

## Julkisen ja yksityisen sektorin välinen palkkaero ja alueelliset työmarkkinat

Alueellinen työmarkkinatilanne vaikuttaa eri tavalla julkisen ja yksityisen sektorin palkkoihin. Tämä on johtanut siihen, että julkisen sektorin palkkaetu yksityiseen sektoriin nähden on kasvanut laskusuhdanteiden aikana. Julkisen sektorin palkkajäykkyys aiheuttaa myös hajontaa palkkaeroissa työmarkkina-alueittain. Esimerkiksi Uudellamaalla julkisen sektorin työntekijä ansaitsee vähemmän kuin saman pätevyyden omaava yksityisen sektorin työntekijä, kun taas korkeiden työttömyysasteiden maakunnissa tilanne kääntyy selvästi julkisen sektorin työntekijöiden eduksi.

**J**ulkisen sektorin työmarkkinat ja palkkaerot ovat alati tutkijoita kiinnostava ilmiö niin Suomessa kuin ulkomailla. Palkkaerojen syiksi on esitetty muun muassa julkisen sektorin työntekijöiden paremmat ominaisuudet kuten korkea koulutustaso (esim. **CHRISTOFIDES JA PASHARDES** 2002), erot työpaikkojen ominaisuuksissa (esim. **CHATTERJI ET AL.** 2011) ja erot inhimillisen pääoman tuotoissa toimialojen välillä (**MACZULSKIJ JA PEHKONEN** 2011). Tässä artikkelissa puolestaan tarkastellaan alueellisen työmarkkinatilanteen vaikutusta julkisen ja yksityisen sektorin väliseen palkkaeroon (**MACZULSKIJ** 2013).

### KESKIMÄÄRÄINEN PALKKAERO ON KAVENTUNUT PITKÄLLÄ AIKAVÄLILLÄ

Julkisen ja yksityisen sektorin välinen keskimääräinen palkkaero on kaventunut 1970-luvulta lähtien (kuvio 1). Valtion palkat olivat koko tämän ajan suuremmat kuin yksityisen sektorin palkat, kun taas kuntasektorilla työntekijät ansaitsivat vähemmän kuin yksityisellä sektorilla. Valtionhallinnon ja yksityisen sektorin välinen palkkaero supistui 20 prosentista noin 10 prosenttiin vuosien 1975 ja 2012 välisenä aikana. Kuntasektorin ja yksityisen sektorin välinen palkkaero oli noin 2 prosenttia vuonna 1975, mutta vuonna

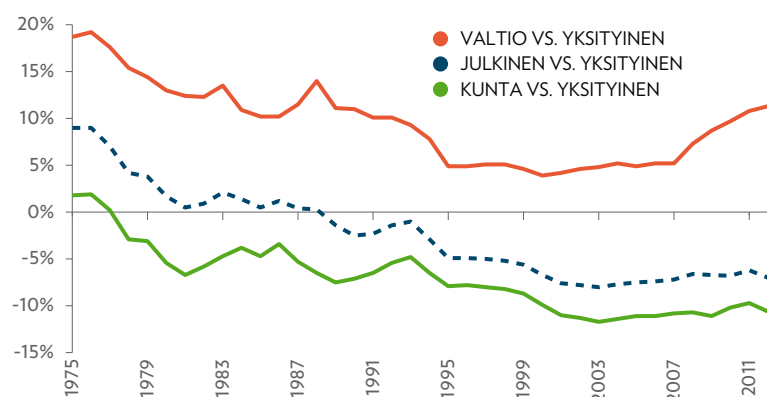
2012 palkkaero oli jo reippaasti negatiivinen (-10 prosenttia). Jos tarkastellaan valtionhallintoa ja kuntasektoria yhdessä, niin koko julkisen sektorin työntekijät ansaitsivat noin 10 prosenttia enemmän kuin yksityisen sektorin työntekijät vuonna 1975, mutta tämä palkkaero kääntyi pakkasen puolelle 1990-luvulle tultaessa ja oli noin -7 prosenttia vuonna 2012.

**KORKEAMÄKI** (2000) tutki valtion ja yleisten työmarkkinoiden kehitystä pa-

neeliaineistolla vuosina 1989–1997. Valtion palkat olivat nousseet vertailuryhmää hitaammin ko. ajanjaksolla. Koska kuntasektorin palkat olivat kehittyneet samassa suhteessa valtion palkkojen kanssa, **KORKEAMÄKI** (2000) painotti, että palkkaerojen kehitys oli johtunut pääosin yksityisen sektorin muutoksista.

