kansainvälinen tutkimuskirjallisuus meille osoittaa. Miehet ansaitsevat kaikissa maakunnissa enemmän yksityisellä sektorilla. Tämä yksityisen sektorin palkkapreemio on pienin Etelä-Karjalassa (1 %) ja suurin Uudellamaalla (10 %). Palkkaero on huomattava myös Etelä-Savossa, Kymenlaaksossa, Etelä-Pohjanmaalla, Lapissa ja Pirkanmaalla (6–8 %). Alueelliset palkkaerot ovat tilastollisesti merkitseviä vähintään viiden prosentin merkitsevyystasolla, paitsi Päijät-Hämeessä ja Pohjois-Karjalassa. Palkkaerot supistuvat keskimäärin 2–4 prosenttiyksiköllä kun otokseen lisätään valtion työntekijät.

Naiset puolestaan ansaitsevat hieman enemmän kuntasektorilla (1–4 %), pois lukien Pirkanmaalla ja Uudellamaalla, joissa palkkaero on 1–5 prosenttia yksityisen sektorin työntekijöiden eduksi. Palkkaerot ovat siis hyvin maltillisia naisten osalta, ja ne ovat tilastollisesti merkitseviä vähintään 5 prosentin merkitsevyystasolla, paitsi Kainuussa ja Etelä-Karjalassa. Tulokset naisille pysyvät hyvin samansuuruisina, kun otokseen lisätään mukaan valtion sektorin työntekijät. Lopuksi, selittävien ja ei-selittävien komponenttien tarkastelu paljastaa mielenkiintoisia yksityiskohtia sektoreiden välisistä palkkaeroista sukupuolittain (liitetaulukko 1, ks. www.julkari.fi). Kun tarkastelemme naisia, viidessä maakunnassa naisten tulisi havaittujen ominaisuuksiensa perusteella ansaita *enemmän* yksityisellä sektorilla, mutta sen sijaan heidän ominaisuuksiaan arvotetaan enemmän kuntasektorilla, ja näin ollen he ansaitsevat yksityisen sektorin työntekijöitä enemmän. Kun tarkastelemme miehiä, niin jopa yhdeksässä maakunnassa miesten tulisi havaittujen ominaisuuksiensa puolesta ansaita *vähemmän* yksityisellä sektorilla, mutta ominaisuuksien erilaisen arvottamisen vuoksi heillä on selvä kuntasektorin palkkadiskriminaatio.



Kuvio 3. BO-hajotelmamenetelmällä lasketut ei-havaitut palkkaerot vuosien 2014–2016 keskiarvona.

Lopuksi

Tässä artikkelissa on tarkasteltu yksityisen ja kunta-alan välisiä palkkaeroja maakunnittain hyödyntäen palkkarakenneaineistoa vuosilta 2014–2016. Koko Suomen osalta palkkaero on noin kolme prosenttia yksityisen sektorin työntekijöiden eduksi, kun malleissa on vakioitu erot työntekijöiden havaittavissa taustaominaisuuksissa. Tutkimustulos on linjassa aiempien, suomalaisten tutkimustulosten kanssa (esim. Uusitalo 1999; Korkeamäki 1999; Maczulskij 2013a; Kauhanen ym. 2020). Sektoreiden välisissä palkkaeroissa on kui-

tenkin hajontaa eri maakuntien välillä: matalan työttömyyden maakunnissa yksityisen sektorin palkkatreenio on tyypillisesti suurempi. Mielenkiintoista on se, että tutkimustulos on samankaltainen niin Italiassa (Dell’Aninga ym. 2007; Lucifora & Meurs 2008), Isossa-Britanniassa (Henley & Thomas 2001; Bell ym. 2007) kuin Espanjassakin (García-Perez & Jimeno 2007), vaikka Suomen työmarkkinat ja palkanääräytyminen eroavat näistä maista huomattavasti.

