

**KUNNAN- JA KAUPUNGINJOHTAJAN
PALKAN MÄÄRÄYTYMINEN**

Kesäkuu 2008

Tampereen Yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos
Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma

Antti-Ville Vaden

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos

VADEN, ANTTI-VILLE: Kunnan- ja kaupunginjohtajan palkan määräytyminen

Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma, 76 sivua, 9 liitesivua

Kesäkuu 2008

Tutkimuksessa käsitellään kunnan- ja kaupunginjohtajien palkan määräytymisen perusteita. Kunnallispoliittisen tutkimuksen kohteena ovat luottamushenkilöiden määrittämään palkan tasoon johtaneet tekijät ja niiden suhde toisiinsa sekä yleisiin palkkausjärjestelmiin. Tutkimuksen tavoitteena on siis selvittää ne tekijät, joilla voidaan havaita olevan vaikutusta kunnan- ja kaupunginjohtajien palkkoihin ja muodostaa näistä tekijöistä yleiskuva kunnanjohtajien palkkausjärjestelmästä. Tutkielma tuo myös esille tulosten pohjalta muodostetun palkkausjärjestelmän kehittämistarpeita.

Tutkimuskysymyksiin haetaan vastausta tilastollisen analyysin ja puolistrukturoidun haastattelun keinoin. Kirjallisuuden ja edeltävän tutkimuksen pohjalta eritellään tekijöitä, joilla voi tai pitäisi olla vaikutusta kunnan- ja kaupunginjohtajien palkan tasoon. Paikannettujen muuttujien vaikutusta palkan tasoon testataan varianssianalyysillä ja korrelaatiokertoimia laskien 42 kuntaa kattavassa aineistossa. Aineiston kunnat sijaitsevat Pirkanmaalla, Itä-Uudellamaalla ja Pohjois-Karjalassa. Jokaisessa maakunnassa suoritettiin myös kaksi haastattelua. Valituista kunnista haastateltiin kunnanjohtajaa ja kunnanhallituksen puheenjohtajaa. Haastatteluja tehtiin yhteensä kuusi kappaletta. Haastatteluai-
neistoa käsiteltiin sisällönanalyysin keinoin ja sen johtopäätösten avulla arvioitiin ja syvennettiin tilastollisessa analyysissä saatuja tuloksia.

Tutkimuksen selkein tulos on, että kunnan- ja kaupunginjohtajien palkan tasoon eniten vaikuttava tekijä on kunnan koko, eli kunnan asukasluku ja henkilöstön määrä. Myös muita palkan tasoon vaikuttavia tekijöitä löytyy, mutta niiden vaikutukset ovat pääsääntöisesti vähäisiä tai epäselviä. Tulosten perusteella kunnanjohtajien palkkausjärjestelmän ongelmakohtia ovat palkkaa määrittävien tekijöiden epäselvyys, niin viranhaltijan ominaisuuksien kuin työn vaatimusten osalta ja kunnanjohtajan työssä onnistumisen mittaamisen vaikeus. Palkkojen tarkistuksen esille ottamisen vaikeus on johtanut siihen, että virkasuhteen alussa käytävä neuvottelu sopimuspalkasta on korostuneessa asemassa koko virkasuhteen palkkatasoa määrittävänä tekijänä.

Asiasanat: kunnanjohtajat, palkkaus, johtaminen, palkkausjärjestelmät

SISÄLLYSLUETTELO:

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman tausta ja rakenne.....	1
1.2 Aihepiiriin liittyvä ajankohtainen tutkimus.....	3
2 TEHTÄVÄN MÄÄRITTELY JA KÄSITTEISTÖ	9
2.1 Tutkimustehtävä.....	9
2.2 Käsitteitä.....	11
2.3 Tutkimusmenetelmät ja aineisto.....	12
2.3.1 Tutkimusmenetelmälliset valinnat.....	12
2.3.2 Kvantitatiivinen aineisto.....	13
2.3.2.1 Aineistonkeruun vaiheet.....	13
2.3.2.2 Aineiston otanta ja edustavuus.....	15
2.3.2.3 Muuttujien valinta.....	15
2.3.3 Tilastolliset tutkimusmenetelmät.....	18
2.3.4 Kvalitatiivinen aineisto.....	20
2.3.4.1 Aineiston keruun vaiheet ja valitut kunnat.....	20
2.3.5 Laadulliset tutkimusmenetelmät.....	21
2.3.5.1 Puolistrukturoitu haastattelu.....	21
2.3.5.2 Sisällönanalyysi.....	22
3 KUNNANJOHTAJAT, TYÖ JA PALKKAUS	25
3.1 Kunnanjohtajat palkansaajina.....	25
3.1.1 Keitä kunnanjohtajat ovat?.....	25
3.1.2 Kunnanjohtajien tehtävät ja asema.....	27
3.1.3 Palkkausjärjestelmät palkan määrittämisen apuna.....	29
4 KUNNANJOHTAJAN PALKAN MÄÄRÄYTYMINEN	34
4.1 Tilastollisen aineiston kuvaus.....	34
4.1.1 Kunnanjohtajien palkka.....	34
4.1.2 Kuntien ominaisuudet.....	35
4.1.3 Kunnanjohtajat.....	38
4.2 Muuttujat tilastollisessa testauksessa.....	41
4.2.1 Jatkuvien muuttujien korrelaatiokertoimet.....	42
4.2.2 Varianssianalyysi.....	46
4.2.4 Yhteenvetoa.....	50
4.3 Haastatteluaineiston kuvaus.....	52
4.4 Haastatteluiden sisällönanalyysi.....	53

4.4.1 Kuntaa koskevat ilmaiset	54
4.4.2 Kunnanjohtajan työtä koskevat ilmaiset	56
4.4.3 Kunnanjohtajaa koskevat ilmaiset	57
4.4.4 Kunnalliselämän erityispiirteitä koskevat ilmaiset	57
4.4.5 Kunnan palkkausjärjestelmää ja yleisiä käytäntöjä koskevat ilmaiset	59
4.4.6 Yhteenvetoa.....	62
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	64
5.1 Tutkimuksen tulokset ja aiempi tutkimus.....	64
5.2 Kunnanjohtajien palkkausjärjestelmän kehittämistarpeet.....	66
5.3 Tutkimuksen arviointi ja jatkotutkimuksen tarve	68
LÄHTEET	70
LIITTEET	73
Liite 1. Sähköpostikysely	73
Liite 2. Kirjekysely	74
Liite 3. Haastattelupyyntö sähköpostitse.....	75
Liite 4. Haastattelurunko.....	76
Liite 5. Varianssianalyysin tulosteet.....	77
Liite 6. Haastatteluiden luokitellut ilmaukset	81

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman tausta ja rakenne

Pro Gradu -tutkielmani käsittelee kunnan- ja kaupunginjohtajien palkan määräytymistä. Tutkielma on toimeksianto Suomen Kuntaliitolta, jossa sen on pannut alulle Kuntajohtajat Ry. Jo tämän voi katsoa viittaavan siihen, että kunnan- ja kaupunkien johtajien palkan määräytymisen perusteissa on selvitystarpeita, koska kunnanjohtajat ovat itse toivoneet asiaa tutkittavan.

Tutkimuksen motivaationa toimii osin myös tieto siitä, että vuonna 2006 kunnan- ja kaupunginjohtajien kuukausittaisen kokonaisansion ylimmän ja alimman desiiilin keskiarvoisten tulojen ero oli yli 2000 euroa. Vaihtelu on siis suurta kaikkien kunnan- ja kaupunginjohtajien ryhmässä, mutta myös mies- ja naiskunnanjohtajien väliltä löytyy eroja; keskiarvoinen kuukausittainen kokonaisansio oli naisilla 373 euroa pienempi, kuin heidän mieskollegoillaan. (Tilastokeskus, 2006)

Tutkielman aihe on myös Kunta- ja palvelurakennemuutoksen valossa mielenkiintoinen. Kuntien ja siten myös kunnan- ja kaupunginjohtajien määrä on laskussa, mikä tarkoittaa toisaalta myös sitä, että uusien kuntien kunnan- ja kaupunginjohtajien työnkuva ja vastuut muuttuvat. Toisaalta on muistettava, että kuntakenttä on ollut menneinäkin vuosikymmeninä suurten muutosten alainen ja kunnanjohtajan työnkuva on ollut näissä muutoksissa mukana. Eri ajat ovat vaatineet erilaista johtamisosaamista.

Vuodesta 1977 lähtien on laki vaatinut, että jokaisessa kunnassa on oltava kunnanjohtaja. Kunnanjohtajan virka on ollut usein hyvin pitkäaikainen ja useat kunnanjohtajat, jotka aloittivat kyseisen lain säätämisen aikaan, ovat vieläkin virassa. Viime vuosina ja lähitulevaisuudessa yhä kiihtyvällä tahdilla on kunnanjohtajien osalta kuitenkin ollut käynnissä eräänlainen sukupolven vaihdos. Suuri

osa kunnanjohtajista on siirtynyt tai on siirtymässä eläkkeelle. Suomen Kuntaliitto on raportoinut, että uusia ja päteviä kunnanjohtajia on kuitenkin yhä vaikeampi saada ja usein avoimiin virkoihin ilmoitettua hakuaikaa joudutaan jatkaamaan pätevien ehdokkaiden ja kunnalle sopivan uuden kunnanjohtajan löytämiseksi. (Suomen Kuntaliitto, 2007a)

On vaikea sanoa kuinka suurta osaa palkan taso näyttelee hakijoiden määrän vähydessä, mutta korkeasti koulutettujen, kokeneiden ja haettavien kunnanjohtajan virkojen muut ehdot täyttävien henkilöiden voisi kuitenkin kuvitella katselevan uramahdollisuuksia myös laajemmalti. Tilanteesta hyvänä esimerkkinä toimii Tuusulan entisen kunnanjohtajan Jorma Hämäläisen kirjassaan *Minä kunnanjohtaja* (1999) esittämä kuvaus ”*Jos niitä (kunnanjohtajien palkkoja) katsoo kuntien toimintaa ja kunnanjohtajan työtä sivusta seuraava yrityksen tai muun vastaavankokoisen organisaation johtaja, hän ei tiedä itkeäkö vai nauraako*”. Tämän lisäksi Hämäläinen kuvaa kunnanjohtajien palkkausta samanlaiseksi paradoksiksi, kuin kansanedustajien palkkausta; vaativasta ja tärkeästä työstä tulisi useimpien mielestä maksaa kunnan korvausta, mutta kukaan ei tätä vaadi, koska julkisuudessa palkankorotuksen vaatiminen ”herroille” kohtaa helposti paheksuntaa.

Rakennan tässä pro gradu -tutkielmassa edeltävän tutkimuksen, kirjallisuuden sekä kunnanjohtajan asemaa koskevien lakien perusteella yleiskuvan nykyaikaisen kunnanjohtajan toimintaympäristöstä, asemasta ja tehtävistä. Tämän kuvauksen pohjalta erittelen niitä seikkoja, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa kunnanjohtajien palkan määräytymiseen. Palkan tasoon vaikuttavien muuttujien tunnistamista seuraa niiden tilastollinen analysointi, jossa pyrin löytämään tilastollisesti merkittäviä yhteyksiä eri muuttujien ja palkan tason välillä. Tämän analyysin tulokset ovat jo itsessään osa tutkimustuloksiani.

Jatkan kuitenkin tutkimustani laatimalla ensimmäisessä vaiheessa saamieni tulosten pohjalta haastattelurungon, jonka mukaisilla kunnanjohtajille ja kunnanhallituksen puheenjohtajille kohdennetuilla haastatteluilla tarkennan ja syvennän aiheen tuntemusta. Haastatteluiden vastauksista etsin myös muita

mahdollisia esille nousevia palkkaan vaikuttavia tekijöitä, joita ei tilastollisen analyysin muuttujien valinnan vaiheessa tullut vielä esille.

Tutkimukseni jakaantuu siis kahteen osaan, joista ensimmäisessä tarkastelen aiheitani kvantitatiivisin ja toisessa kvalitatiivisin menetelmin. Lopuksi vedän yhteen ja vertailen sekä haastattelemalla, että tilastollisella analyysillä saatuja tuloksia. Tämän pohjalta tarkastelen kunnanjohtajien palkan määräytymistä siihen vaikuttavien osatekijöiden kokonaisuutena nostaan samalla esille tutkimuksen aikana ilmenneet lisäselvitysten ja -tutkimusten tarpeet. Lisäksi tarkastelen miten saamani tulokset suhteutuvat aiheeseen liittyvään aiempaan tutkimukseen ja kirjallisuuteen.

1.2 Aihepiiriin liittyvä ajankohtainen tutkimus

Kunnan- ja kaupunginjohtajien palkkausta koskevaa tutkimusta on tehty aiemmin hyvin vähän. Siksi olenkin perehtynyt laajemmin kunnan- ja kaupunginjohtajien asemaa ja tehtäviä käsitteleviin tutkimuksiin sekä lisäksi palkkausta käsitteleviin tutkimuksiin erikseen muodostaen näistä osista työlleni tutkimuksellisen taustan. Kiinnostuksen kohteena ovat tässä työssä olleet erityisesti asiaan tiiviisti liittyvät ja ajankohtaisimmat kunnanjohtajien työtä sekä työympäristöä käsittelevien tutkimusten tulokset, minkä seurauksena olen paneutunut myös pro gradu -tasoisten tutkielmien tuloksiin ja kuvauksiin aiheesta.

Ajankohtaista kunnan- ja kaupunginjohtajia käsittelevää aineistoa löytyy runsaasti ja he ovatkin olleet tutkimuksen kohteena erityisesti Tampereen yliopistossa tehdyissä kunnallispolitiikan, -oikeuden, -talouden ja julkisoikeuden opinäytetöissä, mutta myös yliopiston ulkopuolista tutkimusta aiheesta löytyy.

Tuorein ja tutkielmani aiheeseen erittäin läheisesti liittyvä tutkimus on Kuntien eläkevakuutuksen julkaisu *Kuntajohtajien työhyvinvointi 2007*. Tutkimuksessa on perehdytty kuntajohtajien työhyvinvoinnin tasoon sekä siinä esiintyviin on-

gelmiin, kuntaan tai kuntajohtajaan liittyviin työhyvinvointiin vaikuttaviin tekijöihin ja siihen, minkälaiseen muutosalttiuteen työhovinvointiongelmat liittyvät. Vaikka kokonaisuudessaan tutkimustulokset osoittavat, että kuntajohtajien fyysinen ja henkinen työkyky on keskimäärin hyvä tai jopa erinomainen, ei se kuitenkaan sulje pois selkeästi erottuvia epäkohtia ja haasteita kuntajohtajien työssä. Työpaineet, stressi ja yhteistyöongelmat heijastuvat muun muassa kuntajohtajien aikeisiin vaihtaa työpaikkaa; vanhemmat kuntajohtajat harkitsevat eläkkeelle siirtymistä ja nuoremmat työn tai alan vaihtoa. Kuntajohtajat pitävät työtänsä arvokkaana ja merkittävänä, mutta samalla he eivät katso saavansa työstään riittävää taloudellista korvausta. Palkkausjärjestelmän kehittymättömyyden lisäksi suurimpia kuntajohtajien huolenaiheuttajia ovat PARAS-hankkeen aiheuttama epävarmuus, työssä esiintyvät yhteistyöongelmat ja perheen sekä työn yhteen sovittaminen. Tutkimuksen aineiston kattavuus ja siten myös luotettavuus on varsin hyvä, koska kaikista Suomen kuntajohtajista, tutkimuksen aineistonkeruussa käytettyyn kyselyyn, vastasi 76 %. (Kuntien eläkevakuutus, 2007) Kuntien eläkevakuutuksen suorittama tutkimus tuo selkeästi esille kunnanjohtajien (emt. kuntajohtajien) tyytymättömyyden palkkaukseensa ja toimii samalla myös hyvänä kuvauksena kunnanjohtajan työympäristön haasteista.

Pasi-Heikki Ranniston vuonna 2005 julkaistu väitöskirja *Kunnan strateginen johtaminen* käsittelee kunnanjohtajia ja heidän rooliaan kuntien strategiaprosesseissa. Rannisto päättelee tutkimustulostensa perusteella, että vaikka yleisessä puheessa strateginen johtaminen mielletäänkin nykyään lähes synonyymiksi kaikelle johtamiselle, niin suuri osa kunnanjohtajista ei silti suhtaudu strategiseen johtamiseen vakavasti (4, 171). Ranniston mukaan jatkuvassa muutoksessa olevien kuntien kunnanjohtajien johtamistyössä korostuu erityisesti heidän persoonansa ja sen avulla johtaminen (160). Kunnanjohtajan persoonan vaikutus näkyy myös Ranniston laatimissa vahva julkisjohtaja- ja tiimalasimallissa. Selkein ero kuvattujen mallien välillä on johtamiseen ja siihen liittyvien päätösten tekemiseen osallistuvien henkilöiden määrä. Vahva julkisjohtaja -mallissa kunnanjohtaja on itse hyvin keskeisessä asemassa, kun taas tiimalasimallissa strategiseen johtamiseen osallistuu laajempi osa kunnan viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä. Tiimalasimallissa laaja strateginen keskustelu

parantaa demokratiaa ja vahva julkisjohtaja -malli puolestaan takaa selkeän työn ja vastuun jaon. Kunnanjohtajia ja johtamismalleja on kuitenkin vaikea sovitaa täydellisesti näihin malleihin. (185–197) Ranniston tutkimuksen perusteella selvää on kuitenkin se, että menestyksekkäällä kunnanjohtajalla tulee olla valmiuksia strategiseen toimintaan ja johtamiseen, olivat nämä valmiudet sitten hankittu koulutuksella tai työkokemuksella.

Anna Liisa Westmann on puolestaan tutkinut väitöskirjassaan *Under Northern lights – The Reflections of Gender on the Career of Women Managers in Finnish Municipalities* (2000) naiskunnanjohtajia ja heidän urakehitystään Suomen kunnissa. Tutkimuksen aineistonkeruun aikaan vuonna 1996 Suomessa oli ai-noastaan 30 naista kunnanjohtajana. Vaikka määrä onkin kasvanut, on naisten osuus kunnanjohtajista edelleen alhainen. Westmannin tekemien haastatteluiden kautta käy ilmi, että sukupuoli on esille nouseva asia ainakin naiskunnanjohtajien työssä; vaikka nainen haluaisi johtaa omalla tavallaan, häntä voidaan painostaa androgyynisyyteen tai jopa maskuliinisuuteen (Westmann, 2000, 362). Koska sukupuoli on Westmannin tekemien havaintojen mukaan kunnanjohtajan työhön vaikuttava tekijä, on luontevaa, että otan tämän seikan esille myös omassa tutkimuksessani mahdollisena palkkaan vaikuttavana tekijänä.

Pro gradu -tasoisissa tutkimuksissa on keskitytty lähinnä kunnan- ja kaupunginjohtajien asemaan tai käytössä oleviin johtamisen välineisiin. Muun muassa Sini Kuittinen (2000), Mervi Laikio (1992) ja Marja-Leena Valkonen (1995) ovat perehtyneet pro gradu -tutkielmissaan kunnanjohtajan oikeudelliseen asemaan.