Kuviosta 1 näkyy, että vuoden 2007 jälkeen julkisen ja yksityisen sektorin välinen palkkaero on puolestaan nous-

Kuvin 1. Julkisen ja yksityisen sektorin välisen palkkaeron kehitys vuosina 1975–2012, %.



Lähde: Tilastokeskus.



TERHI MACZULSKIJ aloitti viime syyskuussa työn taloustieteen tutkijana Palkansaajien tutkimuslaitoksessa.

# VALTIONHALLINNOSSA ON TIENATTU ENEMMÄN KUIN YKSITYISELLÄ SEKTORILLA JA KUNNISSA.

sut, eritoten valtion sektorilla. Kunta- ja valtiosektorilla nimellisansiot nousivat yksityistä sektoria enemmän vuosien 2007–2012 välisenä aikana. Talouden taantuminen vuoden 2007 jälkeen näyttäisi olevan kytköksissä myös palkkaeron kasvuun.

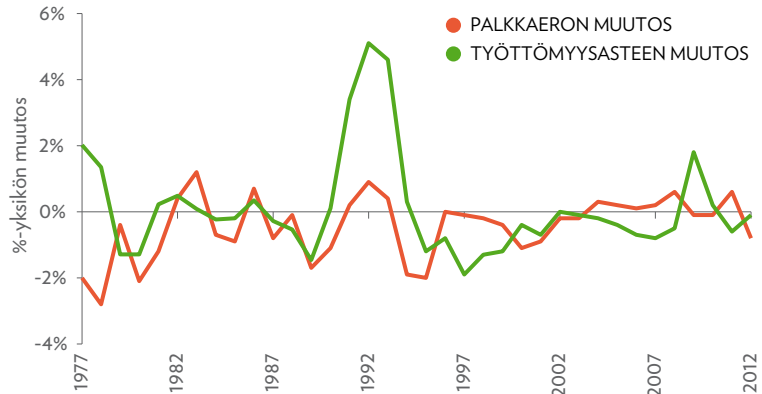
## PALKKAERO KÄYTTÄYTYY VASTASYKLISESTI

Vaikka keskimääräinen palkkaero on laskenut tasaisesti pitkällä aikavälillä, niin lyhyellä aikavälillä on havaittavissa vaihteluita palkkaeron kehityksessä. Nämä vaihtelut ovat yhteydessä taloussuhdanteisiin. Yksityisen sektorin palkkojen on havaittu vaihtelevan myötäsyklisesti, kun taas julkisen sektorin palkat eivät juuri reagoi talouden suhdanteisiin (esim. **SANZ-DE-GALDEANO JA TURUNEN** 2006). Tästä johtuen julkisen ja yksityisen sektorin välinen palkkaero vaihtelee vastasyklisesti. Toisin sanoen noususuhdanteen aikana julkisen sektorin palkat laskevat suhteessa yksityisen sektorin palkkoihin, kun taas laskusuhdanteen aikana julkisen sektorin palkat yksityiseen sektoriin nähden kasvavat.

### Julkisen ja yksityisen sektorin välinen palkkaero kasvaa (pienenee) työttömyysasteen noustessa (alentuessa).

Kuvio 2 esittää julkisen ja yksityisen sektorin välisen palkkaeron ja työttömyysasteen muutokset prosenttiyksikköinä vuosina 1977–2012. Koska taloussuhdanteiden indikaattorina käytetään nyt työttömyysastetta, niin vastasyklisyysoletuksen mukaisesti palkkaeron muutoksen ja työttömyysasteen muutoksen välillä tulisi näkyä positiivinen yhteys. Tämä yhteys on ilmeinen, varsinkin 1990-luvun laman aikana. Työttömyysaste nousi noin 5 prosenttiyksikköä vuosien 1990 ja 1992 välisenä aikana, kun samaan

Kuvio 2. Julkisen ja yksityisen sektorin välisen palkkaeron muutos ja työttömyysasteen muutos vuosina 1977–2012.



Lähde: Tilastokeskus.

aikaan julkisen sektorin palkkaetu kasvoi noin kahdella prosenttiyksiköllä.