Vaikka keskimäärin kunta-alan ja yksityisen sektorin välillä havaitaan vain vähäisiä palkkaeroja, niin alueelliset erot näissä palkkaeroissa voivat olla mittavia. Erityisesti Uudellamaalla kunta-alan työntekijät ansaitsevat yksityisen sektorin työntekijöitä vähemmän. Tämä palkkaero on noin 5 prosenttia naisilla ja jopa 10 prosenttia miehillä. Miehet ansaitsevat kaikissa maakunnissa enemmän yksityisellä sektorilla, kun taas naisilla palkkaero kääntyy niukasti kunta-alan työntekijöiden eduksi (pl. Uusimaa ja Pirkanmaa) ollen keskimäärin 2 prosenttia. Naisilla palkkaerot ovat pääosin tilastollisesti merkitseviä, mutta eivät välttämättä taloudellisesti merkittäviä. Palkkaerojen variaatio on likimain 10 prosenttiyksikköä molemmilla sukupuolilla. Tämä vastaa keskimäärin yli 4 000 euron eroa vuosiansioissa.

Tutkimuksemme kaltaisia tuloksia on saatu hiljattain myös Kauhanen ym. (2020) raportissa, jossa on tutkittu sektoreiden välisiä palkkaeroja muun muassa vastaavissa ammateissa sekä tarkasteltaessa eri koulutusaloja. Kuntasektorin työntekijöiden keskeiset koulutusalat ovat kasvatustieteet ja opettajankoulutus sekä terveys- ja sosiaaliala, ja näiden alojen työntekijöillä havaitaan Kauhasen ym. (2020) tutkimuksen mukaan marginaalinen kuntasektorin palkkatreenio. Artikkelimme tutkimustulokset ovat hyvin linjassa aikaisemman tutkimuskirjallisuuden kanssa ja ovat siten yleistettävissä koskemaan koko kuntasektoria.

Yksi merkittävä syy alueellisten palkkaerojen esiintyvyydelle on se, että julkisen sektorin palkkoissa esiintyy vähän alueellista vaihtelua (pieni palkkahajonta), kun taas yksityisen sektorin palkkoissa havaitaan enemmän variaatiota alueiden välillä (iso palkkahajonta). Yksityisen sektorin palkat reagoivat muun muassa alueelliseen työttömyysasteeseen, kun taas julkisen sektorin palkkoihin alueellisella työmarkkinoiden tilalla on vain marginaalinen vaikutus (Card 1995; Sanz-de-Galdeano & Turunen 2006). Myös liukumatat ovat Tilastokeskuksen mukaan pienempiä kuntasektorilla

kuin yksityisellä sektorilla. Yksi politiikkasuositus on lisätä palkkahajontaa julkisen sektorin palkkaukseen. Toisaalta julkisen sektorin yksi keskeisimmistä rooleista on toimia ns. talouden vakauttajana, joten suuri palkkahajonta on ristiriidassa tämän näkemyksen kanssa.

Tutkimustulos voi myös selittyä työntekijöiden valikoitumisella sen suhteen, millä markkina-alueella ja työnantajasektorilla he työskentelevät. Aluetaloustieteen teorian mukaisesti kyvykkäimmillä henkilöillä on suurempi kannustin muuttaa korkeamman palkkatason ja korkeamman palkkahajonnan työssäkäyntialueille (Borjas ym. 1992).⁷ Empiirinen tutkimus tukee teoriaa, sillä korkeasti koulutettujen ja tuottavampien henkilöiden havaitaan muuttavan muita todennäköisemmin suuriin kaupunkeihin (De la Roca 2017; Eliasson ym. 2020). Myös julkisen ja yksityisen sektorin työntekijöiden on havaittu eroavan toisistaan monien ominaisuuksiensa perusteella. Toisaalta työoloja kuvaavia ja toisaalta psykologisia piirteitä risteävä kirjallisuus on todentanut, että julkisen sektorin työntekijät arvostavat yksityisen sektorin työntekijöitä enemmän ei-rahallisia korvauksia (esim. Demoussis & Giannakopoulos 2007), mikä on osin yhteydessä ns. julkisen palvelun motivaatioon (esim. Perry & Wise 1990). Kattava kirjallisuus osoittaaakin, että julkisen sektorin työntekijöillä on yksityisen puolen työntekijöitä voimakkaampi palvelumotivaatio eli halu tehdä työtä yhteisen edun hyväksi kuin omaksi eduksi. On myös tutkimustuloksia, joiden mukaan kyvykkyysjakauman yläpäässä olevat henkilöt hakeutuvat todennäköisemmin yksityisen sektorin työpaikkoihin (esim. Beggs & Chapman 1982; Pfeifer 2011). Mikäli kyvykkäimmät ja/tai enemmän rahallisia korvauksia arvostavat henkilöt hakeutuvat paitsi suurempiin kaupunkeihin, myös todennäköisemmin yksityisen sektorin työpaikkoihin, niin silloin palkkaerojen variaatiota voidaan osin selittää työntekijöiden henkilökohtaisilla valinnoilla. Palkkaeroja voi esiintyä myös kompensoivan palkkaeron vuoksi. Yksi tarpeellinen jatkotutkimuksen aihe olisi tutkia, mikä selitys palkkaerojen esiintyvyydelle eri maakuntien välillä on merkittävin Suo-