Kuittinen (2000) tutkailee Suomen ja Ruotsin kunnanjohtamisjärjestelyitä ja toteaa suomalaisella kunnanjohtajalla olevan itsenäisempi ja vahvempi asema, kuin ruotsalaisilla kollegoillaan. Laikio (1992) puolestaan selvittää, varsin pitkälle historiassa menevässä tutkimuksessaan, kunnanjohtajien erottamiskäytäntöjä ja tulee siihen johtopäätökseen, että kunnanjohtajilla oli historiallisessa valossa tutkielman teon aikaan melko vahva asema ja erottamiseen vaadittiin erittäin painavat syyt. Valkosen (1995) kunnanjohtajan oikeudellista asemaa käsittelevä tutkielma jatkaa osaltaan Laikion työtä selvittäen 1995 Kuntalain vai-

kutuksia kunnanjohtajan asemaan. Uudistettu lainsäädäntö helpotti kunnanjohtajan irtisanomista ja lisäsi kunnanjohtajaan kohdistuvia tulosvastuullisia vaatimuksia.

Kunnanjohtajien oikeudellista ja ammatillista asemaa koskeva tutkimus tuo selkeyttä kunnanjohtajan työn vaatimusten tarkasteluun ja luo suomalaisesta kunnanjohtajasta kuvan, jonka mukaan kunnanjohtaja on vahva ja laajatoimivaltainen viranhaltija, mutta vastapainoksi vallalle häneltä edellytetään laajaa osaamista ja vastuullisuutta.

Riku Rekosen (2007) kuntien sopimuksilla johtamista käsittelevästä pro gradu -tutkielmasta selviää kunnanjohtajien ammatillisten vaatimusten monimuotoisuus. Rekosen varsin perinpohjainen tutkimus paljastaa sopimuksellisuuden mukanaan tuomia haasteita ja edellytyksiä hyvälle johtamiselle. Vaikka Rekosen tutkielmassa johtamista käsitelläänkin sekä ammatillisena että poliittisena johtamisena voidaan katsoa, että muuttunut tilanne edellyttää myös kunnanjohtajalta juridisten taitojen lisäksi myös laajaa liiketoimintaosaamista.

Anu Kurkinen-Supperi (2006) on puolestaan tarkastellut pro gradu -tutkielmassaan *Allekirjoitettu johtajuus - Kuntajohtajien näkemyksiä kuntajohtamisen ja johtajasopimuskäytännön nykyhetkestä ja tulevaisuudesta* kunnanjohtajan asemaa johtajasopimuksen määrittelemänä. Johtajasopimukset ovat mielenkiintoinen osa-alue tutkimukseni kannalta, koska niissä voidaan määrittellä kunnanjohtajan asema ja palkan määräytyminen hyvinkin tarkasti. Kuitenkin Kurkinen-Supperin tutkimissa kunnissa vain osassa oli johtajasopimuksessa määritelty tehtäväjako ammatti ja luottamushenkilöjohdon välille ja osassa oli painotettu ainoastaan kunnanjohtajan roolia (Emt, 112–115). Johtajasopimukset eivät siis välttämättä tarjoa täysin selkeätä määrittelyä kunnanjohtajan roolille suhteessa muuhun organisaatioon. Tutkimuksesta käy kuitenkin ilmi millaisia vaatimuksia ja toiveita kunnanjohtajille asetetaan heidän virkansa hoitamisessa. Onnistuneen kunnanjohtajan ominaisuuksia ovat: strategisuus, strategisen johtamisen taito, talouden tuntemus, kuntaorganisaation luottamuksen saavuttaminen, kunnan johtamisen dualistisuuden tajuaminen, oman roolin hahmottaminen

ja koulutus sekä kunnanjohtajan kvalifikaatiot, eli: vankka kokemus, monialainen osaaminen sekä yhteisön johtamisen, työn organisoimisen ja verkostojen kautta vaikuttamisen taito (Emt. 28, 115). Osa Kurkinen-Supperin erottelemista taidoista ja ominaisuuksista on helposti mitattavia ominaisuuksia ja täten myös niiden merkitys kunnanjohtajien palkan määräytymisessä on tilastollisesti tutkittavissa. Suuri osa ominaisuuksista ja taidoista on kuitenkin varsin abstrakteja ja vaikeita mitattavia, joten niiden vertailu erilaisten kuntien ja kunnanjohtajien välillä on ainakin kvantitatiivisin menetelmin lähes mahdotonta.

Palkkojen ja palkkauksen tutkimuksessa ovat viime aikoina selvästi näkyvimässä roolissa olleet sukupuolten väliset palkkaerot. Sukupuoli saattaa siis vaikuttaa työnkuvan ja roolin ohella (Ks. Westmann, 2000) myös kunnanjohtajan palkan tasoon. Palkan määräytymistä tutkittaessa, on siis syytä ottaa myös sukupuoli esille, koska ajankohtainen tutkimus on osoittanut selkeästi, että sukupuolella on vaikutusta palkkoihin.

Merja Kinnunen on tutkinut väitöskirjassaan *Luokiteltu sukupuoli* (2001) tilastolisten luokitusten vaikutusta sukupuolien välisiin hierarkioihin ja niiden pohjalta syntyneiden palkkaerojen legitoimiseen. Kinnunen keskittyy pääsääntöisesti mies- ja naisvaltaisten alojen eri luokitusten analysointiin, mikä ei sinällään ole oman tutkimukseni aiheen suhteen kovinkaan hedelmällistä, koska tämän tutkimuksen kohteena ovat ainoastaan yhden ammattiryhmän edustajat. Kinnusen analyysin ja luokitusten pohjalta voidaan kuitenkin havaita, että kunnanjohtajien ammattiryhmä on melko korkealla hierarkkisen luokituksen asteella ja tutkittavassa ryhmässä olevat naiset työskentelevät niin sanotulla perinteisellä miesten alalla. Kinnunen toteaa tutkimuksessaan kuitenkin yleisesti, että miesten kanssa samassa työssä olevat naiset saavat usein pienempää palkkaa yksinomaan sukupuolensa takia. Tähän eroon on syyksi esitetty palkkasyrjintää, vallitsevaa arvomaailmaa ja oletuksia naisen osaamisesta sekä työssä pysymisestä mahdollisen lasten hankinnan aikana.

Myös Anja Nummijärvi on perehtynyt väitöskirjassaan *Palkkasyrjintä - Oikeudellinen tutkimus samapalkkaisuuslainsäädännön sisällöstä ja toimivuudesta*

(2004) samaan aihepiiriin kuin Kinnunen. Nummijärven tutkimus on laaja-alainen kuvaus palkkaukseen vaikuttavien tasa-arvo ja syrjintälakien taustoista, sisällöstä ja niiden toimivuudesta. Nummijärvi nostaa tutkimuksessaan esille myös synnytykseen ja vanhemmuuteen liittyvän syrjinnän. Nummijärvi näkee lainsäädännön kehittämisen tarpeellisena niin välittömän kuin välillisenkin palkkasyrjinnän kitkemiseksi, mutta ei kuitenkaan usko samapalkkaisuutta saavutettavan ainoastaan lainsäädännön keinoin. Tärkeimpänä työkaluna palkkaerojen pienentämiseen Nummijärvi esittää työn vaativuuden arvioinnin. Oman tutkielmani kannalta työn vaativuuden arviointi on myös keskeisessä asemassa, koska siinä sovellettavien periaatteiden tutkiminen auttaa kunnanjohtajien palkkusta määrittelevien tekijöiden selvittämisessä.

Naiskunnanjohtajien osuus on kuitenkin sen verran alhainen, että palkkauksen alan viimeisimmät tutkimukset jäänevät tutkimuksen aineiston sukupuolijakauman johdosta sivummalle. Edeltävästä tutkimuksesta nousee kuitenkin esille palkkaukseen ja palkan määrittämiseen liittyviä yleisiä teema-alueita, joihin palaan tarkemmin tutkielman teoriaa käsittelevässä osiossa.

2 TEHTÄVÄN MÄÄRITTELY JA KÄSITTEISTÖ

2.1 Tutkimustehtävä

Kuntien johtaminen, samoin kuin muukin julkisyhteisöjen johtaminen, on kokenut suuria muutoksia viime vuosikymmeninä. Enää ei johtamiskäytännöissä painoteta Max Weberin byrokraattis–legalistista mallia, jossa johtaminen oli hyvin hierarkkista, johtavilla viranhaltioilla vahva asema ja asioiden standardoimista pidettiin tavoiteltavana. Nykyään myös kuntien johdossa vallalla ovat *Uuden Julkijohtamisen* (New Public Management, NPM) menetelmät, jotka ovat suurlta osin lähtöisin yksityiseltä sektorilta. Kunnanjohtajien työnkuva on siirtynyt Weberin standardisoitujen hallintoprosessien maailmasta kohti yritysjohtajien kompleksista toimintakenttää. (Anttiroiko ym, 2007, 74–75)

Nämä muutokset luovat tutkielmalleni lähtötilanteen, jossa kunnanjohtajien johtamismenetelmät ovat lähentyneet yritysmaailmaa, mutta silti he toimivat julkisyhteisössä, jossa tavoitteena ei ole voittojen maksimointi kuten yksityisellä sektorilla. Muutosten seurauksia tulee tarkastella myös johtavien viranhaltioiden palkkauksen osalta, koska muuttuneiden johtamiskäytäntöjen kunnanjohtajille asettamien uusien vaatimusten näkyminen palkan tason perusteissa on oletettavaa. Vaikka kunnanjohtajien palkkauksessa ei ole kovinkaan laajasti lähdetty toteuttamaan yksityisellä sektorilla uusien johtamiskäytäntöjen mukana yleistynyttä tulospalkkausta, on kuitenkin syytä selvittää yksityisen sektorin palkkausta määritteleviä tekijöitä ja tutkia niiden merkitystä kunnanjohtajan palkassa.

Tämä pro gradu -tutkielma kuvaa ja selvittää näitä kunnan- ja kaupunginjohtajien palkkojen määräytymisperusteita. Koska kunnanjohtajien palkan määrittelee ja päättää vaaleilla valitut luottamushenkilöt, on tutkimukseni pohjimmiltaan kunnallispoliittinen. Tutkimuksen kohteena ovat ne tekijät, jotka ovat vaikuttaneet poliittisten päättäjien tekemään ratkaisuun. Tehtävänäni on tunnistaa palkan tasoon vaikuttavia tekijöitä kunnanjohtajia koskevan tutkimuksen ja kirjallisuuden avulla sekä muihin palkkausta käsitteleviin teorioihin nojaten. Pysin

myös etsimään sellaisia tekijöitä, jotka saattavat vaikuttaa poliitikkojen tekemään päätökseen, mutta eivät ole perusteltavissa kunnanjohtajan viran vaatimusten, kunnan fyysisten ominaisuuksien tai työnkuvan avulla. Tutkimusotteeni on pikemminkin siis eksploratiivinen, kuin konfirmatiivinen. Toimeksiantoluonteisesta tutkimuksen lähtökohta-asetelmasta huolimatta, en pyri varmistamaan tiettyjen hypoteesien paikkaansa pitävyyttä, vaan lähden selvittämään laajalaisesti kunnanjohtajien palkkaan mahdollisesti vaikuttavia tekijöitä ja joko varmistamaan tai kumoamaan niiden vaikutuksen palkan tasossa.

Tutkimuskysymyksiäni ovat seuraavat:

- *Mitkä tekijät vaikuttavat kunnanjohtajien palkkaan?*
- *Millaisten tekijöiden kunnanjohtajat ja kunnanhallituksen puheenjohtajat näkevät määrittävän kunnanjohtajan palkan tasoa?*

Tutkimuskysymykseni ovat suorassa yhteydessä tutkielmani kaksivaiheiseen prosessiin. Selvitän ensin yleisluonteisesti palkkaa määrittäviä tekijöitä kirjallisuuden ja aiempien tutkimusten avulla. Paikannettujen tekijöiden perusteella kerätään tilastollinen kyselyaineisto, jolle suoritetaan testejä tilastollisten yhteyksien havaitsemiseksi. Toisessa vaiheessa syvennyn rajatummalla otoksella puolistrukturoidun haastattelun keinoin etsimään haastateltavien mielestä kunnanjohtajien palkkaan vaikuttavia tekijöitä, joista osaa ei välttämättä ole tilastollisessa aineistossa havaittavissa.

Edellä kuvattujen tutkimusvaiheiden jälkeen hahmottelen kunnanjohtajien palkkausjärjestelmää kokonaisuutena ja nostan esille sille ominaisia piirteitä ja kehittämistarpeita, osin kuntien edustajien itsensä kertomana ja osin itse tekemäni analyysin pohjalta.

2.2 Käsitteitä

Kunnanjohtaja

Käytän tutkielmassani yleisnimitystä kunnanjohtaja kuvaamaan sekä kunnanettä kaupunginjohtajia, jotka kunnan korkeimpana viranhaltijana johtavat kunnan organisaatiota. Kunnanjohtaja-termiä käytetään siksi, että nykyinen lainsäädäntö ei enää erottele kuntia ja kaupunkeja, vaan kunnat saavat vapaasti valita käyttämänsä nimityksen (Kuntalaki 95/365). Näin ollen kunnan- ja kaupunginjohtajat nimityksinä eivät sisällä virallisia tehtävällisiä eroja. Tästä valinnasta teen poikkeuksen tilastollisessa analyysissä, jossa yhtenä muuttujana on virkanimike – kunnan- tai kaupunginjohtaja.

Kunta

Samoin kuin kunnanjohtaja-termiä, käytetään kunta-termiä tässä tutkimuksessa kuvaamaan sekä kuntia ja kaupunkeja pois lukien ne tutkielman kohdat, joissa on tarve erityisesti tuoda esille kunnan valitsema nimitys, eli kunta tai kaupunki.

Palkka

Merkitsee tutkielmassani kunnanjohtajille maksettavaa kuukausittaista rahallista korvausta kokonaisuudessaan. Palkka on korvaus viran hoitamisesta, toisin sanoen se on tehdyn työn hinta. Palkka on kokonaisuus, johon kuuluu usein eri osia ja lisiä. Nämä osat ja lisät voi olla määritelty johtajasopimuksessa tai muutoin kunnanhallituksen tai valtuuston toimesta.

Palkkausjärjestelmä

Palkkausjärjestelmä muodostuu palkan maksamista ohjaavista määritelmistä ja tavoista. Siihen sisältyy kaikki ne ohjeet ja perusteet, joiden avulla palkka määritetään tietyn tasoiseksi. (Ks. Vartiainen & Falck, 1993)

Johtajasopimus

Johtajasopimus on kunnan ja kunnanjohtajan välille laadittava sopimus, jossa sovitaan kunnanjohtajan työtä ja asemaa koskevista asioista. Johtajasopimuk-

sen laatiminen on jatkuvasti yleistynyt käytäntö ja tutkielman teon hetkellä jo yli neljäsosa Suomen kunnista oli laatinut jonkinlaisen johtajasopimuksen. Suomen kuntaliitto on ohjeistanut johtajasopimusten laatimista muun muassa tiedottein.

Uusi julkisjohtaminen

Uusi julkisjohtaminen (New Public Management, NPM) on teoria julkis-, eli siten myös kunnallishallinnon vallitsevasta paradigmasta, joka käsitteenä kuvaa muun muassa yksityisen ja julkisen sektorin välisten raja-aitojen hälvemistä ja uusien markkinaperusteisten käytäntöjen omaksumisesta julkiseen toimintaan (Ks. Lane, 2000).

2.3 Tutkimusmenetelmät ja aineisto

2.3.1 Tutkimusmenetelmälliset valinnat

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja tutkimusongelma ohjaavat aineiston sekä tutkimusmenetelmien valintaa. Valittujen menetelmien tulee mahdollistaa asetettuihin kysymyksiin vastaaminen. Sekä kvantitatiivisia, että kvalitatiivisia menetelmiä voidaan käyttää yhdessä toisiaan täydentävästi, eikä mikään menetelmällinen valinta ole tutkimusongelman ainoa ratkaisukeino. (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo, 1995, 13–17)

Monimenetelmäisyydestä puhuttaessa voidaan puhua myös triangulaatiosta, jonka avulla pyritään vastaamaan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen komplekseihin ongelmiin. Triangulaatio tarkoittaa erilaisten aineistojen, menetelmien, teorioiden ja tutkijoiden käyttöä saman tutkimusongelman ratkaisussa. Eri tavoin saadut tulokset ja löydökset voivat täydentää toisiaan sekä auttaa tutkimusongelman ratkaisussa. Useita tutkimusmenetelmiä ja aineistonkeruutapoja voidaan hyödyntää rinnakkain paikkaamaan toistensa heikkouksia. (Laine, Bamberg & Jokinen, 2007, 23–26)

Tulenkin tutkimuksessani soveltamaan sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia menetelmiä. Kvantitatiivinen tutkimus mahdollistaa tutkittavan ilmiön rakenteen kuvaamisen, eli millaisista osista ilmiö koostuu ja voidaanko näiden osien välillä löytää riippuvaisuuksia, systematiikkaa ja yhteyksiä (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo, 1995, 13–17). Pro gradu -tutkielmassani tämä tarkoittaa siis kerätystä tilastoaineistosta löytyvien muuttujien analyysiä tavoitteena löytää riippuvaisuuksia ja yhteyksiä eri osatekijöiden ja kunnanjohtajien palkan tason välillä. Oleellisia tutkimustuloksia ovat myös ne aineistosta löytyvät tekijät, jotka eivät tilastollisessa analyysissä vaikuta lainkaan tai vaikuttavat ainoastaan vähäisesti palkan tasoon, mutta ovat muiden palkkajärjestelmien mukaan keskeisiä palkkaa määrittäviä tekijöitä.

Laadullisilla tutkimusmenetelmillä pyrin puolestaan arvioimaan kvantitatiivisia tuloksiani ja tuomaan tutkielmaani syvyyttä. Kvalitatiivinen aineisto on varsin rikasta ilmaisullisesti ja sen monitasoisuus sekä kompleksisuus tuovat tutkimukseen lisähaasteita. Kerätty aineisto on usein lähes ehtymätön siihen nähden, kuinka paljon sitä pystytään lopulta tutkimuksessa hyödyntämään. (Alasuutari, 2001, 84–86) Suoritin tutkimustani varten haastatteluita kvantitatiivisesta analyysistäni saatujen tulosten ohjaamana. Ensimmäisen vaiheen tiedot ja tulokset auttoivat rajaamaan ja kohdentamaan haastattelun kysymyksiä.

2.3.2 Kvantitatiivinen aineisto

2.3.2.1 Aineistonkeruun vaiheet

Tutkielmani tilastolliseen tarkasteluun oli aluksi tarkoitus ottaa käyttöön kaikki Suomen kunnat kattava kunnanjohtajien palkat sisältävä aineisto, mikä olisi Tilastokeskukselta löytynyt valmiiksi kerättyä. Tilastokeskus ei kuitenkaan voinut luovuttaa tutkimuskäyttöön aineistoa, josta olisi yksilöitävissä yksittäisiä tapauksia, tässä tapauksessa kuntia ja kunnanjohtajia. Koska kaikki tutkielmassani käsiteltävät tilastotiedot ovat kuitenkin julkisia, oli tarvittava aineisto mahdollista kerätä myös itse rajatummassa mittakaavassa.

Pro gradu -tutkielmani tilastollisen aineiston keruu tapahtui joulukuun 2007 ja tammikuun 2008 välisenä aikana. Aineistonkeruu kohdistettiin kolmeen maakuntaan: Itä-Uudenmaan, Pirkanmaan ja Pohjois-Karjalan kuntiin sekä kaupunkiin. Kuntia ja kaupunkeja näissä kolmessa maakunnassa oli tutkimusaikana yhteensä 55 kappaletta. Lähetettyjä kyselylomakkeita (ks. Liite 1) oli kuitenkin vain 54 kappaletta, koska Tampereella on kaupunginjohtajan sijaan pormestari, jonka asema eroaa huomattavasti kunnanjohtajan asemasta ja näin ollen Tampereen kaupunki rajautui tutkimuksen ulkopuolelle. Kyselylomakkeet lähetettiin kuntiin sähköpostitse ja kunnan niin toivoessa myös postitse kirjeenä (ks. Liite 2). Kunnille, jotka eivät ensimmäisellä kyselykierroksella vastanneet kyselyyn, lähetettiin kyselylomake uudelleen kahden viikon kuluttua ensimmäisestä yhteydenotosta.