Julkisen ja yksityisen sektorin välinen palkkaero käyttäytyy vastasyklisesti myös yksinkertaisilla tilastollisilla menetelmillä tarkasteltuna. Tulosten mukaan työttömyysasteen ja suhteellisten palkkojen välinen korrelaatio on 0,47, työttömyysasteen muutoksen ja suhteellisen palkkaeron muutoksen välinen korrelaatio on 0,43 ja työttömyysasteen palkkaerojousto on 0,02.<sup>1</sup> Molemmat korrelaatiot ja jousto ovat tilastollisesti merkitseviä yhden prosentin merkitsevyystasolla.

Ilmiötä on tutkittu myös empiirisesti. **MACZULSKIJ**'N (2013) artikkelissa tarkasteltiin alueellisen (maakuntatason) työttömyysasteen ja yksityisen ja julkisen sektorin palkkojen välistä yhteyttä Tilastokeskuksen mikroaineistolla. Vuodet 1990–2004 kattava analyysi osoitti, että julkisen ja yksityisen sektorin välinen palkkaero vaihtelee vastasyklisesti vielä senkin jälkeen, kun mallissa otetaan huomioon työntekijöiden koulutus, työkokemus, demografiset tekijät

ja työpaikan toimiala. Alueellisen työttömyysasteen 10 prosentin (noin yhden prosenttiyksikön) nousu on kytköksissä 1,4 prosentin kasvuun julkisen ja yksityisen sektorin työntekijöiden välisessä palkkaerossa. Tulos kuitenkin vaihtelee valtion- ja kuntasektorin mukaan. Valtionhallinnon ja yksityisen sektorin välinen palkkaero on kytköksissä 0,7 prosentin kasvuun, kun kuntasektorilla kasvua on 1,3 prosenttia.

## PALKKAERON VASTASYKLISYYS JOHTUU ALUEELLISESTA TYÖMARKKINA-TILANTEESTA

Tutkimuksessa **MACZULSKIJ** (2013) tehtiin useita lisätarkasteluja. Koska käytetty aineisto käsitti pitkän aikasarjan (yhteensä 15 vuotta vuosina 1990–2004), niin palkkaeron vastasyklisyyttä pystyttiin tarkastelemaan eri ajanjaksoina. Tulosten mukaan palkkaero käyttäytyi vastasyklisesti varsinkin laskusuhdanteen aikana, muttei niinkään noususuhdanteen aikana. Esimerkiksi 1990-luvun alun laman aikana 10 prosentin kasvu

# PALKKAERO MUUTTUU ENEMMÄN LASKU- KUIN NOUSU-SUHDANTEESSA.

työttömyysasteessa oli kytköksissä jopa 2 prosentin kasvuun julkisen sektorin palkkaedussa. Vuoden 1993 jälkeisen noususuhdanteen aikana palkat nousivat liki samassa tahdissa molemmilla sektoreilla. 1990-luvun lopun IT-buumin jälkeisen taantumana aikana julkisen sektorin palkkaetu yksityiseen sektoriin nähden kasvoi taas voimakkaasti. Toisin sanoen yksityisen sektorin palkkaetu julkiseen sektoriin nähden ei juuri kasvanut noususuhdanteen aikana, jolloin myös julkisen sektorin ansiokehitys on voimakasta.

Lisäksi artikkelissa tutkittiin, johtuuko palkkaeron vastasyklinen käyttäytyminen koko maan taloudellisesta tilanteesta vai heijasteleeko ilmiö paikallista työmarkkinatilannetta.<sup>2</sup> Jos esimerkiksi Uudenmaan työttömyysaste on koko maan työttömyysastetta pienempi, voidaan olettaa, että ko. alueella poiketaan sopimusneuvottelujen tuloksista ns. palkkaliukumin.