⁷ Tässä yhteydessä kyvykkyydellä (englanniksi yleisesti käytetty termi ”ability” tai ”high-skill”) voidaan tarkoitetaan paitsi henkilön älykkyyttä, myös osaamista, oppimisedellytyksiä ja henkilön kykyä saavuttaa haluttu lopputulos käyttäen omia ja käytettävissä olevia resursseja. Rekisteriaineistotutkimuksissa kyvykkyyttä on mitattu mm. koulutustasolla, ammattiasemalla tai työntekijän palkkatasolla samaa työtä tekevien palkkatasoon verrattuna.

men työmarkkinoilla.⁸

Palkkaerot voivat vaikuttaa työn tarjontaan eri sektoreiden välillä (Krueger 1988). Aikaisempi tutkimuskirjallisuus on todentanut, että erityisesti palkkajakamaan yläpäässä olevat työntekijät vaihtavat julkisen sektorin työpaikoista muita herkemmin yksityisen sektorin palvelukseen (Borjas 2002; Maczulskij 2017). Yksityisen sektorin palkkapreemio voi siten luoda haasteita työntekijöiden rekrytoimiseksi kunta-alan työpaikkoihin erityisesti miesten osalta. Koska Uudellamaalla on selvästi suurimmat palkkaerot, kunta-alan voi olla vaikeaa rekrytoida päteviä työntekijöitä työvoiman tarpeeseensa nähden. Viimeisimmän työ- ja elinkeinoministeriön julkaiseman ammattibarometrin mukaan yleisimpiin ”pula-ammatteihin” valmistuneista noin puolet oli joko lääkäreitä, sairaanhoitajia, lähihoitajia, terapeutteja tai sosiaalityöntekijöitä (TEM:n työnvälitystilastot). Moni näiden ammattien edustajista työskentelee kunta-sektorilla. Myös väestön ikääntyminen lisää erityisesti sosiaali- ja hoivatyön tarvetta. Näiden alojen kasvavaan työvoiman tarpeeseen voi olla haasta-

vaa reagoida pelkästään koulutuksen aloituspaikkoja lisäämällä. Yksi tärkeä jatkotutkimuksen aihe on tutkia, miten palkkaerot vaikuttavat työntekijöiden siirtymiin eri työnantajasektorien välillä.

Kunta-alan ja yksityisen sektorin välisillä palkkaeroilla voi olla vaikutuksia myös muuttoliikkeeseen. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella henkilön odotettu korkeampi palkkataso alueella lisää henkilön todennäköisyyttä muuttaa kyseiselle alueelle (Dahl & Sorenson 2010; Kennan & Walker 2011). Kuntasektorin palkkahajonnan pienuuden vuoksi kunta-alan työntekijät ansaitsevat liki samansuuruisia palkkoja eri maakunnissa. Tämä voi johtaa siihen, että tyypillisissä kunta-alan ammateissa työskentelevien henkilöiden kannustin muuttaa muualta Suomesta esimerkiksi Uudellemaalle on heikko, sillä henkilön elintaso voi laskea muun muassa korkeampien asuin-kustannusten vuoksi. Tutkimusta tulisikin jatkossa laajentaa koskemaan myös palkkaerojen yhteyttä työntekijöiden muuttoliikkeeseen ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaan.

8 Tätä jatkotutkimuskysymystä voidaan lähestyä sitä kautta, että BO-hajotelmamenetelmä mahdollistaa eri taustamuuttujien kontribuution tarkastelun selittävään ja esittävään palkkaeroon.