Kysely oli osoitettu pääsääntöisesti kunnan- tai kaupungin sihteereille, mutta kuntien vaihtelevien yhteystietojen saatavuuden johdosta osa kyselyistä oli osoitettu myös toimistosihtereille, palkkasihteereille ja kirjaamoon. Kyselyyn vastasi 42 kuntaa ja vastausprosentiksi muodostui näin ollen 78 %, jota voidaan pitää melko hyvänä vastausprosenttina kyselytutkimuksessa. Tutkimusta varten kerätty otos kattaa siis hieman yli 10 prosenttia koko Suomen kunnista.

Itse kerätyn kyselyaineiston lisäksi hyödynsin havaintomatriisin muodostamisessa myös valmiiksi kerättyjä tilastoja Suomen Kuntaliitolta ja Tilastokeskuksesta. Valmiista tilastoaineistoista hyödynsin kuntien perusominaisuuksia ja taloudellista tilannetta kuvaavia lukuja ja tietoja. Tilastollisen aineiston tiedot sijoituvat ajallisesti vuoden ja yhden kuukauden pituiselle ajanjaksolle. Valmiista aineistoista kerätyissä tiedoissa hyödynnettiin viimeisintä tilastotietoa, joka tutkimuksen teko hetkellä oli lähes kaikkien Tilastokeskuksen tiedoista poimittujen muuttujien osalta vuoden 2006 joulukuulta. Ainoastaan Kuntaliiton johtajasopimusten yleisyyttä käsittelevä tilasto oli vuodelta 2007. Tilastovuoden vaihtelu ei tuota aineiston käsittelyssä luotettavuus ongelmia, koska suurin osa kerätyistä tiedoista on melko pysyväisluonteisia. Kuntien asukasluku ja taloudellinen tilanne on saattanut hivenen muuttua, mutta hieman yli vuoden aikana niissä tuskin on käänteentekeviä muutoksia tapahtunut.

2.3.2.2 Aineiston otanta ja edustavuus

Tutkielman otantaa ei tehty satunnaisotannalla vaan maakuntaperusteisesti ryväsotantana, jotta mahdolliset alueelliset (maakunnalliset) eroavaisuudet tulisivat esiin ja olisivat tilastollisesti merkittäviä, eli toisin sanoen tutkittavien kuntien määrä samasta maakunnasta olisi riittävä vertailun mahdollistamiseksi. Ryväsotantaa käytetään, kun tutkittava perusjoukko voidaan jakaa tutkimusta varten ryppäisiin, joita tutkimuksessani edustavat maakunnat (Laininen, 2000, 8). Maakuntien valintaperusteena olivat puolestaan maantieteellinen sijainti ja muut fyysiset sekä osin myös kulttuuriset ominaisuudet. Kolmen maakunnan otos edustaa eteläistä rannikkoseutua, länsisuomalaista mannermaista seutua ja koillista rajaseutua. Sijaintinsa lisäksi valittujen maakuntien välillä löytyy eroja myös kielellisesti, asukasmäärällisesti, asukastiheydellisesti ja poliittisesti.

Valittujen maakuntien kuntien antamien vastausten perusteella tehtävästä analyysistä ei voida suoraan johtaa valtakunnallisia johtopäätelmiä, mutta aineiston maakunnat takaavat kuitenkin melko monipuolisen ja laajan kuvan suomalaisen kuntakentän piirteistä tutkimuksen aiheen osalta ja mahdollistavat näin kunnanjohtajien palkan määräytymisen perusteiden tarkastelun myös yleisemmällä tasolla.

2.3.2.3 Muuttujien valinta

Tilastollisen aineiston muuttujia valitessa on huomioitu aiemmasta tutkimuksesta ja muusta kirjallisuudesta paikannetut palkkaan vaikuttavat tekijät. Muuttujia on kahdenlaisia; on kuntaa ja kunnanjohtajan tehtävää koskevat muuttujat sekä kunnanjohtajaa itseään koskevat muuttujat. Nämä ryhmät on jaoteltu vielä kahden alaryhmään sen mukaan onko kyseinen muuttuja lakien ja palkkausjärjestelmien mukaan perusteltu vai ei (Taulukko 1).

Kuntaa ja kunnanjohtajan tehtävää koskevissa muuttujissa ensimmäisenä muuttujana on **kunnan koko**, eli kunnan asukasluku. Kunnan asukasluvun kasvaessa kasvaa ennen kaikkea kunnanjohtajan taloudellinen vastuu ja samalla myös vastuu suuremmasta määrästä kuntalaisia. Palkkausjärjestelmiä käsittelevässä kappaleessa 3.1.3 tulee esille vastuun merkitys palkan määräytymises-

sä ja kunnan koon voikin siis olettaa olevan perusteltu syy kunnanjohtajan palkkaa määrittäessä.

Taulukko 1. Palkkaan vaikuttavat tekijät tilastollista analyysiä varten

	Perusteltu palkan määräytymisen peruste	Perustelematon palkan määräytymisen peruste
Kuntaa ja kunnanjohtajan tehtävää koskevat muuttujat	<ul style="list-style-type: none"> - Kunnan koko (asukasluku) - Kunnan alueellinen sijainti - Kunnan kaksikielisyys - Kunnan taloudellinen tilanne - Kunnan organisaation koko 	<ul style="list-style-type: none"> - Kunnan poliittinen valtajako - Kunnan alueellinen sijainti - Kunnanhallituksen jäsenien työsuhde kuntaan - Kunnan taloudellinen tilanne
Kunnanjohtajaa koskevat muuttujat	<ul style="list-style-type: none"> - Koulutus - Kokemus kunnanjohtajana - Muu kokemus kunnallishallinnosta 	<ul style="list-style-type: none"> - Ikä - Sukupuoli

Edellisen kanssa samoin perustein vastuun ja täten myös palkan tasoon vaikuttaa **kunnan organisaation koko**, eli kunnan henkilöstön määrä. Kunnanjohtaja on ylin esimies henkilöstölle ja mitä suurempi on henkilöstön määrä, sitä suurempi on myös siitä aiheutuva vastuu.

Kaksi seuraavaa muuttujaa, eli **kunnan alueellinen sijainti** ja **kunnan kaksikielisyys** ovat puolestaan yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa (KVTES, 2007) huomioituja seikkoja. Vaikka yleissopimus ei sitä edellytäkään, voidaan kunnanjohtajalle maksaa syrjäseutu- ja kielillisää, ja näin ollen on ne luonnollisesti huomioitava palkkaan mahdollisesti vaikuttavina tekijöinä. Alueellista sijainnin vaikutusta voidaan tarkastella myös perusteettomana palkkaan vaikuttavana tekijänä esimerkiksi tapauksissa joissa osoittautuu, että jossakin maakunnassa maksetaan esimerkiksi ainoastaan alueen yleisen tavan mukaan alempia palkkoja. Alueellisesti normaalia ylemmät palkat, jotka eivät selity esimerkiksi syrjäseutulillisillä, voivat puolestaan kertoa kuntien välisestä palkkakilpailusta työvoiman takaamiseksi (Ks. Suomen Kuntaliitto, 2007a).

Kunnan taloudellinen tilanne, eli muuttujana kunnan vuosikate asukasta kohden, on muista muuttujista poikkeava siinä mielessä, että sitä ei voida suoraan luokitella kuuluvaksi perusteltujen tai perustelemattomien palkkaa määrittävien

tekijöiden ryhmään. Vaikka kunnanjohtajan palkka olisi kuinka pieni, ei palkassa säästetyillä rahoilla taloudellisesti heikosti menestyvien kuntien ongelmia korjata. Toisaalta taas yleisen niukkuuden vallitessa reilusti keskiarvon ylittävät palkat voidaan kyseenalaistaa esimerkiksi luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden tai kuntalaisten toimesta. Muuttujan mukaan otolla pyritään kuitenkin selvittämään kuinka paljon kunnan taloudellisella tilanteella on vaikutusta kunnanjohtajan palkkaan.

Viimeisinä kuntaa koskevinä muuttujina ovat **kunnan poliittinen valtajako**, eli kunnanhallituksen valtasuhteet ja **kunnanhallituksen jäsenien työsuhte kuntaan**. Kummatkin muuttujat ovat oikeudenmukaisen palkkauksen kannalta perusteettomia palkkaa määrittäviä tekijöitä, koska ne eivät liity kunnanjohtajalle asetettuihin pätevyyden vaatimuksiin tai itse työtehtäviin (Ks. kappale 3.1.3). Poliittisten valtasuhteiden mahdollinen korrelointi palkkojen tason kanssa kertoo lähinnä kunnassa vallalla olevasta arvomaailmasta ja poliittisten ryhmien näkemyksestä sopivasta palkan tasosta. Kunnanhallituksen jäsenien mahdollinen työsuhte kuntaan on otettu muukaan ainoana henkilökohtaisia vaikuttimia esille nostavana muuttujana. Sen tarkoituksena on selvittää, onko samassa organisaatiossa työskentelevien ja palkkaa saavien henkilöiden jäsenyydellä kunnanhallituksessa vaikutusta kunnanjohtajan palkan tasoon.

Itse kunnanjohtajaa koskevia muuttujia on puolestaan viisi, joista kaksi ensimmäistä ovat **ikä** ja **sukupuoli**. Molemmat muuttujat lukeutuvat perustelemattomiin palkkaa määrittäviin tekijöihin, koska niiden vaikutus kielletään nimenomaisesti kunnanjohtajan asemaa määrittelevässä laissa miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta (609/86) sekä laissa kunnallisesta viranhaltijasta (304/03).

Perusteltuja kunnanjohtajan palkkaan vaikuttavia tekijöitä ovat puolestaan **koulutus**, **kokemus kunnanjohtajana** ja **muu kokemus kunnallishallinnosta**. Kaikki kolme muuttujaa ovat keskeisimpiä ominaisuuksia edellä käsiteltyjen palkkausjärjestelmien mukaisessa palkan määrittämisen perusteissa (Ks. kappale 3.1.3) ja siksi niiden tulisikin vaikuttaa kunnanjohtajien palkan määräytymiseen selkeästi.

2.3.3 Tilastolliset tutkimusmenetelmät

Suoritan pro gradu -tutkielmassani tilastollisia testejä keräämälleni ja osin luokittelemalleni aineistolle. Selittävien muuttujien vaikutusta kunnanjohtajan palkkaan (selitettävä muuttuja) testataan tarkastelemalla korreloiko jatkuvat muuttujat palkan tason kanssa. Selitettävää muuttujaa tarkastellaan myös varianssi-analyysin avulla. Varianssianalyysillä voidaan laskea selitettävän muuttujan keskiarvoja valmiiden luokkamuuttujien (selittävien muuttujien) eri luokissa. Aineiston jatkuvat muuttujat ovat kvantitatiivisia välimatka-asteikollisia muuttujia ja luokkamuuttujat puolestaan kvalitatiivisia laatueroasteikollisia muuttujia (Heikkilä, 1999, 80).

Tekemässäni analyysissä nollahypoteesi on, että tutkittavien muuttujien välillä ei ole minkäänlaista tilastollisesti merkittävää riippuvuutta tai korrelaatiota. Vastahypoteesi on puolestaan se, että selitettävän ja selittävän muuttujan välillä on havaittavissa riippuvuutta tai korrelaatiota.

Jatkuvien muuttujien välistä yhteyttä osoitetaan korrelaatiokertoimella, joista yleisin on Pearsonin korrelaatiokerroin. Se kuvaa kahden muuttujan välistä lineaarista yhteyttä. Kertoimen arvo on aina välillä -1 ja 1. Jos korrelaatiokerroin on nolla, kertoo se, että muuttujien välillä ei ole johdonmukaista lineaarista korrelointia, mutta tämä ei kuitenkaan estä sitä, ettei niillä olisi minkäänlaista yhteyttä. Korrelaatiokertoimen merkittävyyteen vaikuttaa otoskoko ja haluttu riskitaso. Esimerkiksi otoskoon ollessa 40 ja riskitason 5 %, on kaksisuuntaisen korrelaatiokertoimen alin merkittävä taso 0,312. (Holopainen & Pulkkinen, 2002, 156–164 ja 300)

Korrelaatiokerroin ei kuitenkaan kerro tutkittavien muuttujien kausaalisuhteesta, eli siitä kumpi on syy ja kumpi seuraus. Tässä tarkastelussa on oleellista huomioda muuttujien aikajärjestys, eli kumpi on olemassa ennen toista. Muuttujat voivat korreloida toisensa kanssa myös ilman, että kummankaan muutokset aiheuttaisivat muutoksia toisessa, vaan vaihtelun aiheuttaja onkin kolmas, ulkopuolinen tekijä. (Heikkilä, 1999, 194)

Muuttujien välillä havaittuja korrelaatioita ja niiden kausaalisuhdetta voidaan tarkentaa elaboraation avulla. Elaboratio tarkoittaa prosessia, jossa jo löytynyt kausaalisuhdetta yritetään selvittää huomioimalla analyysissä asiaan vaikuttavia lisätekijöitä. (Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, 2008a) Elaboratiota voidaan suorittaa muun muassa vakioimalla selitettävä jatkuva muuttuja jollakin muulla jatkuvalla muuttujalla. Näin voidaan poistaa esimerkiksi erittäin vahvasti selitettävään muuttujaan vaikuttavan selittävän muuttujan vaikutus testatessa muita, heikomman yhteyden omaavia, selittäviä muuttujia.

Toisena tilastollisena tarkastelumenetelmänä käytän yksisuuntaista varianssi-analyysiä, jolla tutkitaan onko selitettävän muuttujan keskiarvoissa tilastollisesti merkitseviä eroavaisuuksia selittävän muuttujan eri luokissa. Analyysissä käytetään siis sekä jatkuvaa, että luokkamuuttujaa. Varianssianalyysissä verrataan selitettävän muuttujan varianssia luokkien sisällä ja luokkakeskiarvojen hajontaa. Mitä enemmän eroa näillä variansseilla on, sitä merkittävämpiä vaikutuksia selittävän muuttujan luokilla on. (Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, 2008b)

Varianssianalyysin tulosten, eli eri luokille laskettujen keskiarvojen eroavaisuuden merkittävyyttä, kuvaa testin p-arvo (varianssianalyysin tulosteissa Sig.). P-arvo kertoo itse asiassa mahdollisuudesta, että saadut tulokset johtuisivatkin sattumasta, eikä tutkittavien luokkien välillä olisikaan tilastollisesti merkittävää vaihtelua. Mitä lähempänä nollaa P-arvo on, sitä luotettavampi muuttujien välinen riippuvuus on. Tilastotieteessä yleisimmin käytetty riskitaso on 5 %, eli P-arvon ollessa 0,05 tai sen alle voidaan löydettyä yhteyttä pitää tilastollisesti luotettavana. (Laininen, 2001, 25–26)

Vaikka varianssianalyysin avulla siis saataisiinkin laskettua toisistaan hyvin paljon poikkeavia keskiarvoja eri luokille, saattavat luokkien sisäiset vaihtelut olla silti niin suuria, että tutkittuja luokkia ei itsessään voidakaan pitää selityksenä keskiarvojen vaihtelulle.

2.3.4 Kvalitatiivinen aineisto

2.3.4.1 Aineiston keruun vaiheet ja valitut kunnat

Haastatteluaineisto kerättiin huhti- ja toukokuussa 2008 haastatteleamalla kolmen asukasluvultaan sekä henkilöstön määrältään suunnilleen samansuuruisen kunnan kunnanjohtajia ja kunnanhallituksen puheenjohtajia. Haastatelluille henkilöille oli ennalta lähetetty haastattelupyyntö, joka sisälsi lyhyen kuvauksen haastattelun teemasta ja suoritustavasta (Liite 3). Kaikki haastatteluun pyydyt henkilöt suostuivat pyyntöön. Haastatteluita suoritettiin kussakin tilastollisessa analyysissä mukana olleessa maakunnassa. Kuntien asukaslukujen hajonta oli hieman yli 300 asukasta ja henkilöstön vain 23 työntekijää. Vertailtujen ominaisuuksien erot olivat siis hyvin pieniä ja merkityksettömiä, koska valittujen kuntien kokoluokka edusti hyvin keskiarvoisia lukuja tutkimuksen otannassa. Näin ollen prosentuaaliset erot olivat hyvin pieniä.

Haastatteluun valittujen kuntien kunnanjohtajien kuukausipalkkojen hajonta oli kuitenkin yli 1400 euroa, mitä voidaan pitää huomattavana kooltaan näin samankaltaisissa kunnissa. Haastatteluun valittiin vain sellaisia kunnanjohtajia, joidenka nykyinen virkasuhde oli alkanut 2000-luvulla. Tähän ratkaisuun päädyttiin siksi, että ainakin virkaan valittaessa tehty palkan määrittely olisi mahdollisimman tuoreessa muistissa.

Kaikki haastatellut olivat miehiä ja vaikkei valinta tällä perusteella tapahtunutkaan, niin edustaa haastatteluun valikoituneet henkilöt kuitenkin tilastollisen aineiston otosta hyvin. Kaikilla haastatelluilla on ylempi korkeakoulututkinto.

Haastatteluja tehtäessä haastateltaville kerrottiin lyhyesti ja yleisesti haastattelijan sekä tutkimuksen taustoista, johdattelematta kuitenkaan sen tarkemmin itse haastattelussa käsiteltäviin asioihin. Haastateltavilta kysyttiin lupa nauhoittaa haastattelut litterointia varten. Haastattelun jälkeen kaikille haastateltaville tarjottiin mahdollisuutta esilukea haastatteluiden pohjalta tuotettu teksti, mutta yksikään ei halunnut käyttää tätä mahdollisuutta.

Haastattelut kestivät keskimäärin noin 15 minuuttia ja litteroituna niiden pituus oli yhteensä 25 sivua. Litteroidessa puheesta kirjattiin vain sanottu puhe, taukojen ja äänenpainojen merkintä ei ollut oleellista tehtävänannon kannalta.

2.3.5 Laadulliset tutkimusmenetelmät

Haastattelututkimusta tehdessä on huomioitava, että haastateltava pyrkii muodostamaan haastattelun alusta lähtien kuvan siitä mihin haastattelija kysymyksillään pyrkii (Alasuutari, 2001, 149). Kysymysten asettelussa tulee siis olla hyvin huolellinen, varsinkin kun haastateltavilta kysytään niin henkilökohtaisesta asiasta, kuin palkasta. Haastateltavia valitessa on syytä pitää mielessä myös se, että ei ole olemassa ”puolueettomia” haastateltavia tai vastauksia, vaan kaikkia haastattelutilanteita sitovat erilaiset valtasuhteet ja hierarkiat (Alasuutari, 2001, 144–147). Tutkittaessa kunnanjohtajien palkan määräytymistä oli siis syytä haastatella muitakin, kuin kunnanjohtajia. Selkein valinta toiseksi haastateltavaksi samasta kunnasta oli hallituksen puheenjohtaja, koska ainakin hänen voidaan olettaa tietävän millä perusteilla kunnanjohtajan palkka on määritetty.