Ei liene yllättävä tulos, että koko maan työmarkkinatilanteen yhteys ansiokehitykseen on sama molemmilla sektoreilla. Tämä on ilmeisemmin seurausta keskitetystä sopimusjärjestelmästä. Palkkaeron vastasyklisyys johtuukin nimenomaan alueellisesta työmarkkinatilanteesta. Tulokset voidaan esittää seuraavasti: jos alueellinen (maakuntatason) työttömyysaste on yhden prosenttiyksikön suurempi kuin koko maan työttömyysaste, niin ko. alueella julkisen ja yksityisen sektorin välinen palkkaero kasvaa jopa 3 prosenttiyksikköä. Tämä vaikutus on suurempi kuntasektorilla kuin valtionsektorilla (2 prosenttiyksikköä vs. 3,6 prosenttiyksikköä). Tilanteen ymmärtämiseksi on esitetty esimerkkilaskelmia (taulukko 1). Pohjatietoina tiedetään seuraavaa: Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan koko maan työttömyysaste vuonna 2013 oli noin 8 prosenttia. Uudellamaalla työttömyysaste oli 7 prosenttia, Keski-Suomessa 10 prosenttia ja Pohjois-Karjalassa 13 prosenttia.

Taulukko 1. Esimerkkilaskelmat palkkaeron muutokselle (prosenttiyksikköä) kolmessa maakunnassa.

Työttömyysaste vuonna 2013	Poikkeama (alueellinen T - koko maan T)	Palkkaeron muutos, % -yksikköä		
		Julkinen vs. yksityinen	Valtio vs. yksityinen	Kunta vs. yksityinen
Koko maa (8 %)				
Uusimaa (7 %)	7 - 8 = -1	-1 x 3 = -3	-1 x 2 = -2	-1 x 3,6 = -3,6
Keski-Suomi (10 %)	10 - 8 = 2	2 x 3 = 6	2 x 2 = 4	2 x 3,6 = 7,2
Pohjois-Karjala (13 %)	13 - 8 = 5	5 x 3 = 15	5 x 2 = 10	5 x 3,6 = 18

T = työttömyysaste

Empiirisen tutkimuksen tulos koko julkiselle sektorille tulkittiin niin, että yhden prosenttiyksikön ero alueellisessa työttömyysasteessa (verrattuna koko maan työttömyysasteeseen) on kytköksissä 3 prosenttiyksikön kasvuun julkisen sektorin palkkaedussa. Esimerkkitapausten perusteella voidaan laskea, että Uudenmaan julkisen sektorin palkkaetu yksityiseen sektoriin nähden laskee 3 prosenttiyksikköä (-1 x 3 = -3). Keski-Suomessa puolestaan julkisen sektorin palkkaetu yksityiseen sektoriin nähden kasvaa 6 prosenttiyksikköä (2 x 3 = 6). Tilanne on erittäin hyvä julkisen sektorin työntekijälle, joka asuu Pohjois-Karjalassa: hänen palkkaetunsa saman pätevyyden omaavan yksityisen sektorin työntekijää kohden kasvaa 15 prosenttiyksikköä. Vaikutukset ovat vieläkin suurempia kuntasektorilla.

**”Yhden prosenttiyksikön ero alueellisessa työttömyysasteessa (verrattuna koko maan työttömyysasteeseen) on kytköksissä 3 prosenttiyksikön kasvuun julkisen sektorin palkkaedussa.”**

## JULKISEN SEKTORIN TYÖ HOUKUTTELEE TAANTUMISSA

Tutkimuksen tuloksista voidaan vetää kolme johtopäätöstä. Ensimmäinen johtopäätös liittyy työntarjontaan eri sektorien välillä. Vaikka julkisen ja yksityisen sektorin työntekijöiden on havaittu eroavan toisistaan monien ominaisuuksien, kuten preferenssien, työn arvostuksen ja riskihalukkuuden perusteella (esim. BLANK 1985, CREWSON 1997, HEYWOOD ET AL. 2002), niin ulkoiset tekijät voivat myös vaikuttaa työntarjontaan. Esimerkiksi laskusuhdanteen aikana julkisen sektorin työpaikoista voi tulla halutumpia, koska julkisen sektorin palkat ovat yksityisen sektorin palkkoihin verrattuna riippumattomampia talouskehityksestä.

Tutkimukset Yhdysvalloista (KRUEGER 1988) ja Italiasta (PAGANI 2003) tukevat tätä oletusta. Krueger havaitsi, että julkisen sektorin työntarjonta riippuu julkisen sektorin suhteellisista palkoista. Lisäksi Krueger huomasi, että taipumus hakeutua julkisen sektorin työpaikkoihin kasvoi alueellisen työttömyysasteen kasvun seurauksena. Paganin tulokset ovat samanlaisia. Hän havaitsi, että työntekijät etsivät julkisen sektorin työpaikkoja intensiivisemmin silloin, kun yksityisen sektorin työmarkkinoiden näkymät ovat heikompia.