Saapunut 3.4.2020
Hyväksytty 24.9.2020

KIRJALLISUUS

- Albaek, Karsten & Asplund, Rita & Blomskog, Stig & Barth, Erling & Gudmundsson, Björn & Karlsson, Vifill & Madsen, Erik (2000) Dimensions of the Wage-Unemployment Relationship in the Nordic Countries: Wage Flexibility Without Wage Curves. *Research in Labor Economics* 19, 345–382.
- Albrecht, James & Björklund, Anders & Vroman, Susan (2003) Is There a Glass Ceiling in Sweden. *Journal of Labor Economics* 21 (1), 145–177.
- Bargain, Olivier & Melly, Blaise (2008) Public Sector Pay Gap in France: New Evidence Using Panel Data. IZA DP No. 3427.
- Beggs, John & Chapman, Bruce (1982) Labor Turnover Bias in Estimating Wages. *Review of Economic and Statistics* 70 (1), 117–123.
- Bell, David & Elliot, Robert & Ma, Ada & Scott, Anthony & Roberts, Elizabeth (2007) The Pattern and Evolution of Geographical Wage Differentials in the Public and Private Sectors in Great Britain. *Manchester School* 75 (4), 386–421.
- Blanchflower, David & Oswald, Andrew (1994). *The wage curve*. Cambridge, MA and London: MIT Press.
- Blinder, Alan (1973) Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates. *Journal of Human Resources* 8 (4), 436–455.
- Borjas, George & Bronars, Stephen & Trejo, Stephen (1992) Self-Selection and Internal Migration in the United States. *Journal of Urban Economics* 32 (2), 159–185.
- Borjas, George (2002) The Wage Structure and the Sorting of Workers into the Public Sector. NBER Working paper series, No. 9313. Cambridge.
- Card, David (1995) The Wage Curve: A Review. *Journal of Economic Literature* 33 (2), 785–799.
- Castro, Francisco & Salto, Matteo & Steiner, Hugo (2013) The Gap Between Public and Private Wages: New Evidence for the EU. *European Commission, Economic Papers* 508.
- Chatterji, Monojit & Mumford, Karen & Smith, Peter (2011) The Public-Private Sector Gender Wage Differential in Britain: Evidence from Matched Employee-Workplace Data. *Applied Economics* 43 (26), 3819–3833.
- Christofides, Louis & Michael, Maria (2013) Exploring the Public-Private Sector Wage Gap in Euro-