2.3.5.1 Puolistrukturoitu haastattelu

Tutkielmani kunnanjohtajille ja kunnanhallituksen puheenjohtajille osoitettuihin haastatteluihin soveltuu parhaiten puolistrukturoitu haastattelu. Vaikka täysin formaaliin lomakeluonteiseen haastatteluun ei olekaan tarvetta, niin silti kysymysjärjestyksen ja itse kysymysten ohjailulla on saavutettavissa etua haastattelun etenemisen ja vertailtavuuden suhteen. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006) Kysymysten asettelulla pyritään saamaan haastateltavat pohtimaan kunnanjohtajien palkan määräytymistä ensin yleisemmällä ja sitten vasta oman kunnan tasolla.

Puolistrukturoitua haastattelua voidaan kutsua myös teemahaastatteluksi varsinkin silloin, jos kaikilta haastateltavilta ei kysytä täysin samoja kysymyksiä (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006). Koska haastateltavani edustavat kahta eri ryhmää, kunnanjohtajia ja kunnanhallituksen puheenjohtajia, on kysy-

myksissä luonnollisesti hieman eroavaisuutta, vaikka ne muutoin noudattavatkin melko lailla samaa järjestystä ja muotoa. Kunnanhallituksen puheenjohtajilta voidaan kysyä lisäksi joitakin kunnanjohtajan palkan määrittämiseen liittyviä asioita, joita kunnanjohtajalla itsellään ei välttämättä ole tiedossa. Kaikilta haastateltavilta voidaan kysyä täsmentäviä kysymyksiä heidän itsensä esille tuomista seikoista, jotka saattaisivat olla oleellisia tutkimuksen aiheen kannalta.

Valittu haastattelumuoto palvelee myös tutkimusekonomista tarkoitusta, eli haastateltaville ei anneta turhaan suuria vapauksia haastattelutilanteessa. Kysymykset on suunniteltu siten, että ne pitävät haastattelun tiukasti aiheessa, jotta haastattelun ajautuminen tutkimuksen aiheen kannalta epäoleellisille sivuraiteille vältettäisiin, mutta takaavat haastateltavalle kuitenkin mahdollisuuden tuoda myös ennakoimattomia seikkoja esille.

Haastattelutilannetta varten laadittiin haastattelurunko (Liite 4), joka sisältää haastateltaville esitettävät kysymykset halutussa järjestyksessä. Esitettävät kysymykset on laadittu sellaiseen muotoon, ettei haastateltava voi vastata niihin pelkästään kyllä tai ei. Tämä mahdollistaa haastateltavan oman valinnan siitä, mitä hän kysytystä asiasta mainitsee ja on mainitsematta. Toisaalta kysymyksenasettelun on tarkoitus innostaa haastateltavaa myös hieman pidempiin ja pohdiskeleviin vastauksiin.

2.3.5.2 Sisällönanalyysi

Haastatteluissa käytetyillä melko avoimilla kysymyksillä on pyrkimys saada haastateltavat itse kertomaan kunnanjohtajan palkkaan vaikuttavista tekijöistä, ilman haastateltavien ohjaamista esimerkiksi tilastollisessa analyysissä saadulla tuloksilla. Saatujen vastausten analyysin tehtävänä ei ole aineiston pienuudesta ja tarkoituksesta johtuen siis varmistaa tai kumota kvantitatiivisen analyysin tuloksia, vaan löytää mahdollisia lisäselityksiä ja odottamattomia tekijöitä kunnanjohtajien palkkojen määräytymisessä.

Kerätyn haastatteluaineiston analyysiin käytetään sisällönanalyysiä. Analyysiä varten haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Litterointi suoritetaan aineiston

analysoinnissa käytettävien luokittelun, teemoittelun ja tyypittelyn helpottamiseksi. Näillä menetelmillä aineistoa jaetaan ja yhdistellään analyysia varten. (Tuomi & Sarajärvi, 2002, 93–95) Koska tutkielmaani varten kerätyillä haastatteluilta ei ole varsinaisesti tarkoitus testata mitään olemassa olevaa teoriaa, ei suorittamaani analyysiä voidakaan kutsua teorialähtöiseksi, vaan pikemminkin aineistolähtöiseksi (Tuomi & Sarajärvi, 2002, 95–105). Aineiston koosta johtuen eheän teoreettisen kokonaisuuden luominen aineistolähtöisen analyysin perinteen mukaisesti on kuitenkin hyvin hankalaa, mutta se on toisaalta myös haastatteluille asettamani tehtävän valossa tarpeetonta.

Analyysissä voidaan aineistolähtöisyydestä huolimatta käyttää kuitenkin myös teoriasidonnaista analyysiä. Tällöin on kyse abduktiivisesta päättelystä, eli tutkija yhdistelee aineistolähtöisyyttä ja valmiita malleja. (Tuomi & Sarajärvi, 2002, 98–99.) Näin ollen osittainen kerättyjen aineistojen välinen tarkastelu ja aiempien tilastollisessa analyysissä tehtyjen johtopäätösten tutkailu sisällönanalyysissä on täysin mahdollista.

Aineistolähtöinen sisällönanalyysi etenee siten, että ensimmäisenä tunnistetaan kerätystä aineistosta asioita, joista ollaan tehtävän tutkimuksen tutkimusongelman valossa kiinnostuneita. Tunnistettuja asioita kuvaavat lauseet pelkistetään ja pelkistetyistä ilmaisuista ryhmitellään ominaisuuksiensa mukaan kategorioita (luokkia). Kategorioiden luomista kutsutaan myös aineiston abstrahoinniksi, eli käsitteellistämiseksi. Analyysin tärkeimpiä vaiheita onkin juuri luokittelun perusteista päättäminen.

Luokkia, ylä- ja alaluokkia sekä yhdistäviä luokkia muodostetaan aineiston analyysin tarpeiden mukaan. Lopulta kaikki luokat muodostavat yhdessä aihetta kuvaavan kokonaisuuden ja sen avulla vastataan tutkimuskysymyksiin. Tuomi ja Sarajärvi kuvaavat teoksessaan *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* aineistolähtöisen sisällönanalyysin vaiheet seuraavasti:

1. Haastatteluiden kuunteleminen ja aukikirjoitus sana sanalta
2. Haastatteluiden lukeminen ja sisältöön perehtyminen
3. Pelkistettyjen ilmausten etsiminen ja alleviivaaminen
4. Pelkistettyjen ilmausten listaaminen
5. Samankaltaisuuksien ja erilaisuuksien etsiminen
6. Pelkistettyjen ilmausten yhdistäminen ja alaluokkien muodostaminen
7. Alaluokkien yhdistäminen ja yläluokkien muodostaminen niistä
8. Yläluokkien yhdistäminen ja kokoavan käsitteen muodostaminen

(Tuomi & Sarajärvi, 2002, 102–105 ja 111)

3 KUNNANJOHTAJAT, TYÖ JA PALKKAUS

3.1 Kunnanjohtajat palkansaajina

Lähdettäessä määrittelemään kunnanjohtajan palkan määräytymiselle teoreettista viitekehystä, voidaan aiheesta nostaa esille kolme tärkeää osa-aluetta. Ensimmäisenä osa-alueena ovat itse kunnanjohtajat, eli keitä he ovat ja mistä he tulevat. Toisena osa-alueena ovat kunnanjohtajan tehtävät ja asema kunnan organisaatiossa, eli mitä kaikkea kuntajohtajalta edellytetään tehtävässään ja mikä on hänen suhteensa muihin kunnan virkamiehiin, luottamushenkilöihin ja työntekijöihin. Kolmantena osa-alueena ovat erilaisten palkkajärjestelmien teorit, joiden soveltaminen suoraan tutkimuskohteeseen on jokseenkin haasteellista, mutta ne auttavat osaltaan muuttujien etsinnässä kvantitatiivista analyysia varten ja yleisten palkan määräytymistä säätelevien periaatteiden hahmottamisessa.

3.1.1 Keitä kunnanjohtajat ovat?

Länsimaisia demokratioita koskevassa vertailussa kunnanjohtajat vaikuttavat melko yhtenäiseltä ryhmältä, kun tarkastellaan heidän ikää, sukupuolta ja sosiaalista sekä koulutuksellista taustaa. Keskiverto kunnanjohtaja on keski-ikäinen, keski-luokkainen mies, jolla on kunnallis-, oikeus- tai taloustieteellinen akateeminen koulutus. Pohjoismaissa naiset ovat perinteisesti olleet paremmin edustettuna hallinnon eri tasoilla, mutta kunnanjohtajien kohdalla tilanne näyttäyty käänteisenä. Etelä-Euroopan maissa, kuten Ranskassa, Espanjassa, Italiassa ja Portugalissa on naisia prosentuaalisesti huomattavasti enemmän kunnanjohtajina, kuin pohjoismaissa. Muutosta on kuitenkin tapahtumassa ja esimerkiksi Suomessa uusien kunnanjohtajien joukossa naisten osuus on jatkuvassa kasvussa. (Klaudi Klausen & Magnier, 1998, 267–268)

Alla olevassa taulukossa (Taulukko 2) on Suomen kunnan- ja kaupunginjohtajien jakauma luokiteltuna sukupuolen ja iän mukaan. Naiskunnanjohtajien osuus oli Suomessa vuonna 2006 noin 15 prosenttia ja he olivat iältään tasaisemmin

jakautuneet, kuin heidän mieskollegansa. 46–65-vuotiaiden miesten ryhmä muodostaakin yhteenlaskettuna lähes 70 % kaikista Suomen kunnan- ja kaupunginjohtajista, joten Klaudi Klausenin ja Magnierin kuvaus keski-ikäisistä miesjohtajista vallitsevana ryhmänä näyttäisi toteutuvan Suomessa.

Taulukko 2. Kunnan- ja kaupunginjohtajat luokiteltuna iän ja sukupuolen mukaan lokakuussa 2006 (Suomen Kuntaliitto, 2006)

	MIEHET		NAISET	
	Lkm	%	Lkm	%
26–35 v.	12	2,8	5	1,2
36–45 v.	58	13,5	12	2,8
46–55 v.	144	33,6	28	6,5
56–65 v.	151	35,2	19	4,4
Yhteensä	365	85,1	64	14,9

Seuraavasta taulukosta (Taulukko 3) selviää, että vuonna 2006 Suomen kunnanjohtajista 66,2 %:lla oli ylempi korkea-asteen tutkinto ja 22,8 %:lla alempi korkea-asteen tutkinto. Perus- tai keskiasteen koulutus oli ainoastaan 3,5 prosentilla, eli viidellätoista kunnanjohtajalla 429:stä. Suomen kunnanjohtajista siis 93,7 prosentilla on vähintään ylempi tai alempi korkea-asteen koulutus, mikä tarkoittaa käytännössä ammattikorkeakoulututkintoa tai yliopistossa vähintään kandidaatin tutkintoa. (Suomen Kuntaliitto, 2006)

Taulukko 3. Kunnan- ja kaupunginjohtajien koulutustaso.
(Suomen Kuntaliitto, 2006)

Koulutusaste	%
Perusaste / tuntematon	1,2
Keskiaste	2,3
Alin korkea-aste	2,8
Alempi korkea-aste	22,8
Ylempi korkea-aste	66,2
Tutkijakoulutus	4,7
Yhteensä	100,0

Kunnanjohtajat näyttäytyvät siis melko hyvin koulutettuna ryhmänä ja virkoihin onkin valikoitunut talouden, oikeuden ja kunta-alan osaajia. Jorma Hämäläinen kuvaa kirjassaan *Minä kunnanjohtaja* (1999, 9) lyhyesti kunnanjohtajien historiaa ja toteaa, että: *”Maalaiskuntiin johtajia palkattiin enemmän vasta 1960-luvulla ja viimeistään 1977 voimaan tulleen kunnallislain pakollisuuden myötä. Alkuai-*

koina kaupunginjohtajat olivat hyvin usein juristeja, maalaiskuntien johtajat puolestaan Tampereen yliopiston ja sen edeltäjän Yhteiskunnallisen korkeakoulun kasvatteja.” Koko Suomen kattavaksi normiksi kunnanjohtajat yleistyivät siis vasta vuonna 1977. Osa nykyisistä kunnanjohtajista onkin istunut virassaan siitä lähtien.

Vuosien saatossa kunnanjohtajiksi on haettu erilaisia johtajatyyppejä vastamaan kuntien muuttuvan toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin. 1960- ja 1970-luvuilla haettiin hyviä hallintomiehiä ja 1980-luvulla yleisjohtajia ja saneeraajia. (Hämäläinen, 1999, 10–11) Myös 1990-luvun alkupuolella kunnanjohtajilla olivat saneeraajan taidot varmasti tarpeen. 90-luvun loppupuolella ja 2000-luvulla yleistyneet kuntaliitokset ovat vaatineet kunnanjohtajilta taitoja myös muutosjohtamisen alalla. Hämäläinen kuitenkin huomauttaa, että vaikka eri aikoina onkin haettu erilaisia johtajia, on suuri osa kunnanjohtajista pysynyt virassaan vuosikymmenestä toiseen, pyrkien vastaamaan kunkin ajan asettamiin haasteisiin (Hämäläinen, 1999, 11). Menestyksenkäs kunnanjohtajuus vaatii siis laaja-alaista osaamista ja muuntautumiskykyä.

3.1.2 Kunnanjohtajien tehtävät ja asema

Kunnanjohtajan tehtävää ja asemaa määriteltäessä pohjan muodostaa Kuntalaki (365/95). Kuntalaki määrittelee kunnanjohtajan tehtävää ja asemaa useassa eri pykälässä, joista tärkeimpiä ovat 24, 25 a, 50, 51, 68 ja 103 §. 24§ määrittelee kunnanjohtajan tehtäväksi kuuluvan hallinnon, taloudenhoidon ja muun toiminnan johtamisen kunnanhallituksen alaisuudessa. Samassa pykälässä säädetään kunnanjohtaja olemaan virkasuhteessa kuntaan. Kunnanjohtajan virkasuhde voi olla voimassa toistaiseksi tai määräajaksi säädettynä. (Kuntalaki 365/95) Kunnanjohtajan asema ja tehtävä on siis ensisijaisesti johtaa ylimpänä viranhaltijana kunnan toimintaa kunnanhallituksen hänelle antamin ohjein ja päätöksin.

Kunnanhallituksen ohjauksesta konkreettisimpana esimerkkinä voi toimia johtajasopimus, jossa *”määritellään kuntajohtajan työn tavoitteet, tehtävät ja työnjako poliittisen johdon kanssa. Lisäksi sopimuksissa käsitellään työn ehtoja kuten*

palvelusuhteen laatua, palkkausta, täydennyskoulutusta, sivutoimia, työajan käyttöä ja toimivaltuuksia” (Suomen Kuntaliitto, 2005). Vuonna 2007 johtajasopimuksen on laatinut 119 kuntaa ja sen laatimista suunnittelee 29 kuntaa (Suomen Kuntaliitto, 2007b).

Laaditut johtajasopimukset ovat julkisia ja näin ollen niihin mahdollisesti kirjatut palkkausta koskevat sopimuksen osat ovat samalla niin sanotusti kunnan julkilausumia perusteita kunnanjohtajan palkkauksen määrittämiselle. Johtajasopimukset selkeyttävät kunnanjohtajan asemaa, tehtäviä ja vastuuta ja siksi ne usein koetaan positiiviseksi kummankin sopijaosapuolen taholta, mikä puolestaan lisää työssä viihtyvyyttä (Ks. esim. Kurkinen-Supperi, 2006). Koska Suomen Kuntaliitto kehottaa kuntia tarkistamaan johtajasopimuksia vuosittain ja määrittelemään palkkauksen sopimuksissa, voidaankin olettaa, että kunnat, jotka ovat laatineet Suomen Kuntaliiton markkinoiman johtajasopimuksen, ovat kiinnittäneet erityistä huomiota myös kunnanjohtajan palkkauksen määräytymisperusteisiin (Suomen Kuntaliitto, 2003). Tämä seikka ei tietenkään estä sitä, ettei palkkauksen perusteisiin olisi voitu perehtyä laajemmin myös ilman johtajasopimuksen laatimista.

Suomalaisten kunnanjohtajien toimintaympäristöön vaikuttavat myös kansainväliset kehityssuuntaukset: hallinnon hajauttaminen (desentralisaatio), kansainvälistyminen ja uusi julkisjohtaminen (NPM). Muuttunut toimintaympäristö vaatii kunnanjohtajilta pidemmälle vietyä ammattitaitoa ja yhä suuremmalla osalla kunnanjohtajista onkin muutosten asettamien vaatimusten takia takanaan akateeminen koulutus yhdistettynä pitkään ammatilliseen kokemukseen. Monialaosaamista vaativat tehtävät edellyttävät kunnanjohtajalta ammattijohtajuutta ja kykyä edelläkävijän rooliin. (Klaudi Klausen & Magnier, 1998, 268–278)

Luvussa kaksi käsittelemäni edeltävä tutkimus tuo myös hyvin lisääntyneen ammatillisen osaamisen vaatimuksen. Kuitenkaan selkeää kaavaa siitä, mitkä asiat jokaisen hyvän kunnanjohtajan tulisi hallita, ei tuskin kukaan pysty laatimaan, mutta teemoina strateginen ajattelu, taloustuntemus ja oikeudellinen ymmärrys tuntuvat nousevan kirjallisuudessa jatkuvasti esille. Tietenkin näiden

lisäksi löytyy paljon muitakin osaamisalueita, jotka vaikuttavat kunnanjohtajan työssään suoriutumiseen. On syytä kuitenkin muistaa, että kunnanjohtajakin on vain ihminen, eikä hänen normaalitilanteessa tulisikaan selvittää kaikista haasteista yksinään, vaan muiden viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden avustuksella sekä heidän työtään johtaen.

3.1.3 Palkkausjärjestelmät palkan määrittelemisen apuna

Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen toisessa luvussa sanotaan, että: *”Palkkausjärjestelmän tavoitteena on edistää kuntien ja kuntayhtymien toiminnan tuloksellisuutta, motivoida henkilöstöä hyviin työsuorituksiin ja varmistaa kunta-alan palkkojen kilpailukyky. Tavoitteeseen pyritään oikeudenmukaisella palkalla, jonka perusteena on*

1 tehtävät ja niiden vaativuus (tehtäväkohtainen palkka) ja

2 työtulokset ja ammatinhallinta sekä palvelusaika (henkilökohtainen lisä)

Lisäksi voidaan maksaa tulospalkkiota, joka perustuu toimintayksikön tulokseen, sekä muita tässä sopimuksessa erikseen mainittuja lisiä, palkkioita tai korvauksia.” (KVTES, 2007)

Kyseinen virka- ja työehtosopimus ei kuitenkaan määrittele tarkemmin käytettävää palkkausjärjestelmää ja tämän lisäksi samaan sopimukseen on kirjattu, että kunnan asianomainen edustaja voi harkintansa mukaan päättää kunnanjohtajan palkasta (KVTES, 2007). Yleistä sopimusta ei ole siis kunnanjohtajan osalta pakko noudattaa lainkaan. Toisaalta mikään ei myöskään estä yleisen sopimuksen noudattamista, tai sen käyttämistä pohjana laadittavalle sopimukselle.

Vaikka kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus ei velvoitakaan kuntaa mihinkään, ei se kuitenkaan tarkoita, ettei kuntaan kohdistuisi muita velvoitteita. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/86) edellyttää, että työnantaja kohtelee miehiä ja naisia tasa-arvoisesti, niin palkkauksessa, työhönotossa, kuin muissakin työsuhteeseen liittyvissä asioissa ja laki kunnallisesta viranhaltijasta puolestaan säättää, että: *” Työnantaja ei saa virkasuhteeseen ottaessaan eikä virkasuhteen aikana ilman hyväksyttävää perustetta asettaa hakijoita eikä viranhaltijoita eri asemaan iän, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai*

etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi.” (304/03).