## EHDOLLINEN PALKKAERO KASVAA

### PITKÄLLÄ AIKAVÄLILLÄ

Toinen johtopäätös liittyy varsinaiseen palkkaeroon ja sen kehitykseen pitkällä aikavälillä. Tulosten mukaan julkisen sektorin palkkaetu yksityiseen sektoriin nähden kasvaa laskusuhdanteen aikana, muttei juuri laske noususuhdanteen aikana. Tästä johtuen julkisen sektorin palkkaedun pitäisi kasvaa pitkällä aikavälillä. Kuvion 1 laskeva trendi palkkaeron kehityksessä ei näyttäisi olevan linjassa tämän johtopäätöksen kanssa. Mutta kuvion 1 palkkaerot ovat *keskimääräisiä* eroja, kun oikea tapa olisi tutkia ehdollisia palkkaeroja. Toisin sanoen meidän pitäisi tarkastella julkisen ja yksityisen sektorin välisen palkkaeron kehitystä *saman pätevyuden* omaavien työntekijöiden välillä. Teknisesti tämä toteutetaan siten, että mallissa otetaan huomioon henkilöiden taustaominaisuuksia kuten koulutus ja työkokemus.

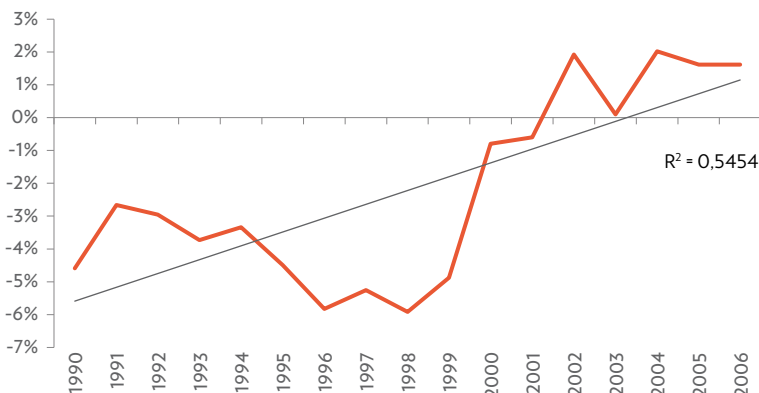
### Pitkällä aikavälillä saman pätevyuden omaavien työntekijöiden palkat ovat nousseet nopeammin julkisella kuin yksityisellä puolella.

Julkisen ja yksityisen sektorin välisen palkkaeron kehitystä on tutkittu empiirisesti hyödyntäen samaa Tilastokeskuksen mikroaineistoa vuosille 1990–2006. Vielä julkaisemattomien tulosten mukaan samat taustaominaisuudet omaavien työntekijöiden palkkaero julkisella ja yksityisellä sektorilla on kasvanut vuodesta 1990 lähtien (kuvio 3). Myös ehdollinen palkkaero vaihtelee lyhyellä aikavälillä vastasyklisesti: laskusuhdanteen aikana palkkaero kasvaa ja noususuhdanteen aikana laskee. Pitkällä aikavälillä on kuitenkin havaittavissa selkeä positiivinen trendi, lineaarisen sovituksen korrelaatiokertoimella 0,55. Vuonna 1990 julkisen ja yksityisen sektorin välinen palkkaero oli noin -5 prosenttia, kun se vuonna 2006 oli jo kääntynyt plussan puolelle (noin 2 prosenttia).

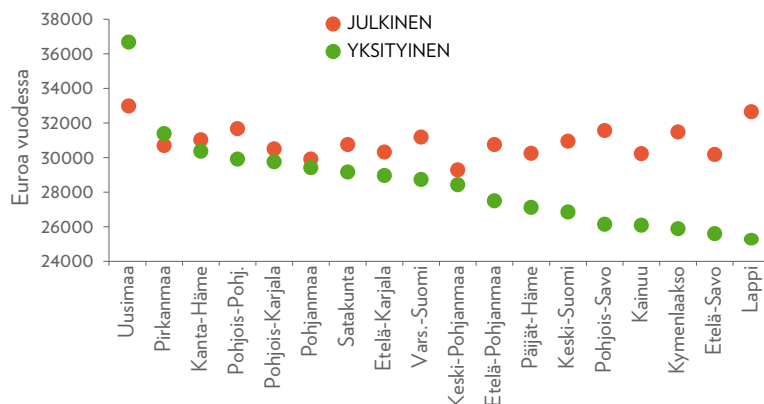
### PALKKAERO VAIHTELEE MAAKUNNITTAIN

Tulosten kolmas johtopäätös liittyy palkkaeroihin eri työmarkkina-alueiden

Kuvio 3. Julkisen ja yksityisen sektorin välisen ehdollisen palkkaeron kehitys vuosina 1990–2006.