- pean Countries. *IZA Journal of European Labor Studies* 2 (15).
- Dahl, Michael & Sorenson, Olav (2010) The Migration of Technical Workers. *Journal of Urban Economics* 67 (1), 33–45.
- De la Roca, Jorge (2017) Selection in Initial and Return Migration: Evidence from Moves Across Spanish Cities. *Journal of Urban Economics* 100, 33–53.
- Dell’Arlinga, Carlo & Lucifora, Claudio & Origo, Federica (2007) Public Sector Pay and Regional Competitiveness: A First Look at Regional Public-Private Wage Differentials in Italy. *Manchester School* 75 (4), 445–478.
- Demoussis, Michael & Giannakopoulos, Nicholas (2007) Exploring Job Satisfaction in private and Public Employment: Evidence from Greece. *Labour* 21 (2), 333–359.
- Eliasson, Kent & Haapanen, Mika & Westerlund, Olle (2020) Regional Concentration of University Graduates: The Role of High School Grades and Parental Background. *European Urban and Regional Studies*, forthcoming.
- García-Perez, Ignacio & Jimeno, Juan (2007) Public Sector Pay Gaps in Spanish Regions. *Manchester School* 75 (4), 501–531.
- Giordano, Raffaella & Depalo, Domenico & Coutinho Pereira, Manuel & Eugéne, Bruno & Papapetrou, Evangelia & Perez, Javier & Reiss, Lukas & Roter, Mojca (2011) The Public Sector Pay Gap in a Selection of Euro Area Countries. *European Central bank Working papers* 1406.
- Hartog, Joop & Ferrer-i-Carbonell, Ada & Jonker, Nicole (2002) Linking Measured Risk Aversion to Individual Characteristics. *Kyklos* 55 (1), 3–26.
- Henley, Andrew & Thomas, Dennis (2001) Public Service Employment and the Public-Private wage Differential in British Regions. *Regional Studies* 35 (3), 229–240.
- Kauhanen, Antti & Maczulskij, Terhi & Isotalo, Eetu (2020) Kunta-alan ja yksityisen sektorin välinen palkkaeroselvitys. Helsinki: Kuntatyönantajat.
- Kennan, John & Walker, James (2011) The Effect of Expected Income on Individual Migration Decisions. *Econometrica* 79 (1), 211–251.
- Korkeamäki, Ossi (1999) Yksityisen ja julkisen sektorin palkkoihin vaikuttavat tekijät. VATT-research reports 57, Helsinki.
- Krueger, Alan (1988) The Determinants of Queues for Federal Jobs. *Industrial and Relations Review* 41 (4), 567–581.
- Lamo, Ana & Pérez, Javier & Schuknecht, Ludger (2012) Public or Private Sector Wage Leadership? An International Perspective. *Scandinavian Journal of Economics* 114 (1), 228–244.
- Lausey, Jelena (2014). What Has 20 Years of Public-Private Pay Gap Literature Told US? Eastern European Transitioning vs. Developed Economies. *Journal of Economic Surveys* 28 (3), 516–550.
- Lucifora, Claudio & Meurs, Dominique (2006) The Public Sector Pay Gap in France, Great Britain and Italy. *Review of Income and Wealth* 52 (1), 43–59.
- Maczulskij, Terhi (2013a) Employment Sector and Pay Gaps: Genetic and Environmental Influences. *Labour Economics* 23, 89–96.
- Maczulskij, Terhi (2013b) Public-Private Sector Pay Gaps Over the Business Cycle. *Economic Systems* 37 (2), 284–301.
- Maczulskij, Terhi (2017) Who Becomes a Public Sector Employee? *International Journal of Manpower* 38 (4), 567–579
- Neumark, David (1988) Employers’ Discriminatory Behavior and the Estimation of Wage Discrimination. *Journal of Human Resources* 23 (3), 279–295.
- Nijkamp, Peter & Poot, Jacques (2005) The Last Word on the Wage Curve? *Journal of Economic Surveys* 19, 421–450.
- Oaxaca, Ranson (1973) Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets. *International Economic Review*, 693–709.
- Pagani Laura (2003) Why Do People from Southern Italy Seek Jobs in the Public Sector? *Labour* 17 (1), 63–91.
- Papapetrou, Evangelia (2006) The Unequal Distribution of the Public-Private Sector Wage Gap in Greece: Evidence from Quantile Regression. *Applied Economics Letters* 13 (4), 202–210.
- Perry, James & Wise, Lois (1990) The Motivational Basis of Public Service. *Public Administration Review* 50 (3), 367–373.
- Pfeifer, Christian (2011) Risk Aversion and Sorting into Public Sector Employment. *German Economic Review* 12 (1), 85–99.
- Sanz-de-Galdeano, Anna & Turunen, Jarkko (2006) The Euro Area Wage Curve. *Economics Letters* 92 (1), 93–98.
- Uusitalo, Roope (1999) Return to Education in Finland. *Labour Economics* 6 (4), 569–580.

ENGLISH SUMMARY

Terhi Maczulskij & Eetu Isotalo: Wage gaps between private and local government sectors across regions (Yksityisen ja kuntasektorin väliset palkkaerot – onko maakunnalla väliä?)

Wage gaps between private and public sector employees have been extensively researched. In the Nordic countries where wage formation is more regulated, these wage gaps are typically positive. Recently, the research focus has shifted towards sectoral pay gaps across regions within a single country. The results show that the private sector wage premium is higher (or public sector wage premium lower) in regions with lower unemployment rates. These differences in wage gaps are expected to determine recruitment problems in different areas. The situation is particularly worrying in an economy such as Finland where a high fraction of the workforce is employed in the public sector.

In this study we use data from the Wage Structure Statistics Survey on full-time employees in 2014-2016 to examine wage gaps between the private and local government sector. There is substantial variation in wage gaps in Finnish local labour markets, and this variation is linked with regional labour market conditions. When observable individual and plant characteristics are controlled for, the average private sector wage premium is highest in Uusimaa (6%) and lowest in South Karelia (-3%). Among men, the wage gap is positive in each region (1-10 %), whereas among women it is positive only in the Uusimaa and Pirkanmaa (1-5 %) regions and negative in all other regions (-1-4 %). We conclude that wage gaps can make it challenging for the public sector to hire and retain high quality labour especially in the Uusimaa region and among men. In an ageing economy this may be a potential concern.

Keywords: public sector, private sector, wage differentials, regions, worker sorting.

KIRJOITTAJAT

Maczulskij, Terhi, KTT, FM, dos., tutkimuspäällikkö, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

Isotalo, Eetu, KTM, nuorempi tutkija, Palkansaajien tutkimuslaitos