Erilaisista palkkausjärjestelmistä löytyy hyllymetreittäin teoksia, mutta sellaisen palkkausjärjestelmän kuvaus, joka vastaisi kunnanjohtajien palkan määrittämistä tai mahdollistaisi kuntien välisen vertailun, ei ole löydettävissä. Pääosa niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin kirjallisuudesta keskittyy henkilöstön tai keski johdon palkkaukseen. Vaikka yhtenäistä järjestelmää kunnanjohtajien palkkauksesta ei löydykään, ei se kuitenkaan estä hyödyntämästä muiden palkkausjärjestelmien yleisiä periaatteita kunnanjohtajien palkan määräytymisen tutkimisessa ja palkkaan vaikuttavien tekijöiden erittelyssä.

Kilpailullisen palkanmuodostuksen uusklassisen teorian mukaan palkkatason määräytyminen perustuu kustannusten minimointiin ja voittojen maksimointiin, mikä tarkoittaa reaali palkan asettamista työn rajatuottavuuden mukaan. Rajatuottavuus kertoo kuinka paljon tuottavuus nousee, kun työn määrää kasvataan yhdellä yksiköllä (työntekijällä). Työn tarjonnan päättävät kotitaloudet, jotka reaali palkkojen perusteella myyvät aikaansa; mitä suuremmat reaali palkat ovat, sitä enemmän kotitaloudet tarjoavat työtä, koska vapaa-aika käy suhteessa kalliimmaksi. Työn kysyntää puolestaan säätelee yritysten voiton maksimointi, eli kuinka paljon tuottavuuteen vaikuttaa palkattavan tai erotettavan työntekijän rajatuottavuus. Pysyviä palkkaeroja tässä teoriassa aiheuttavat työn kuormittavuus ja työn kvalifikaatioon liittyvät tekijät, muun muassa koulutus ja kokemus. (Vartiainen & Falck, 1993, 16–22)

Työmarkkinat eivät kuitenkaan toimi uusklassisen teorian mukaan, vaan markkinoihin vaikuttavat muun muassa: ammatillinen järjestäytyminen, puutteellinen informaatio, palkkausjärjestelmät, yritysten suojautuminen riskeiltä ja muut palkalle luodut funktiot, kuten palkalla motivointi parempiin suorituksiin (Vartiainen & Falck, 1993, 25–27). Kuntia ja kunnanjohtajia tutkiessa palkan määräytymistä uusklassisesta teoriasta eriyttää vielä se, että kunnat eivät uuden julkisjohtamisen opeista huolimatta ole tavoittelemassa pelkästään voittoja ja se, että kunnat

eivät voi varsinaisesti ajautua konkurssiin. Perusasetelmaltaan uusklassinen teoria tarjoaa kuitenkin hyvän lähtökohdan palkkauksen perusteiden tutkimiseen, eli palkan taso määräytyy työntekijän tuoman työpanoksen tuottavuuden mukaan. Tuottavuuden mittaaminen kunnan johdon tasolla on kuitenkin hyvin vaikeaa.

Palkalla on useita merkityksiä tehdystä työstä maksamisen lisäksi. Sen säätelyllä voidaan kannustaa parempiin suorituksiin, pitää yllä työhaluja, pyrkiä takamaan tasainen työvoiman saatavuus ja lisäksi yhteiskunnallisella tasolla tasata toimeentuloa muun muassa tulonsiirroilla. (Vartiainen & Falck, 1993, 67–68) Kunnanjohtajien palkkausta tarkastellessa työvoiman saatavuus on nousemassa entistä enemmän esille (esim. Suomen Kuntaliitto, 2007a). Työvoiman tarve ammattitaitoisten kunnanjohtajien osalta kasvaa ja kuntien on kilpailtava työmarkkinoilla muiden julkisten organisaatioiden, mutta osin myös yksityisen sektorin kanssa. Palkan täytyy siis olla tietyllä tasolla riittävän tarjonnan takaamiseksi.

Virkasuhteessa jo olevien kunnanjohtajien kohdalla palkan tason säätelyssä tulevat puolestaan esille palkan motivoivat ominaisuudet ja työhalujen ylläpito. Palkan motivoivuus ei kuitenkaan ole laskettavissa suoraan siten, että mitä suurempi palkka, sitä motivoituneempi kunnanjohtaja. Palkka koetaan motivoivaksi ainoastaan silloin, kun sitä on mahdollista korottaa paremmilla työsuorituksilla (Vartiainen & Falck, 1993, 68–69). Työntekijän täytyy siis tietää selvästi, mitä hänen pitää tehdä parantaakseen palkkaansa. Tällöin puhutaan kuitenkin tulospalkkauksesta, mikä sellaisenaan olisi hyvin vaikeasti toteutettavissa kunnanjohtajien osalta. Kuitenkin esimerkiksi Suomen kuntaliitto kehottaa johtajasopimuksia koskevissa ohjeissaan (2005), että kunnanjohtajan kanssa käytäisiin vuosittaiset neuvottelut palkan tarkistamisesta. Kunnissa vuosittainen kunnanjohtajan palkan tarkistus toimisi siis mahdollisena palkitsemisjärjestelmänä hyvin tehdystä työstä ja samalla myös työhalujen ylläpitäjänä.

Kunnanjohtajien palkkausta voidaan lähestyä muun muassa *työn vaativuuden arvioinnin* näkökulmasta. Lea Rantanen ja Leena Sareskorpi ovat perehtyneet

julkisen sektorin palkkauksen kehittämiseen ja he kuvaavat teoksessaan *Arvioinnin aika – Käytännönläheisiä tietoja palkkauksen uudistamistyöhön* (2005) muun muassa tehtäväkohtaisen palkan määrittämistä työn vaativuuden arvioinnin avulla. Tehtäväkohtaista palkkaa määrittäessä on arvioitava, ”mitä tehtävä vaatii – ei sitä, mitä ihminen osaa” (Rantanen & Sareskorpi, 2005, 12). Kunnanjohtajien osalta tämä tarkoittaa siis heille esimerkiksi Kuntalaissa määriteltyjen tehtävien vaativuuden arviointia. Kuntien suuri määrä ja erityisesti niiden pitkälle viety itsehallinto tekevät vertailusta kuitenkin haasteellista; eri kunnat vaativat johtajiltaan eri asioita. Yleisiä kunnanjohtajan tehtäväkohtaisen palkan määrittämisen perusteita voidaan kuitenkin tarkastella Rantasen ja Saraskorven esittämien työn vaativuuden arvioinnin osa-alueiden kautta, joita ovat:

Taulukko 4. Työn vaativuuden eri osa-alueet (Rantanen & Sareskorpi, 2005, 31)

Osaaminen	1 Koulutus ja kokemus 2 Tietojen ja taitojen soveltaminen 3 Harkinta ja ongelmanratkaisutaito
Yhteistyötaidot	4 Vuorovaikutus- ja yhteistyötaidot
Vaikutukset ja vastuu	5 Suunnittelu- ja kehittämisvastuu 6 Henkilöstö vastuu 7 Taloudellinen vastuu 8 Materiaalivastuu 9 Vastuu ihmisistä
Työolosuhteet	10 Työolosuhteet ja kuormittavuus 11 Henkinen kuormittavuus

Yllä olevaa taulukkoa (Taulukko 4) tarkasteltaessa voidaan todeta, että niin kunnallisessa, kuin laajemmassakin mittakaavassa tarkasteltuna, kunnanjohtajan työ vaikuttaa olevan lähes jokaisella osa-alueella varsin korkealla työn vaativuuden asteella. Taulukossa on myös hyvin havainnollistettuna ne tekijät, joita tulee käyttää itse kunnanjohtajan työtä ja kuntaa koskevinä muuttujina analysoitaessa heidän palkkaansa määrääviä tekijöitä.

Mielestäni yksiselitteistä vertailutaulukkoa ei kunnanjohtajien työnkuvan vertailuun ole kuitenkaan mielekäästä yrittää laatia. Tämä johtuu kahdesta syystä, joita ovat edellä kuvattu kuntakentän laajuus ja moninaisuus sekä se, että työn vaativuuden arviointi ei koskaan ole tieteellisesti täysin validia (Thorpe & Homan, 2000, 217).

Tehtäväkohtainen palkka on monissa palkkajärjestelmissä kuitenkin vain yksi osa kokonaispalkkaa ja tässä suhteessa kunnanjohtajat eivät ole poikkeus. Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen toissa luvussa sanotaan, että kunnat voivat harkintansa mukaan päättää kunnanjohtajan palkasta, joka voi muodostua tehtäväkohtaisesta osasta, henkilökohtaisesta lisästä ja sen vuosisidonnaisesta osasta sekä muista lisistä, kuten kannustus-, syrjäseutu- ja kielillisistä sekä kokous- ja luentopalkkioista (KVTES, 2007).

Henkilökohtainen lisä on palkanosa, josta käytetään kirjallisuudessa useita nimityksiä, niitä yhdistää se tekijä, että ne kaikki kuvaavat työntekijän henkilökohtaisilla suorituksilla, kyvyillä, taidoilla ja ominaisuuksilla määräytyvää palkanosaa (Rantanen & Sareskorpi, 2005, 14). Kunnanjohtajien tehtäväkohtaisen palkan päälle tulevista lisistä on jo kuntalaissa siis erotettu joitakin kunnanjohtajaan liittyvistä ominaisuuksista. Näiden ominaisuuksien lisäksi henkilökohtaista palkanosaa määritettäessä arvioidaan myös työntekijän: yhteistyökykyä, luovuutta, joustavuutta, monipuolisuutta, aloitteellisuutta, vastuuntuntoa, ristiriitojen sietokykyä, tuloksellisuutta ja erityistaitoja (Rantanen & Sareskorpi, 2005, 105–106).

Henkilökohtaista lisää ei tule kuitenkaan sekoittaa varsinaiseen *tulospalkkaukseen*, jota käytetään työntekijöiden motivointiin sitomalla palkan taso, saavutetun tuloksen tasoon (Thorpe & Homan, 2000, 302). Yhtäläisyyksiä voidaan kuitenkin löytää tulospalkan ja henkilökohtaisen lisän määräytymisessä ja käytössä. Tulospalkan määrittämisessä arvioidaan mm. taitoja, omistautumista, johtajuutta, tiimityöskentelyä, resurssien hallintaa, tuottavuutta ja tavoitteiden saavuttamista (Thorpe & Homan, 2000, 171).

Vaikka yhtenäistä palkkausjärjestelmää kunnanjohtajille ei olekaan löydettävissä, voidaan heidän palkkansa määräytymistä tarkastellessa kuitenkin melko sujuvasti soveltaa muualla käytössä olevia palkkausjärjestelmiä. Työn vaativuuden arvioinnin ja henkilökohtaisen palkanosan määräytymisen perustein voidaan kunnanjohtajien työstä ja kunnanjohtajista työntekijöinä paikallistaa monia muuttujia, jotka yhdessä rakentavat kokonaiskuvan niistä osa-alueista, jotka tulee ottaa huomioon vertailtaessa kunnanjohtajien palkkojen eroavaisuuksia.

4 KUNNANJOHTAJAN PALKAN MÄÄRÄYTYMINEN

4.1 Tilastollisen aineiston kuvaus

Kuntiin lähettyjen kyselylomakkeiden vastaukset olivat täsmällisiä ja puuttuvia tietoja oli vain muutamassa lomakkeessa. Kahdesta vastauksesta puuttui kunnanjohtajan syntymävuosi ja yhdestä virassa aloitusvuosi. Näiden tietojen puuttuminen ei kuitenkaan estä kyseisten kuntien käyttämistä tilastollisessa analyysissä muiden tietojen osalta. Yleispiirteiltään kerätty aineisto vastasi melko hyvin koko maata koskevia tilastoja niiltä osin, kuin edeltäviä tutkimuksia ja tilastoja oli saatavilla, mutta myös eroavaisuuksia löytyi.

4.1.1 Kunnanjohtajien palkka

Kyselyyn vastanneiden kuntien kunnanjohtajille maksama palkka vaihteli hieman yli 4100 eurosta vähän yli 10 300 euroon. Palkkojen keskiarvo asettui noin 5900 euroon. Vaihteluväli palkan suuruudessa on siis todella huomattava ja taulukosta 5. voidaankin nähdä, että alle 5500 euroa kuukaudessa palkkaa saavat kunnanjohtajat muodostavat 52,4 %:n enemmistön koko ryhmässä.

Taulukko 5. Kunnanjohtajien palkat

Palkka	Kunnanjohtajia	Osuus (%)
< 5000€	7	16,7
5001 - 5500 €	15	35,7
5501 - 6000 €	5	11,9
6001 - 6500 €	6	14,3
6501 - 7000 €	4	9,5
7501 - 8000 €	2	4,8
> 8001 €	3	7,1
Yhteensä	42	100,0

Alla olevasta taulukosta (Taulukko 6) selviää, että pienimmissä alle 8000 asukkaan kunnissa tutkimusta varten kerätty aineisto ja Tilastokeskuksen keräämät tiedot (2006a) noudattavat jotakuinkin samoja linjoja, mutta selvää vaihtelua on havaittavissa 8000–15000 asukkaan kunnissa. Keräämässäni aineistossa palkat eivät kasva suoraan verrannollisesti kuntakokoon nähden, kuten Tilastokeskuksen selvityksessä, vaan 8000–10000 asukkaan kuntien johtajat tienaaavat

keskimäärin noin 400 euroa enemmän, kuin 10000–15000 asukkaan kuntien johtajat.

Taulukko 6. Kunnanjohtajien palkat kuntakoon mukaan.

Kunnan asukasluku	Palkkojen keskiarvo	
	Kerätty aineisto	Tilastokeskus 2006
< 2000	4 526	4 332
2001 - 4000	5 156	4 958
4001 - 6000	5 244	5 226
6001 - 8000	5 776	5 709
8001 - 10000	6 441	6 046
10001 - 15000	6 063	6 424
15001 - 20000	7 179	6 752
20001 - 30000	7 955	7 536
> 300001	9 592	9 037
Yhteensä	5 888	5 699

4.1.2 Kuntien ominaisuudet

Aineiston kuntien asukasluvut vaihtelivat noin 1100 asukkaasta lähes 57800 asukkaaseen. Asukasluvun keskiarvo oli 9360 asukasta. (Tilastokeskus, 2006b) 32 kuntaa, eli reilu kolme neljäsosaa aineiston kunnista, oli kuitenkin alle 10000 asukkaan kuntia, mikä kuvaa hyvin Suomen kuntarakennetta; pienien kuntien osuus kaikista kunnista on edelleen huomattavan suuri. Valittujen maakuntien kuntien asukasmäärän tunnusluvut vastaavat hyvin valtakunnallista jakaumaa. Alle 10000 asukkaan kuntia on myös kaikista Suomen kunnista 75 %:n enemmistö. Koko Suomen keskimääräinen kuntien asukasluku on noin 12700, mikä on hieman korkeampi, kuin aineistossa, mutta eroa selittää osaltaan Tampereen rajaaminen aineiston ulkopuolelle. (Tilastokeskus 2006b)

Kyselyyn vastanneet kunnat jakaantuivat alueellisesti hieman epätasapainoisesti (Taulukko 7), mutta tämä oli jo odotettavissa maakuntien kuntamäärien lähtökohtaisella eroavaisuudella. Vastausprosentit olivat kuitenkin kaikissa maakunnissa varsin korkealla tasolla. Pirkanmaa ja Pohjois-Karjala edustivat lähes samoilla prosenttiluvuilla ja Itä-Uusimaakin oli edustettuna 70 prosentilla maakunnan kunnista.

Taulukko 7. Kuntien alueellinen jakauma ja vastausprosentit

	Kyselyyn vastanneita kuntia	Osuus aineistosta (%)	Vastausprosentti
Pirkanmaa	22	52,4	81,5
Itä-Uusimaa	7	16,7	70,0
Pohjois-Karjala	13	31,0	81,3
Yhteensä	42	100,0	77,8

Kerätyn aineiston kunnista käytti 35,7 % kaupunki-nimitystä. Kaupunkien osuus aineistossa on jonkin verran suurempi, kuin valtakunnallisessa vertailussa, jossa kaupunkien osuus kaikista kunnista on 27,2 % (Tilastokeskus, 2006c). Pirkanmaalla vastanneista kunnista kaupunkien osuus oli 36 %, Pohjois-Karjalassa 38 % ja Itä-Uudellamaalla 29 %.

Kaksikielisiä kuntia aineistossa oli kuusi, eli 14,3 % kaikista kunnista, mikä muikailee valtakunnallista 14,9 %:n osuutta erittäin hyvin. Näistä kunnista neljän enemmistökieli oli suomi ja kahden ruotsi. Kaikki kaksikieliset kunnat sijaitsevat Itä-Uudellamaalla, jossa ne muodostavat selkeän enemmistön alueen kyselyyn vastanneista kunnista, ainoastaan yhden ollessa täysin suomenkielinen. (Tilastokeskus, 2006d)

Taulukko 8. Henkilöstön määrä kunnissa 2006 (Tilastokeskus, 2006b)

Henkilöstön määrä	Kuntia	Osuus (%)
< 100	3	7,1
101 – 300	15	35,7
301 – 500	10	23,8
501 – 700	7	16,7
701 – 1000	3	7,1
1001 – 2000	2	4,8
> 2001	2	4,8
Yhteensä	42	100,0

Henkilöstön määrä vaihteli tutkimuksen kunnissa noin 40:stä lähes 3600:aan, keskiarvoisen henkilöstön määrän ollessa 550 henkilöä. Valtakunnallisella tasolla keskimääräinen henkilökunnan määrä oli 730, mikä on korkeampi, kuin aineistossa, mutta osaltaan alempaa keskiarvoa aineistossa selittää jälleen Tampereen poisjääminen tutkimuksesta. Henkilöstön määrässä alle 500:n jäi yhteensä 28 kuntaa, eli 66,6 % koko aineistosta. Aineistosta erottui selkeästi kolme kuntaa, joista kahden henkilöstön määrä oli yli kaksinkertainen kolmanneksi

suurimpaan verrattuna ja kolmannen henkilöstömäärä oli alle puolet toiseksi pienimmästä kunnasta.

Aineiston kunnista vain neljällä oli negatiivinen vuosikate. Alin vuosikate asukasta kohden oli noin -250 euroa ja suurin lähes 890 euroa, keskiarvon ollessa noin 180 euroa asukasta kohden. Valtakunnallinen keskiarvo asukasta kohden oli noin 160 euroa, mikä on melko lähellä tutkimuksen aineiston tietoja. Kuntien taloudellinen tilanne näyttäytyy siis hyvin vaihtelevana ja joukosta onkin erotettavissa taloudellisten ongelmien kanssa painivia kuntia ja taloudellisesti melko vakaassa asemassa olevia kuntia.

Taulukko 9. Kuntien vuosikate asukasta kohden 2006 (Tilastokeskus, 2006b)

Vuosikate (€ / asukas)	Kuntia	Osuus (%)
< 0	4	9,5
1 – 100	12	28,6
101 – 200	12	28,6
201 – 300	7	16,7
301 – 500	4	9,5
> 501	3	7,1
Total	42	100,0

Kunnanhallituksista kerättiin kahdenlaisia tietoja. Ensimmäisenä kysyttiin puolueiden välistä paikkajakoa ja toiseksi kuinka monta hallituksen jäsenistä on työtai virkasuhteessa kuntaan. Kunnat luokiteltiin poliittisesti viiteen eri ryhmään suurimman tai suurimpien puolueiden suuntauksen mukaan. Jos suurin puolue oli yksinään yli 50 % enemmistössä, tapahtui luokitus yhden puolueen perusteella. Muissa tapauksissa luokitukseseen laskettiin mukaan muita puolueita suuruusjärjestyksessä, kunnes puolueet yhdessä saavuttivat enemmistön hallituksessa. Suuruusjärjestyksestä poikettiin luokituksessa ainoastaan, jos Kokoomus (Kansallinen Kokoomus) ja RKP (Ruotsalainen kansanpuolue) yhdessä muodostivat enemmistön tai jos SDP (Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue) ja Vasemmistoliitto yhdessä muodostivat enemmistön.