Kuvio 4. Julkisen ja yksityisen sektorin keskimääräiset vuosiansiot maakunnittain vuonna 2006.



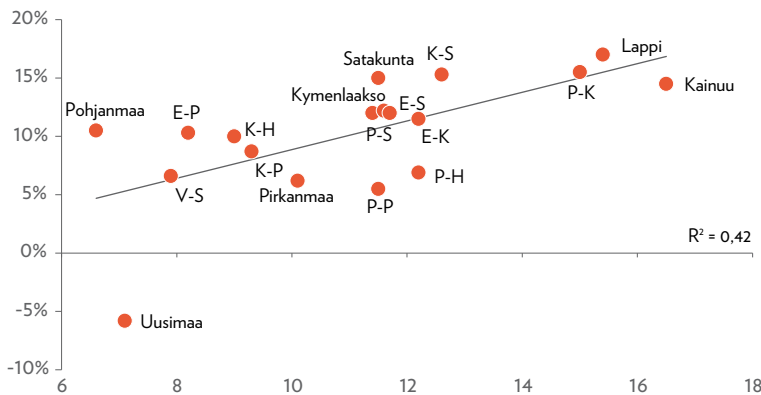
välillä. Palkkaeron vastasyklinen käyttäytyminen johtuu alueellisesta työmarkkinatilanteesta eikä koko maan työmarkkinatilanteesta. Tästä johtuen julkisen ja yksityisen sektorin välinen palkkaero voi vaihdella myös *valtion sisällä* alueittain. DEL'ARINGA ET ALIN (2007) tutkimus tukee tätä johtopäätöstä; Italiassa julkisen ja yksityisen sektorin välinen palkkaero on suurin etelässä, jossa on myös korkein työttömyysaste. Tämä johtuu siitä, että julkisen sektorin palkkoissa ei juuri esiinny alueellista vaihtelua (pieni palkkahajonta), kun taas yksityisen sektorin

palkkoissa on paljon variaatiota alueiden välillä (iso palkkahajonta).

**Vain Uudellamaalla palkat ovat keskimäärin korkeampia yksityisellä sektorilla kuin julkisella sektorilla.**

Tilanne on samanlainen Suomessa. Kuviossa 4 on esitetty julkisen ja yksityisen sektorin keskimääräiset vuosiansiot maakunnittain, pois lukien Ahvenanmaa.

Kuvio 5. Julkisen ja yksityisen sektorin ehdolliset palkkaerot maakunnittain ja työttömyysasteen mukaan vuonna 2006.



Keskimääräiset palkat on laskettu Tilastokeskuksen mikroaineistosta vuodelta 2006. Keskimääräinen palkka-aineisto on järjestelty yksityisen sektorin palkkojen mukaan maakunnittain suurimmasta pienimpään. Kuviosta nähdään, että yksityisen sektorin keskimääräiset vuosiansiot vaihtelevat maakuntien välillä. Uudella maalla on suurimmat palkat, noin 37 000 euroa vuodessa. Ansiotasoltaan jumbosijalle päätyy Lapin maakunta, 25 000 euron vuosiansioilla. Jos verrataan Uudenmaan ja Lapin maakuntien ansiotuloja julkisella sektorilla, niin molemmissa päästään noin 33 000 euron vuositasolle. Kuviosta 4 näkyy myös se, että julkisen sektorin keskimääräisissä vuosiansioissa ei juuri esiinny alueellista vaihtelua.