Taulukosta 10. selviää, että suurimman ryhmän tutkimuksen kunnista muodosti porvarilliset kunnat (40,5 %), eli kunnat joiden hallitusenemmistön muodosti Kokoomus tai RKP, yhdessä tai erillään. Mikäli Keskusta (Suomen Keskusta) muodosti enemmistön edellisistä jommankumman kanssa, laskettiin se mukaan

porvarillisiin puolueisiin. Seuraavaksi suurin ryhmä oli punamulta-luokitukseen kuuluvat kunnat (31,0 %), joissa Keskusta ja SDP muodostivat hallitusenemmistön. Vasemmistolaiset, keskustalaiset ja koalitiohallitukset olivat aineistossa edustettuna kukin 9,5 % osuudella. Vasemmistoenemmistöisiksi kunniksi laskettiin ne kunnat, joissa SDP ja Vasemmistoliitto muodostivat hallitusenemmistön, keskustalaisenemmistöisiksi ne kunnat, joissa Keskusta muodosti enemmistön ja koalitioenemmistöisiksi ne kunnat, joissa SDP ja Kokoomus muodostivat yhdessä enemmistön.

Taulukko 10. Kunnanhallitusten poliittinen enemmistö

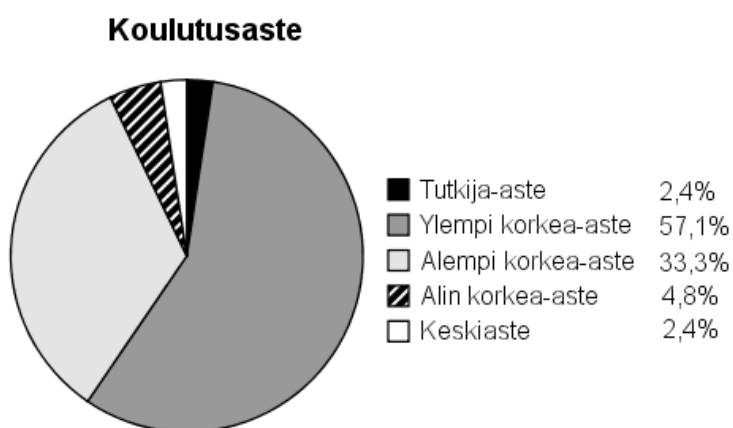
Hallitusenemmistö	Kuntia	Osuus (%)
Vasemmistolainen	4	9,5
Porvarillinen	17	40,5
Keskustalainen	4	9,5
Punamulta	13	31,0
Koalitio	4	9,5
Yhteensä	42	100,0

Kunnan palveluksessa olevaa henkilöstöä ei ollut aineiston kunnanhallituksissa jäsenenä 19:ta kunnassa lainkaan. Yhtä suuressa määrässä kuntia, eli 19:ta (45,2 %), kuntaan työ- tai virkasuhteessa olevia hallituksen jäseniä oli korkeintaan kaksi. Lopuissa 9,8 prosentissa kunnanhallituksista oli kunnan henkilöstöä jäsenenä maksimissaan 5 kappaletta, mutta yhdessäkään kunnanhallituksessa kunnan oma henkilöstö ei kuitenkaan muodostanut enemmistöä. Henkilöstön osuus hallituksesta oli isoimmillaan 44,4 %.

4.1.3 Kunnanjohtajat

Kuten jo kunnanjohtajan tehtävää ja asemaa käsitellessä ilmeni, vaaditaan kunnanjohtajalta nykyään korkeaa koulutusta ja ammatillista osaamista. Tässä suhteessa kerätyn aineiston kunnanjohtajat osoittautuivatkin suurelta osin nämä vaatimukset täyttäviksi. Kuviosta 1 voidaan nähdä, että 92,8 %:lla kunnanjohtajista on vähintään alempi korkeakoulututkinto, mikä tarkoittaa siis useimpien kohdalla vähintään kandidaatin tutkintoa. Kahdessa tapauksessa Kunnallistutkinto on rinnastettu alempaan korkeakoulututkintoon.

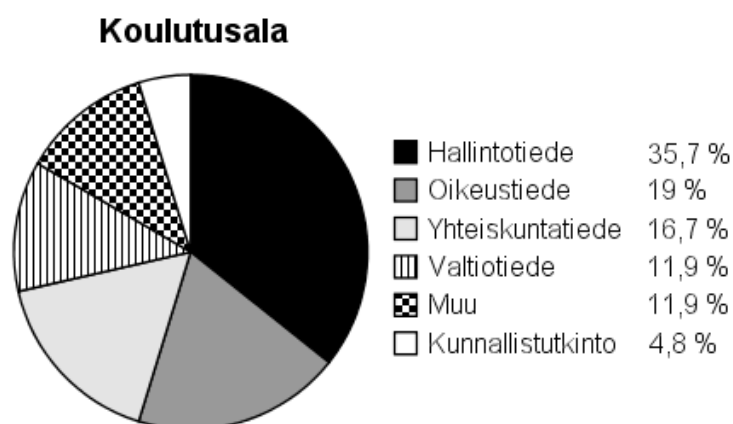
Kuvio 1. Kunnanjohtajien koulutusaste



Ylemmät korkeakoulututkinnot, eli kerätyssä aineistossa maisterit, muodostavat yksiselitteisesti suurimman ryhmän kunnanjohtajista. Alimman korkea-asteen ja keskiasteen tutkinto oli kerätyssä aineistossa 7,2 prosentilla. Osa heistä oli sosionomeja ja osalla heistä oli yliopisto-opinnot vielä kesken. Yhtään ainoastaan perusasteen koulutuksen omaavaa kunnanjohtajaa ei aineistosta löytynyt.

Kunnanjohtajien koulutusalat jakautuivat usealle eri alalle (Kuvio 2.). Selkeästi suurimpana ryhmänä joukosta erottui hallintotieteilijät. Heidän osuus aineistosta oli yhteensä 35,7 %, mikä on lähes kaksinkertainen verrattuna seuraavaksi suurimpaan oikeustieteilijöiden 19 prosentin ryhmään. Merkittäviä ryhmiä olivat myös yhteiskunta- ja valtiotieteilijät.

Kuvio 2. Kunnanjohtajien koulutusalat



Kuten edellä jo todettu, löytyi aineistosta kahdelta kunnanjohtajalta kunnallistutkinto, mikä on Tampereen yliopiston edeltäjän Yhteiskuntatieteellisen korkeakoulun aikainen tutkinto. Myös heidät voisi laskea kuuluvan hallintotieteilijöihin, mikä nostaisi hallintotieteiden osuuden jopa 40,5 prosenttiin kaikista koulutusaloista.

Kunnanjohtajien kokemus kunnallishallinnosta ennen nykyiseen virkaan astumisesta vaihteli reilusti. Vaihteluväli ulottui ilman kunnallishallinnon kokemusta valituista kunnanjohtajista hieman yli kolmenkymmenen vuoden virkaa edeltäneeseen kokemukseen. Taulukosta 11 selviää, että 57,2 %:lla kunnanjohtajista kokemusvuosia oli ehtinyt kertyä korkeintaan kymmenen ennen virkaan valintaa. Tästä huolimatta virkaa edeltäneen kokemuksen keskiarvo oli kuitenkin lähes 12 vuotta, mikä kertoo siitä, että kunnanjohtajiksi on tapana valita kokeneita hakijoita.

Taulukko 11. Kunnanjohtajien työkokemus

	Kokemusvuodet						ka. (vuotta)
	< 5	6 – 10	11 – 15	16 – 20	21 – 30	> 31	
Kunnallishallinto ennen nykyistä virkaa	28,6 %	28,6 %	11,9 %	14,3 %	14,3 %	2,4 %	11,8
Nykyinen virka	38,1 %	7,1 %	16,7 %	9,5 %	19,0 %	7,1 %	12,7

Virassaan kunnanjohtajat olivat ehtineet kartuttaa kokemustaan keskimäärin hieman enemmän, kuin virkaa edeltävänä aikana, mutta ehdottomasti suurimmaksi ryhmäksi nousi kuitenkin alle 5 vuotta kunnanjohtajan virassa olleet. Jopa seitsemän aineiston kunnanjohtajaa oli valittu virkaansa vuonna 2007. Uusien kunnanjohtajien suuri määrä näyttäisi tukevan Kuntaliiton kuvailemaa kunnanjohtajien sukupolvenvaihdosta (Suomen Kuntaliitto, 2007a). Tätä tukee vielä sekin seikka, että yli 21 vuotta nykyisessä virassaan olleita kunnanjohtajia oli aineistossa 26,1 %. Suuren osan heistä voidaan olettaa olevan lähivuosina eläkeiässä.

Aineiston kunnanjohtajat ovat pääsääntöisesti keski-ikäisiä. Kuntaliiton valtakunnalliset tiedot vuodelta 2006 vastaavat hyvin aineiston jakaumaa. Noin 45 %

kunnanjohtajista on iältään 51–60-vuotiaita (Taulukko 12). Heillä on siis 5-14 vuotta yleiseen eläkeikään. Tämän lisäksi jo yli 61-vuotiaita kunnanjohtajia on aineistossa yhdeksän. Osaltaan korkea keskimääräinen kunnanjohtajien ikä (53 vuotta) kertoo myös siitä, että kunnanjohtajan virkaan edetään yleensä vasta kypsemällä iällä ja melko vankalla kokemuksella.

Taulukko 12. Kunnanjohtajien ikä

Ikä	Lukumäärä	Osuus (%)
< 40 v.	6	14,3
41 - 50 v.	6	14,3
51 - 60 v.	19	45,2
> 61 v.	9	21,4
Puuttuvia	2	4,8
Yhteensä	42	100,0

Kyselyyn vastanneiden kuntien kunnanjohtajista ainoastaan kahdessa oli naiskunnanjohtaja. Tämä määrä tekee heidän osuudeksi 4,8 % koko aineiston kunnanjohtajista. Valtakunnallinen naiskunnanjohtajien osuus on kuitenkin lähes 15 % ja näin ollen kerätty aineisto poikkeaa tässä suhteessa koko Suomen jakaumasta. Naiskunnanjohtajien määrä jää aineistossa niin pieneksi, että tilastollinen vertailu ei ole mielekäästä, mutta kuitenkin näiden kahden tapauksen sijoittumista muuhun aineistoon voidaan tarkastella, vetämättä tarkastelusta kuitenkaan yleisiä johtopäätöksiä.

4.2 Muuttujat tilastollisessa testauksessa

Tässä tutkielman luvussa suoritan kvantitatiiviselle aineistolleni kappaleessa 2.3.3 kuvattujen tilastollisten menetelmien mukaisia testejä ja analysoin niiden pohjalta kunnanjohtajien palkkaan vaikuttavia tekijöitä saamieni tulosten valossa. Tehdyt testit ja analyysi on kuvattu vaihe vaiheelta ja lopuksi saaduista tuloksista merkittävimmät on koottu vielä yhteenvedoksi kokonaiskuvan luomiseksi kunnanjohtajien palkkaan vaikuttavista tekijöistä.

4.2.1 Jatkuvien muuttujien korrelaatiokertoimet

Ensimmäisenä testinä kerätystä aineistosta muodostetaan korrelaatiomatriisi, jossa kaikkien jatkuvien muuttujien korrelaatiokertoimet on laskettu suhteessa toisiinsa. Jatkuvia muuttujia aineistossani ovat: kunnanjohtajan palkka, kunnan asukasluku, henkilöstön määrä, vuosikate, virassa olo vuodet, muu kokemus kunnallishallinnosta (vuosina) ja kunnanjohtajan ikä. Taulukon 13 soluihin on laskettu kyseisen solun sijainnin kuvaamien muuttujien Pearsonin korrelaatiokerroin, merkitsevyyssaste (Sig.) ja merkitty vertailuparien määrä.

Taulukko 13. Jatkuvien muuttujien korrelaatiomatriisi

		Palkka	Asukas- luku	Henkilös- tön määrä	Vuosikate €/asukas	Viras- sa	Muu kunnallis- hallinnon kokemus	Ikä
Palkka	Pearson Correlation	1	,875**	,864**	,455**	-,196	,357*	,038
	Sig. (2-tailed)	.	,000	,000	,002	,219	,020	,815
	N	42	42	42	42	41	42	40
Asukasluku 31.12.2006	Pearson Correlation	,875**	1	,987**	,355*	-,161	,306*	,062
	Sig. (2-tailed)	,000	.	,000	,021	,314	,049	,705
	N	42	42	42	42	41	42	40
Henkilöstön määrä 2006	Pearson Correlation	,864**	,987**	1	,378*	-,191	,271	,020
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	.	,014	,231	,083	,902
	N	42	42	42	42	41	42	40
Vuosikate €/asukas	Pearson Correlation	,455**	,355*	,378*	1	-,173	,172	-,1
	Sig. (2-tailed)	,002	,021	,014	.	,279	,277	,470
	N	42	42	42	42	41	42	40
Virassa	Pearson Correlation	-,196	-,161	-,191	-,173	1	-,327*	,647**
	Sig. (2-tailed)	,219	,314	,231	,279	.	,037	,000
	N	41	41	41	41	41	41	39
Muu kunnallis- hallinnon kokemus	Pearson Correlation	,357*	,306*	,271	,172	-,327*	1	,336*
	Sig. (2-tailed)	,020	,049	,083	,277	,037	.	,034
	N	42	42	42	42	41	42	40
Ikä	Pearson Correlation	,038	,062	,020	-,118	,647**	,336*	1
	Sig. (2-tailed)	,815	,705	,902	,470	,000	,034	.
	N	40	40	40	40	39	40	40

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Vasemmasta yläkulmasta oikeaan alakulmaan kuljettaessa korrelaatiokerroin on 1, koska kyseisissä soluissa muuttujaa on verrattu itseensä ja näin ollen niillä ei ole merkitystä tutkimuksen kannalta. Korrelaatiomatriisista voidaan todeta, että korrelaatiota on havaittavissa kaikkien muuttujien välillä. Tilastollisesti merkittävät löydökset on kuitenkin merkitty taulukkoon erillisillä tähdillä. Taulukosta on siis nähtävissä myös selittävien muuttujien korrelaatiokertoimet toistensa kanssa, mikä puolestaan auttaa ilmiön hahmottamisessa kokonaisuutena.

Lähdettäessä purkamaan tuloksia on syytä havaita, että taulukon 13 korkeimman korrelaatiokertoimen 0,987 saa henkilöstön määrän ja asukasluvun välinen korrelaatio. Tämä kertoo sen, että kunnan asukasluku ja kunnan organisaation koko ovat todella selvässä yhteydessä toisiinsa ja ne vaihtelevatkin lähes yksi yhteen suhteessa. Asukaslukua voidaan pitää tässä kausaalisuhteessa syynä ja kunnan organisaation kokoa, eli henkilöstömäärää, puolestaan seurauksena, koska kunnan olemassa olevan asukasmäärän voidaan olettaa asettavan vaatimuksen tietyn suuruiselle organisaatiolle palveluiden järjestämiseksi ja takaamiseksi.

Kunnanjohtajan palkan kanssa merkittävimmät korrelaatiokertoimet ovat asukasluvulla ja henkilöstön määrällä. Korrelaatiokertoimet ovat näiden muuttujien osalta erittäin suuret ja lineaarisen riippuvuuden voikin katsoa olevan niiden osalta selkeä. Kausaalisuhdetta pohdittaessa tulee pitää mielessä, että kunnan asukasluku ja organisaation koko korreloivat keskenään erittäin merkittävästi. Ajallisessa tarkastelussa kunnan asukasluku määrittäisi siis kunnan organisaation kokoa, mikä puolestaan määrittäisi kunnanjohtajan palkkaa, kuten myös palkkausjärjestelmiä käsittelevän luvun 3.1.3 mukaan olisi perusteltua olettaa. Suurempi alaisten määrä näyttäisi siis tuovan lisää vastuuta ja sitä kautta myös lisää palkkaa. Asukasluvun merkittävyyttä asiassa ei tule kuitenkaan täysin sivuuttaa, koska suuren asukasluvun voidaan olettaa kasvattavan kunnanjohtajaan kohdistuvaa julkista vastuuta. Yksityiskohtaisempaa tarkastelua julkisen vastuun vaikutuksesta kunnanjohtajan palkkaan ei ole kuitenkaan kerätyllä aineistolla mahdollista suorittaa, joten se täytyy laskea mukaan mahdollisena taustavaikuttajana.

Kuntien taloudellista tilaa kuvaamaan valittu vuosikate asukasta kohden korreloi myös selkeästi kunnanjohtajien palkan kanssa. Korrelaatio on positiivista, eli mitä parempi kunnan taloudellinen tilanne on, sitä suurempi kunnanjohtajan palkkakin on. Taloudellista tilannetta voidaan tässä tapauksessa tarkastella syynä ja palkkaa seurauksena, koska kunnanjohtajan palkan ei voida olettaa muuttavan merkittävästi kunnan taloudellista tilannetta. On kuitenkin syytä huomata, että myös kunnan asukasluvun ja henkilöstömäärän korrelaatiokerroimet vuosikatteen kanssa ovat merkittävät, vaikka ne eivät täysin palkan ja vuosikatteen korrelaatiokerrointa selitäkään.

Kunnanjohtajien aiemmalla kokemuksella kunnallishallinnosta on myös tilastollisesti merkittävä positiivinen korrelaatiokerroin palkan kanssa. Kausaalisuhteen voidaan tässä suhteessa olettaa olevan selkeä, koska kyseinen kokemus on kerätty ajallisesti ennen nykyistä virkaa ja siitä saatavaa palkkaa. Kokemuksen merkitystä palkan tasossa korostaa vielä se seikka, että kunnanjohtajien iällä ei vaikuttaisi olevan juuri lainkaan merkitystä kunnanjohtajan palkan tasossa.

Sen sijaan edellä käsiteltyjen palkkausjärjestelmien valossa hämmentävä tulos on se, että nykyisessä virassa kerätyt kokemusvuodet näyttäisivät vaikuttavan pikemminkin negatiivisesti kunnanjohtajan palkkaan. Korrelaatiokerroin jää kuitenkin sen verran alhaiseksi, että tilastollista merkittävyyttä sillä ei ole.

Muita huomioitavia seikkoja laaditussa korrelaatiomatriisissa on muun muassa se, että ennen nykyistä virkaa kerätty kunnallishallinnon kokemus korreloi positiivisesti sekä kunnanjohtajan iän, että kunnan asukasluvun kanssa. Asukasluvultaan isompiin kuntiin on siis valikoitunut kokeneempia kunnanjohtajia. Vaikka aiempi kokemus korreloikin iän kanssa, niin silti virassa olon kanssa sille saadaan laskettua negatiivinen tilastollisesti merkittävä korrelaatiokerroin, eli mitä pidempään kunnanjohtaja on nykyisessä virassaan ollut, sitä vähemmän hänellä on virkaa edeltänyttä kunnallishallinnon kokemusta. Tästä huolimatta on iällä ja nykyisen viran virkavuosilla selkeä positiivinen korrelaatiokerroin.

Koska kunnan asukasluku ja henkilöstömäärä korreloivat niin selkeästi keskenään ja ne näyttäisivät olevan myös selkeimmin kunnanjohtajan palkan tasoon vaikuttavat tekijät, muodostetaan vielä uusi korrelaatiomatriisi (Taulukko 14), jossa palkka, asukasluku ja henkilöstön määrä on poistettu ja ne on korvattu kunnanjohtajan palkalla, joka on jaettu henkilöstön määrällä. Tähän ratkaisuun on päädytty siksi, että edellä olevan analyysin perusteella henkilöstön määrä olisi kunnanjohtajan palkan kannalta merkitsevimmässä roolissa. Uudesta korrelaatiomatriisista voidaan tarkastella selkeämmin muiden muuttujien vaikutusta palkkaan, kun kunnan organisaation koon vaikutus palkkaan on vakioitu.

Korrelaatiomatriisista (Taulukko 14) voidaan havaita, että kunnan organisaation koon mukaan vakioitu palkka vaikuttaisikin korreloivan vuosikatteen, virassaoloajan ja muun kokemuksen kanssa erisuuntaisesti, kuin ensimmäisessä korrelaatiomatriisissa. Virkavuodet nykyisessä tehtävässä vaikuttaisivat siis positiivisesti palkan tasoon ja aiemmat kunnallishallinnon kokemusvuodet negatiivisesti. Myös vuosikatteen korrelointi kääntyy negatiiviseen, joskin tilastollisesti merkitsemättömään, suuntaan.

Taulukko 14. Jatkovien muuttujien korrelaatiomatriisi, jossa kunnan henkilöstön määrä on vakioitu

		Palkka €/ henkilöstön määrä	Vuosikate €/asukas (2006)	Virassa	Muu kunnallis hallinnon kokemus (vuosina)	Ikä
Palkka €/ henkilöstön määrä	Pearson Correlation	1	-,247	,315*	-,325*	,021
	Sig. (2-tailed)	.	,115	,045	,036	,898
	N	42	42	41	42	40
Vuosikate €/asukas (2006)	Pearson Correlation	-,247	1	-,173	,172	-,118
	Sig. (2-tailed)	,115	.	,279	,277	,470
	N	42	42	41	42	40
Virassa	Pearson Correlation	,315*	-,173	1	-,327*	,647**
	Sig. (2-tailed)	,045	,279	.	,037	,000
	N	41	41	41	41	39
Muu kunnallishallinnon kokemus (vuosina)	Pearson Correlation	-,325*	,172	-,327*	1	,336*
	Sig. (2-tailed)	,036	,277	,037	.	,034
	N	42	42	41	42	40
Ikä	Pearson Correlation	,021	-,118	,647**	,336*	1
	Sig. (2-tailed)	,898	,470	,000	,034	.
	N	40	40	39	40	40

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Taulukossa 14 saatua positiivista korrelaatiota kunnanjohtajan virkavuosien ja palkan tason välillä voidaan pitää kuitenkin luotettavana, koska taulukossa 13, missä kunnan organisaation kokoa ei ole vakioitu, voidaan vastakkaisten tuloksien olettaa johtuvan siitä, että organisaatioltaan ja asukasluvultaan isommissa kunnissa on tapahtunut viime aikoina kunnanjohtajan vaihdoksia enemmän. Näin ollen kunnan organisaation koko, suurena vaikuttavana tekijänä kunnanjohtajan palkkaan, estää virkavuosien vaikutuksen näkymisen palkan tasossa.

Aiemman kunnallishallinnon kokemuksen korrelointikertoimen muutos on puolestaan vaikeammin selitettävissä. Selkeää syytä sille, miksi korrelaatiokerroin muuttuu kun kunnan koko vakioidaan, ei ole aineistosta nähtävissä. Huomioitavaa kuitenkin on, että vaikka nykyisen viran virkavuosien sekä muun kokemuksen ja palkan välillä onkin havaittavissa korrelaatiota, ei kysymyksessä ole kuitenkaan kovinkaan selkeä tai vahva yhteys.

4.2.2 Varianssianalyysi

Varianssianalyysi toteutettiin kaikille valmiille tai muodostetuille luokkamuuttujille, joita olivat: alue, kuntatyyppi, johtajasopimuksen olemassaolo, kunnan yksi- tai kaksikielisyys, hallituspolitiikka, kunnanjohtajien koulutusala ja -taso sekä kunnan henkilöstön edustus kunnanhallituksessa. Varianssianalyysiä varten kunnan organisaation koko vakioitiin samoin, kuin jälkimmäistä korrelaatiomatriisia muodostaessa. Näin toimimalla voitiin paremmin tutkia muun muassa kuntatyyppin ja hallituspolitiikan vaikutusta kunnanjohtajan palkkaan ilman, että kunnan koko vääristäisi saatuja tuloksia. Vertailun vuoksi taulukoihin on sisällytetty myös vakioimaton keskiarvoinen palkka eri luokissa. Varianssianalyysin täydelliset tulosteet ovat liitteessä 5.

Ensimmäisessä testissä laskettiin kunnanjohtajille henkilöstön määrän mukaisesti vakioidut keskiarvoiset palkat eri maakunnissa. Alla olevasta taulukosta 16. näkyy keskiarvojen reilu vaihtelu. Saatujen tulosten Sig.-arvo on 0,207, eli tilastollisen merkittävyyden osoittamiseksi ryhmien sisäinen vaihtelu on liian suurta. Taulukosta voidaan kuitenkin erottaa selkeä, lähes 50 prosentin, maakuntien välinen porrastus palkkojen keskiarvoissa, Itä-Uudenmaan ollessa kor-

keimman palkkatason seutua ja Pohjois-Karjalan alinta. Vakioimattomassa palkkojen keskiarvojen vertailussa Pirkanmaa asettuu puolestaan alimmalle tasolle, mutta Itä-Uusimaa säilyttää ylimmän sijansa.

Taulukko 16. Palkan keskiarvot maakunnissa

	N	Keskiarvo (€ / henkilöstö)	ka. kuukausipalkka
Pirkanmaa	22	22,7	5765,7 €
Itä-Uusimaa	7	31,2	6296,7 €
Pohjois-Karjala	13	15,6	5876,3 €
Yhteensä	42	21,9	5888,4 €

Seuraavassa testissä analyysin kohteena olivat kuntatyypit. Koska kaupunki nimitys on ollut tapana ottaa käyttöön vain suuremmissa kunnissa, on testin asetelma sinänsä mielenkiintoinen, että sillä pystytään tarkastelemaan kunta- ja kaupunkinimitysten suhdetta kunnanjohtajan palkan tasoon ilman kunnan koon vaikutusta asiaan. Tarkastelussa selviää melko yllättävä ja tilastollisesti erittäin merkittävä (Sig. 0,006) tulos, jonka mukaan Kaupunki nimitys itsessään ei tuo kaupunginjohtajalle korkeampaa palkkaa, vaan se näyttäisi pikemminkin laskevan sen alle puoleen kunnanjohtajien palkasta. Vakioimattomien palkkojen vertailussa kaupunginjohtajat pääsevät kuitenkin keskimäärin yli 1300 euroa paremmille palkoille, kuin kunnanjohtajat. Saatu tulos kertoo myös osaltaan siitä, että kunnan koon vaikutus palkkaa kasvattavana tekijänä laantuu tietyn rajan saavutettuaan. On kuitenkin muistettava, että aineistossa oli myös huomattava määrä kuntia, jotka eivät olleet ottaneet kaupunki-nimitystä käyttöön, vaikka ne olivatkin asukasmäärältään isompia kuin aineiston pienin kaupunki-nimitystä käyttävä kunta.

Taulukko 17. Palkan keskiarvot eri kuntatyypeissä

	N	Keskiarvo (€ / henkilöstö)	ka. kuukausipalkka
Kaupunki	15	11,4	6766,7 €
Kunta	27	27,7	5400,5 €
Yhteensä	42	21,9	5888,4 €

Seuraavassa testissä tutkittiin johtajasopimusten vaikutusta palkan tasoon. Vaikka johtajasopimuksissa tulisi yleensä ottaakin huomioon palkan säännöllinen tarkastus, eivät sen vaikutukset kuitenkaan näyttäisi erottuvan palkkojen tasoissa. Saadut tulokset jäivät tilastollisesti merkityksettömiksi, mutta viitteitä

siitä, että ilman johtajasopimuksia työskentelevät kunnanjohtajat ansaitsivat itse asiassa paremmin, on havaittavissa. (Liite 5)

Koulutustason vaikutusta testatessa, ei varianssianalyysin keinoin ole erotettavissa oikeastaan minkäänlaista tilastollisesti luotettavaa selitystä palkan tasolle (Liite 5). Vähintään ylemmän korkea-asteen koulutuksen omaavat saavat testissä hieman korkeamman keskiarvoisen kuukausiansion, mutta jälleen aineiston luokkien sisäinen vaihtelu on niin suurta, että tuloksilla ei voida perustella koulutuksen positiivista vaikutusta palkan tasoon. Huomioitavaa onkin se, että kunnanjohtajat ovat koulutusasteeltaan varsin homogeeninen ryhmä, mitä lisää vielä se, että useimmat kandidaatin tutkinnon omaavista kunnanjohtajista on rinnastettavissa maisterin tutkinnon suorittaneisiin kollegoihinsa, koska heidän valmistumisensa aikaan maisterin-titteli oli vain ostettava lisänimike, mutta itse opinnot olivat käytännössä samat. (Asetus 464/98)

Taulukko 18. Palkan keskiarvot eri koulutusaloilla

	N	Keskiarvo (€ / henkilöstö)	ka. kuukausipalkka
Hallintotiede	15	23,0	5653,6 €
Kunnallistutkinto	2	17,4	5225,0 €
Oikeustiede	8	10,8	6865,3 €
Valtiotiede	5	38,4	5641,8 €
Yhteiskuntatiede	7	23,3	5367,5 €
Muu	5	19,6	6271,3 €
Total	42	21,9	5888,4 €

Koulutuksella vaikuttaisi olevan kuitenkin jonkinlaista vaikutusta kunnanjohtajan palkkaan, koska eri koulutusalojen kunnanjohtajat saavat varianssianalyysissä hyvin erilaisia keskiarvoisia palkkoja. Testin Sig.-arvo jää kuitenkin niin korkeaksi (0,237), että suoria johtopäätöksiä koulutusalan vaikutuksesta palkkaan ei voida tehdä. Taulukosta 18 ilmenee kunnanjohtajien keskimääräiset ansiot koulutusalojen mukaan. Korkeimmalle tulotasolle vaikuttaisi nousevan valtiotieteellisellä koulutuksella ja alimmalle tasolle jäävät oikeustieteellisen taustan omaavat kunnanjohtajat.

Tulos on jälleen hieman yllättävä, varsinkin kun vakioimattomia keskiarvoisia palkkoja tarkastellessa voi todeta, että oikeustieteellisen koulutuksen omaavat kunnanjohtajat, ovat vertailussa parhaiten palkattu ryhmä. Toisaalta havainto-

matriisista voidaan havaita myös se, että sama kunnanjohtajien ryhmä on hyvin edustettuna suurimpien kuntien joukossa. Tuloksista voisi siis päätellä pikeminkin, että ne kertovat samasta ilmiöstä, kuin mikä kuntatyyppin vaikutusta tutkittaessa ilmeni, eli kunnan koon vaikutus palkkaa nostavana tekijänä on suurinta pienissä ja keskisuurissa kunnissa.

Taulukko 19. Palkan keskiarvot yksi- ja kaksikielisissä kunnissa

	N	Keskiarvo (€ / henkilöstö)	ka. kuukausipalkka
Yksikielinen	36	20,1	5798,5 €
Kaksikielinen	6	32,6	6428,2 €
Yhteensä	42	21,9	5888,4 €

Kunnan yksi- tai kaksikielisyyden vaikutuksia tutkittaessa, kaksikielisten kuntien kunnanjohtajat nousevat paremmalle tulotasolle (Taulukko 19). Varianssianalyysin merkitsevyytaso on kuitenkin sen verran alhainen (Sig. 0,138), että suoria päätelmiä kaksikielisyyden vaikutuksesta ei voida taaskaan vetää. Tulokset näyttäisivät menevän kuitenkin yksiin sen seikan kanssa, että Itä-Uudellamaalla oli alueellisessa vertailussa korkeimmat palkat. Kaikki aineiston kaksikieliset kunnat sijaitsevatkin kyseisessä maakunnassa. Se kumpi tekijöistä on merkityksellisempi, on kuitenkin epäselvää.

Viimeisessä vaiheessa tarkasteltiin kunnanhallituksia. Varianssianalyysin perusteella saadaan laskettua eri poliittisia suuntauksia edustavien kunnanhallitusten välille melko suuria eroja (Taulukko 20). Vaikka luokkien sisäiset vaihtelut laskevatkin tulosten merkittävyytasoja, niin silti näin isoja eroja keskiarvoissa voidaan pitää vähintään suuntaa antavina. Selkeästi muista luokista eroavat vasemmisto- ja koalitionhallitusten kuntien kunnanjohtajien palkat, jotka jäävät reilusti muita alhaisemmalle tasolle. Korkeimmat kuukausiansiot ovat testin mukaan kunnanjohtajilla, joiden kunnanhallitus on porvarienemmistöinen.

Taulukko 20. Palkan keskiarvot eri hallitustyypeissä

	N	Keskiarvo (€ / henkilöstö)	ka. kuukausipalkka
Vasemmistolainen	4	9,3	6419,7 €
Porvarillinen	17	28,2	5721,5 €
Keskustalainen	4	24,0	5177,2 €
Punamulta	13	21,1	5581,2 €
Koalitio	4	8,1	7776,6 €
Yhteensä	42	21,9	5888,4 €

Taulukko 21. Palkan keskiarvot kunnanhallitusten henkilöstön edustuksen mukaan

	N	Keskiarvo (€ / henkilöstö)	ka. kuukausipalkka
Ei henkilöstöä hallituksessa	19	31,1	5450,6 €
Henkilöstöä hallituksessa	23	14,3	6250,2 €
Yhteensä	42	21,9	5888,4 €

Kunnanhallitusten osalta tarkasteltiin myös onko kunnan henkilöstön edustuksella kunnanhallituksessa vaikutusta kunnanjohtajan palkan tasoon. Varianssi-analyysissä saatiin varsin selkeä ja tilastollisesti merkittävä tulos (Sig. 0,003). Testin mukaan kunnissa, joissa on henkilöstön edustusta hallituksessa (vähintään yksi jäsenistä kunnan palveluksessa), on kunnanjohtajien palkat yli puolet alhaisempia, kuin niissä kunnissa, joiden kunnanhallituksissa ei ole lainkaan kunnan henkilöstöä (Taulukko 21). Testillä ei voida kuitenkaan analysoida niitä syitä, jotka ovat aineiston kunnanhallituksissa johtaneet erilaisiin ratkaisuihin kunnanjohtajan palkan osalta.

Viimeisen käsittelemättömän luokkamuuttujan, sukupuolen, vaikutusta palkan tasoon ei voitu testata varianssi-analyysillä, eikä muuttujan käsitteleminen muutoinkaan ollut tilastollisesti mahdollista, koska naiskunnanjohtajien määrä jäi aineistossa erittäin alhaiseksi. Heidän osaltaan voidaan kuitenkin todeta, että vertailussa mieskollegoiden palkkoihin he pärjäsivät erittäin hyvin ja heidän palkkansa sijoittuivat keskiarvon yläpuolelle. Tilastollisessa tarkastelussa tilanne voisi kuitenkin riippua täysin sattumasta.

4.2.4 Yhteenvetoa

Tilastollisessa analyysissä suoritettujen testien tulosten antama yleiskuva on melko epäselvä ja ristiriitainen. Tästä huolimatta joitakin selkeästi palkkaan vaikuttavia tekijöitä löytyi ja osaltaan myös epäselvemmin palkkaan vaikuttavat tai siihen täysin vaikuttamattomat tekijätkin kertovat kunnanjohtajien palkan määräytymisestä ja sen taustoista.

Ylivoimaisesti merkityksellisimpään asemaan palkkaukseen vaikuttavista tekijöistä nousi kunnan koko, eli kunnan asukasluku ja henkilöstön määrä. Tulos oli siinä mielessä positiivinen, että muuttujia määriteltäessä (Taulukko 1.) molemmat sekä asukasluku, että henkilöstön määrä oli määritelty perustelluiksi kunnanjohtajan palkkaa määrittäväksi tekijöiksi.

Kunnan koon ja kunnanjohtajan palkan yhteys oli jopa niin selkeä, että sen vuoksi oli pyrittävä vakioimaan kunnanjohtajien palkka, jotta muiden tekijöiden vaikutus ei jäisi tämän voimakkaan yhteyden vuoksi piiloon. Vakioinnin seurauksena osa korrelaatiomatriisiin lasketuista kertoimista muuttui päinvastaisiksi.

Tilastollisesti merkittäviksi osoittautuivat virkavuosien positiivinen ja aiemman kokemuksen negatiivinen vaikutus palkan tasoon, joista ensimmäinen lukeutuu myös perusteltuihin palkan määräytymisen syihin. Aiemman kokemuksen negatiivinen korrelointi palkan tason kanssa on puolestaan ristiriidassa palkkausta koskevien teorioiden kanssa (ks. esim. Vartiainen & Falck, 1993, 16–22). Positiivisena tuloksena voidaan pitää sitä, että kunnanjohtajan iällä ei tunnu olevan lähes minkäänlaista vaikutusta palkkaan ja näin ollen ikäsyrynnästä ei voida puhua ainakaan palkan osalta.

Varianssianalyysillä saaduista tuloksista useimmat jäivät tilastollisesti merkityksettömiksi. Ainoa muuttuja, joka oli 5 %:n riskitasolla tilastollisesti merkittävä, oli kunnan työntekijöiden hallitusedustuksen ja matalan kunnanjohtajan palkan välinen yhteys. Johtui tämä yhteys mistä tahansa, ei sitä voida kuitenkaan pitää oikeudenmukaisena palkkaa määrittävänä tekijänä.

Toinen lähes yhtä selkeä yhteys (Sig. 0,06) löytyi kuntatyyppin vaikutusta tutkittaessa. Tämän yhteyden voi kuitenkin katsoa kertovan enemmän siitä, että kuntakoon vaikutus palkkaan on suurinta pienissä kunnissa, kuin siitä, että kaupunki-nimitystä käyttävät kunnat maksaisivat johtajilleen vähemmän.

Tuloksia tulkitessa tulee myös huomioida, että edellä mainittujen tekijöiden lisäksi myöskään kunnanjohtajan koulutuksen tasolla, koulutuslalla, aiemmalla

kokemuksella tai kunnan kaksikielisyydellä ei ollut selkeää positiivista vaikutusta palkkaan tai vaikutus oli jopa negatiivinen. Kaikkien näiden seikkojen tulisi kappaleessa 3.1.3 käsiteltyjen palkkausjärjestelmien mukaan näkyä palkan tasossa.

Saatujen tulosten valossa voidaan siis sanoa, että ratkaisevimmissa määrin kunnanjohtajien palkkaa määrittää kunnan koko. Muut palkkausjärjestelmissä esitetyt tekijät jäävät enemmän tai vähemmän asukasluvun ja henkilöstön määrän varjoon. Ainoana epäoikeudenmukaisena palkkaa määrittävänä tekijänä esille nousi kunnan henkilöstön edustus kunnanhallituksessa.