Viimeisessä analyysissä on tarkasteltu ehdollisia palkkaeroja eri maakunnissa vuodelle 2006. Tulokset on esitetty kuviossa 5. Tulosten mukaan vain Uudella maalla havaitaan negatiivinen palkkaetu julkisen sektorin työntekijöille (-5 prosenttia). Pohjois-Karjalassa, Lapissa ja Kainuussa julkisen sektorin työntekijä ansaitsee noin 15 prosenttia enemmän kuin saman pätevyuden omaava yksityisen sektorin työntekijä.<sup>3</sup> Ehdollisen palkkaeron ja alueellisen työttömyysasteen välillä onkin nähtävissä selvä positiivinen yhteys; tuloksille sovitettun lineaarisen trendiviivan korrelaatio on 0,42. Tulokset voidaan kiteyttää seuraavasti: korkean työttömyysasteen maakunnissa kan-

nattaa työskennellä julkisella sektorilla, Uudella maalla puolestaan ei.

**”Pohjois-Karjalassa, Lapissa ja Kainuussa julkisen sektorin työntekijä ansaitsee noin 15 prosenttia enemmän kuin saman pätevyuden omaava yksityisen sektorin työntekijä.”**

Korkean työttömyysasteen alueilla asuvat julkisen sektorin työntekijät hyötyvät isosta palkkaedusta ja paremmasta työturvasta yksityisen sektorin työntekijöihin nähden. Tämä rahallinen etu on itse asiassa vielä korkeampi, koska asumiskustannukset ovat pienemmät juuri näillä korkean työttömyyden alueilla. ■

#### Viitteet

- 1 Palkkaeron työttömyysjousto kertoo sen, kuinka monta prosenttia suhteellinen palkkaero muuttuu, kun työttömyysaste nousee yhden prosentin. Aikasarjoissa on sovellettu ns. Hodrick-Prescott-tasoisuusmenetelmää, so. aineiston muuttujista on poistettu trendikomponentit.
- 2 Teknisesti tarkastelu toteutettiin siten, että palkkaa selitettiin tavanomaisten kontrollimuuttujien lisäksi koko Suomen työttömyysasteella ja alueellisen työttömyysasteen ja koko Suomen työttömyysasteen erotuksella. Ensimmäinen termi kuvaa filosofisesti ajateltuna keskitettyä palkkaus-

järjestelmää ja sitovia sopimuksia. Toinen termi on tietyn työmarkkina-alueen poikkeama koko maan taloustilanteesta.

3 Saman pätevyuden (kuten sama koulutus ja työkokemus) omaavat työntekijät voivat kuitenkin olla työpaikkojen hierarkioissa eri asemassa.

#### Kirjallisuus

- BLANK, R.** (1985), An Analysis of Workers' Choice between Employment in the Public and Private Sectors, *Industrial and Labor Relations Review*, 38, 211–224.
- CHATTERJI, M. & MUMFORD, K. & SMITH, P.** (2011), The Public-Private Sector Gender Wage Differential in Britain: Evidence from Matched Employee-Workplace Data, *Applied Economics*, 43, 3819–3833.
- CHRISTOFIDES, L. & PASHARDES, P.** (2002), Self/Paid-Employment, Public/Private Sector Selection, and Wage Differentials, *Labour Economics*, 9, 737–762.
- CREWSON, P.** (1997), Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effects, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7, 499–518.
- HEYWOOD, J. & SIEBERT, W. & WEI, S.** (2002), Worker Sorting and Job Satisfaction: the Case of Union and Government Jobs, *Industrial and Labor Relations Review*, 55, 595–609.
- KORKEAMÄKI, O.** (2000), Valtion palkat yleisiin työmarkkinoihin verrattuna: vuodelt 1989–1997. VATT-tutkimuksia 61.
- KRUEGER, A.** (1988), The Determinants of Queues for Federal Jobs, *Industrial and Labor Relations Review*, 41, 567–581.
- MACZULSKI, T.** (2013), Public-Private Sector Wage Differentials and the Business Cycle, *Economic Systems*, 37, 284–301.
- MACZULSKI, T. & PEHKONEN, J.** (2011), Public-Private Sector Pay Gaps in Finland: A Quantile Regression Analysis, *Finnish Economic Papers*, 24, 111–127.
- PAGANI, L.** (2003), Why Do People from Southern Italy Seek Jobs in the Public Sector? *Labour*, 17, 63–91.
- SANZ-DE-GALDEAN, A. & TURUNEN, J.** (2006), The Euro Area Wage Curve, *Economics Letters*, 92, 93–98.