4.3 Haastatteluaineiston kuvaus

Jo haastattelujen tekovaiheessa kävi selväksi se, että kunnanjohtajien palkkauksesta on tarve puhua. Niin kunnanjohtajat, kuin kunnanhallituksen puheenjohtajatkin suostuivat kaikki ensimmäisellä yhteydenotolla haastateltaviksi ja jokaisessa kunnassa haastattelut onnistui järjestää samalle päivälle. Tämä luonnollisesti auttoi haastatteluiden suorittamisessa teknisesti, mutta myös sisällöllisesti, koska haastattelijalla oli tuoreessa muistissa ensin suoritettu haastattelu ja siinä mahdollisesti esille nousseet, kyseistä kuntaa koskevat, erityispiirteet.

Useimmat haastateltavat olivat selkeästi miettineet aihetta, joko haastattelu-pyyynnön saatuaan tai jo aiemminkin. Tämä näkyi muun muassa vastausten monipuolisista näkökulmista ja jäsenytyneisyydessä. Täysin valmiiksi mietityiltä vastaukset eivät kuitenkaan vaikuttaneet, mikä saattoi osin myös johtua valikoidusta kysymyksen asettelusta (Liite 4.). Sisällöltään haastattelut näyttäytyivät hämmästyttävän yksimielisenä, eikä esimerkiksi kunnanjohtajien ja kunnanhallituksen puheenjohtajien välillä vallinnut suuria mielipide-eroja.

Kaikki haastatellut kunnanjohtajat olivat tyytyväisiä tai eivät ainakaan olleet kokeneet suurta epäoikeudenmukaisuutta palkkansa suhteen. Tästä huolimatta

palkan määrittämisen osa-alueiden esille ottoa toivottiin niin valtakunnallisten eroavaisuuksien tasaamiseksi kuin palkan motivoivuuden parantamiseksi.

Analyysin tueksi lainatut haastateltavien vastaukset ovat kuntien ja kunnanjohtajien anonymiteetin säilyttämisen vuoksi muokattu siten, että niistä ei ilmene mahdollisesti mainittuja kuntia tai henkilöitä. Myös kaupunginjohtaja- ja kaupunginhallituksen puheenjohtaja-nimitykset on vaihdettu kunnanjohtajaksi ja kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Ratkaisuun päädyttiin yleisen tutkimuseettisen perinteen vuoksi, vaikkakin kaikki haastateltavat olivat valmiita esiintymään jopa omalla nimellään.

4.4 Haastatteluiden sisällönanalyysi

Litteroiduista haastatteluista eroteltiin yhteensä 42 erilaista ilmaisua, jotka ovat yhteydessä suoraan kunnanjohtajan palkan määrittämiseen tai siihen vaikuttaviin taustatekijöihin. Kutakin ilmaisua saattoi esiintyä useammassa eri yhteydessä tai haastattelussa useita kertoja. Analyysiä varten tunnistetut ilmaisut jaettiin viiteen eri pääluokkaan, joista yksi jakautui vielä kahteen alaluokkaan (Liite 6):

1. Kuntaa koskevat ilmaisut (6 kpl)
2. Kunnanjohtajan työtä koskevat ilmaisut (7 kpl)
3. Kunnanjohtajaa koskevat ilmaisut (8 kpl)
 - muodollinen pätevyys
 - kunnanjohtajan persoona
4. Kunnalliselämän erityispiirteitä koskevat ilmaisut (10 kpl)
5. Palkkausjärjestelmää ja yleisiä käytäntöjä koskevat ilmaisut (11 kpl)

Yhtä haastattelua lukuun ottamatta, kaikki haastateltavat käyttivät vähintään kerran kuhunkin luokkaan kuuluvia ilmaisuja. Mainitsematta jäänyt luokka oli kunnanjohtajaa koskevat ilmaisut. Kyseiseen luokkaan laskettuja ilmaisuja käy-

tettiin haastatteluissa muutenkin vähiten. Toisaalta osa kunnanjohtajaa koskevista ilmaisuista saattaa olla edellytyksenä muita luokkia koskeville ilmaisuille. Kunnanjohtajan työtä kuvaava ilmaisu saattaa sisältää samalla edellytyksen, että kunnanjohtajan on täytettävä mainitun asian asettamat vaatimukset esimerkiksi koulutuksellisesti tai kokemuksellisesti. Myös muissa haastattelusta paikannetuissa ilmaisuissa voi olla havaittavissa kytköksiä toisiin luokkiin, kuin mihin ne on analyysissä sijoitettu.

Kuten edellä jo mainittiin, haastatteluaineistosta paikannetut ilmaukset jaettiin viiteen luokkaan. Jokainen luokka sisältää haastateltavien mielestä sekä positiivisia että negatiivisia palkkaan vaikuttavia tekijöitä. Positiivisiksi tekijöiksi lukeutuvat ne maininnat, jotka haastateltavien mukaan vaikuttavat palkkaan ja heidän mielestään näin kuuluukin olla. Negatiivisia tekijöitä ovat puolestaan ne maininnat, jotka eivät vaikuta palkan tasoon vaikka niiden pitäisi tai ne maininnat, jotka haastateltavien mukaan vaikuttavat kunnanjohtajien palkan tasoon väärin perustein.

4.4.1 Kuntaa koskevat ilmaiset

Ensimmäinen luokka on hyvin selkeä määrittäisperusteiltaan. Se kokoaa yhteen kunnan ja sen ominaispiirteiden palkkaan vaikuttavien tekijöiden ilmaiset. Osa samoja seikkoja kuvaavista ilmauksista kuului kuitenkin selkeämmin kunnalliselämän erityispiirteitä koskeviin ilmaisiin, koska niissä tehtiin selkeä ero kuntien ja muiden työyhteisöjen, kuten esimerkiksi yksityisen sektorin yritysten, välille. Niinpä seuraavaksi käsiteltävät ilmaukset ovatkin yleisempiä huomioita kunnan ominaisuuksien vaikutuksesta kunnanjohtajan palkkaan, vaikka niissä on havaittavissa myös koko julkiselle sektorille ominaisia piirteitä.

Luokan ehdottomasti merkittävimmäksi palkkaan vaikuttavaksi tekijäksi haastateltavat kuvasivat **kunnan kokoa**, eli **asukaslukua** ja **henkilöstön määrää**: *"Kuntien koko sitten sanelee aika pitkälle sitä, että miten kuntajohtajakentän sisällä palkat muodostuu"* – Kunnanjohtaja. Asia mainittiin jokaisessa haastattelussa ja useimmissa enemmän kuin kerran. Kunnan koon vaikutus palkkaan ilmeni haastattelujen perusteella ikään kuin sisäänrakennetuksi oletukseksi tai perinteeksi.

Vaikkakin useimmat haastateltavat pitivät kunnan kokoa perusteltuna palkkaa määrittävänä tekijänä, oli sen vaikutus lähes kaikkien haastateltavien mielestä kuitenkin ylikorostunut. Erityisen ongelmalliseksi kunnan koon vaikutus palkkaan koettiin pienimmissä kunnissa, joissa haastateltavat kuvasivat henkilöstön määrän vähyyden lisäävän kunnanjohtajalle kuuluvia töitä ja vaatimuksia.

”Se on toisaalta väärä peruste, että kunnan asukasluvun mukaan se palkka määräytyy... yhtäläillä pienessä kunnassa on niitä vastuuta ja vaatimuksia kuin isoissa... siellä sitä työporukkaa on enemmän, että täällä tehtävä on paljon laajempi” - Kunnanhallituksen puheenjohtaja

Vaikkakin kunnan koon jatkuva painottaminen koettiin ongelmalliseksi, vertailivat useimmat haastateltavat omaa kuntaansa ja sen palkkausta haastattelun aikana toistuvasti muihin vastaavan kokoisiin kuntiin. Tämä osaltaan kertoo siitä, kuinka itsestään selvänä kyseistä vertailua pidetään.

Muita kuntaa koskevia ilmauksia olivat muun muassa **kunnan sijainti, kaksikielisyys, kunnan taloudellinen tilanne** ja **kunnassa meneillään olevat muutokset**. Kaksikielisyyden nähtiin vaikuttaneen positiivisesti palkan tasoon, mutta sijainti ja kunnan heikko taloudellinen tilanne saattoivat toimia esteenä korkeamman palkan maksamiselle.

”Jos kunta on taloudellisissa ongelmassa ja on pieni ja syrjäseudulla, niin jos sitä ongelmaa lähetään ratkaisemaan niin, että hankitaan isolla palkalla hyvä johtaja tai hyvä maineinen tai muuten taitavaksi koettu, niin se herättää kuntalaisissa varmaan jonkun näköistä ihmetystä, että miten voi noin isoo palkkaa maksaa kunnanjohtajalle” – Kunnanjohtaja

Kunnan sijainnin vaikutus palkkaan näkyi myös siinä, että kunnissa palkan määrittämisen avuksi suoritettut palkkavertailut oli toteutettu lähinnä seutukunnallisesti tai maakunnallisesti, eikä valtakunnalliseen vertailuun oltu nähty tarvetta.

Kunnan taloudellista tilannetta puolestaan pidettiin pikemminkin poliittisena rajoitteena, kuin oikeana perusteena matalammalle palkan tasolle. Kunnanjohtajan palkkaa saatettiin käyttää jopa ”lyömäaseena” kunnallistaloudellisissa kes-

kusteluissa: *”Se (kunnan heikko taloudellinen tilanne) poliittisesti rajoittaa, mutta sehän ei ole oikea peruste... Se helposti otetaan lyömäaseeksi, että miks, kun meillä on näin huonosti talous, niin johtajien palkkoja korotetaan”* – Kunnanhallituksen puheenjohtaja.

4.4.2 Kunnanjohtajan työtä koskevat ilmaisut

Kunnanjohtajan työn asettamia vaatimuksia ja sen toivottuja vaikutuksia palkkaan kuvailtiin moninaisilla ilmaisuilla. Venyvä **työaika**, viran **julkisuus**, **työn raskaus**, olivat näistä yleisimpiä: *”Viikkotyöajat on helposti 50–60 tuntia ja sitten tää ikään kuin julkinen seuranta tai esilläolo luo kuormitusta, että sillä tavalla jos ajatellaan, niin mä en pidä näitä kuntajohtajan korvauksia minään kaksisina”* – Kunnanjohtaja. Myös **kiire** ja korkea **vastuu** koettiin tekijöinä, joiden pitäisi näkyä paremmin palkassa: *”On kysymys suurista taloudellisista intresseistä, eli kokonaisvastuu ennen kaikkea ja sitten tietysti se laaja toimintakenttä, mitä kuntajohtaja joutuu tavallaan hallitsemaan ja myöskin johtamaan”* – Kunnanjohtaja. *”Kyllähän tänä päivänä on tietysti tossa viranhoidossa aika paljon töitä ja aika kiireellistä”* – Kunnanhallituksen puheenjohtaja.

Työn raskautta kuvattiin suurella henkilökohtaisella työtaakalla ja vastuulla joka ilmeni muun muassa **työnohjauksen puutteena**: *”Tää on kuitenkin loppujen lopuksi aika yksinäistä tekemistä, vaikka satojen ihmisten kanssa touhuaakin, niin loppujen lopuks sulla ei oo kuitenkaan sellasta, jonka puoleen vois sillain työnohjauksellisella mielellä kääntyä tosisaan”* – Kunnanjohtaja.

Virkaan **yhdistettyjen tehtävien** koettiin puolestaan nostaneen palkantasoa, ainakin jossain määrin: *”Haettiin sellasta henkilöä, jolla on vahva elinkeinotausta. Ja sitten sisällytettiin siihen palkkaan myös se puoli”* – Kunnanhallituksen puheenjohtaja.

Kunnanhallituksen puheenjohtajat sekä kunnanjohtajat molemmat olivat pääsääntöisesti siis sitä mieltä, että kuntaa ja kunnanjohtajan työtä koskevissa palkkaa määrittelevissä seikoissa kunnan koko sanelee liiankin hallitsevasti palkan tasoa, eikä palkassa oteta riittävästi huomioon työnkuvaa erilaistavia tehtäviä ja suurta, osin julkisuuden aiheuttamaa, vastuuta.

4.4.3 Kunnanjohtajaa koskevat ilmaisut

Itse kunnanjohtajien ominaisuuksia ja heidän pätevyyttään koskevat ilmaisut jäivät haastatteluissa melko lailla taka-alalle. Mainittuja palkan tasoon liittyviä ilmaisuja olivat muodollista pätevyyttä kuvaavat: **kokemus**, **koulutus** ja **erityispätevöitymiset**: *”Koulutus varmaan näyttää olleen ja työkokemus”* – Kunnanjohtaja, *”Tietysti jos on jotain erityisiä pätevöitymisiä, niin se on tietysti selvä”* – Kunnanjohtaja.

Kunnanjohtajan persoonaa kuvaavat ilmaisut olivat puolestaan: **muutosvalmius**, **into** ja **joustavuus**: *”Sit tietysti tämä koulutus ja tää tota tää into tähän tehtävään”* – Kunnanhallituksen puheenjohtaja, *”Pitäs pystyä kunnanjohtajan palkassa enemmän ottaan huomioon nää henkilökohtaiset ominaisuudet ja muutosvalmius ja joustavuus ja tosiaan sit taidot”* – Kunnanjohtaja. Mainituille ominaisuuksille haastateltavat eivät antaneet kuitenkaan erityisen suurta painoarvoa, vaan ne koettiin pikemminkin virkaan valinnan edellytykseksi, kuin palkan määrittelyn perusteeksi.

Kunnanjohtajien työura ja aiempi kokemus näkyivät haastateltavien mielestä kuitenkin palkan tasossa siten, että virkaan valitun kunnanjohtajan **edellisestä työstä saatu palkka** ja tätä kautta myös kunnanjohtajan esittämä **palkkatoukumus** nousivat merkittävään rooliin: *”Se tietenkin, että mistä tehtävästä ja palkkatasosta oot ite tulemassa”* – Kunnanjohtaja, *”Tietysti (kunnanjohtajan) palkkapyyntö... ja sitten tässä oli myöskin tietystä urakehityksestä kysymys”* – Kunnanhallituksen puheenjohtaja. Nämä kaksi seikkaa esiintyivät useimmissa haastatteluissa ratkaisevan tärkeinä kunnanjohtajan ominaisuuksia kuvaavina ilmaisuina. Kunnanjohtajan neuvottelutaitoa, palkkauksesta sovittaessa, voidaankin pitää oleellisena kunnanjohtajan persoonaan liittyvänä tekijänä palkan tason määrittelyssä: *”Nehän voi esittää minkä vaatimuksen tahansa ja jos se hyväksytään, niin sitten se hyväksytään”* – Kunnanhallituksen puheenjohtaja.

4.4.4 Kunnalliselämän erityispiirteitä koskevat ilmaisut

Kolmas luokka, joka kokoaa yhteen kuntia muista työyhteisöistä erottavia ominaisuuksia, sisältää haastatteluissa hyvin ponnekkaasti esille tuotuja ilmaisuja. Useimmat luokan ilmaisuista kuvaavat asioita ja ilmiöitä, jotka rajoittavat kunnanjohtajan palkan tasoa.

Ensinnäkin kunnanjohtajia kuvattiin muista johtajista erottuvana ryhmänä siten, että päätyminen kunnanjohtajaksi tapahtuu usein **kunnan sisäisen urakehityksen** kautta: *”Kasvetaan tavallaan sen kunnalliselämän mukana, elikkä niinku hallintojohtaja, talousjohtaja tämän tyyppisiä tehtäviä, mistä sitten tullaan kunnanjohtajaksi”* – Kunnanjohtaja. Toiseksi kunnanjohtajaksi hakeutuneilla haastatelluilla oli kaikilla taustalla **kutsumus yhteiskunnalliseen työhön**: *”Musta tuntuu että ne jotka kunnalliselle puolelle hakeutuu, niin ikään kuin nää yhteiskunnalliset, yhteiset asiat sitten kiinnostaa. Ei tarvi olla edes mitään poliittista sitoutumista vaan ylipäättänsä”* – Kunnanjohtaja.

Molemmat piirteet voidaan tulkita palkan tasoa madaltavaksi. Kutsumus nähtiin haastattelussa voimakkaampana uranvalintaan vaikuttavana tekijänä, kuin korkea palkka: *”Jos on palkkamotiivi pelkästään, niin sitten julkinen sektori on väärä työnantaja, mutta sitten jos kokee tällästä yhteiskunnallista työtä mielekkääksi, niin sitten se on ihan oikea työnantaja”* – Kunnanjohtaja. Huomioiden kunnanjohtajan edellisen työn palkan huomattava merkitys kunnanjohtajana saatavaan palkkaan, myös kunnan sisäinen urakehityksen voidaan katsoa johtavan alempaan palkkatasoon. Perustelu tälle löytyy seuraavista kunnallisen palkan määrittämisen erityispiirteistä.

Merkittävänä palkkojen tason eroavaisuutta, ainakin yksityiseen sektoriin verra- tessa, aiheuttavana tekijänä haastateltavat mainitsivat **julkishallinnon yleisen palkkatason**, jonka katsottiin olevan itsestään selvästi alempi: *”Täähän on vähän oma maailmansa tää kunta ja valtio tavallaan näiden palkkojen kanssa”* – Kunnanhallituksen puheenjohtaja. Myös **kunnan sisäiset palkkasuhteet** vaikuttivat negatiivisesti esimerkiksi palkan tarkistusten yleisyyteen: *”Se tietysti sitten, kun on näitä palkkasuh- teita, että jos me korotetaan kaupunginjohtajan palkkausta, niin seuraava taso nostaa tassun pystyyn, että meille kanssa ja näin edelleen”* – Kunnanhallituksen puheenjohtaja.

Kunnanjohtajan palkan määrittelyä haastateltavat näkivät vaikeuttavan **johtajan työn tuloksen vaikean mitattavuuden**: *”Mikä on se johtajan työn onnistuminen kontra kokonaistulos, niin sekin on vielä sellainen haastavasti arvioitavissa, mutta mun mielestä ehkä jotain tuloksellisuuden erää sinne pitäis saada myöskin. Mitattavuus on haaste kyllä kieltämättä”* – Kunnanjohtaja. Työssä onnistumisen palkitseminen oli haastateltavien mielestä vaikeaa tai mahdotonta epäselvien tai puuttuvien mittareiden takia. Osa koki, että olemassa olleita tulosta arvioivia mittareita oli jopa vähennetty. Usea haas- tateltava toivoikin kunnanjohtajan palkkaan tuloksellisuuteen sidottua erää.

Myös **luottamushenkilöiden ammattitaidottomuus palkan määrittelijöinä** koettiin ongelmaksi: *”Ei varsinkaan pienemmissä kunnissa luottamusmiesedustajat ja nää poliitikot välttämättä oo sillä tavalla niin perillä tai asiantuntijoita (palkan määrittämisessä), on tavallaan niinku maallikko”* – Kunnanjohtaja. Osaltaan myös luottamushenkilöihin, mutta pääsääntöisesti julkisuuteen perustuva **palkan tarkistamisen esille ottamisen korkea kynnys** esti kunnanjohtajia vaatimasta palkan korotuksia: *”Tää palkka-asian nostaminen esille on hirveän vaikeaa, se kynnys nostaa se esille, se on hyvin vaikea ja sitä ei mielellään kovin hepposin perustein nosteta esille”* – Kunnanjohtaja.

Kunnalliselämässä oli haastateltujen kunnanjohtajien mukaan myös sellaisia erityispiirteitä, joiden he toivoivat näkyvän palkan tasossa, mutta eivät näin kokeneet käyneen. Ensinnäkään kunnanjohtajan **työn houkuttavuus** ei ollut kovin korkealla tasolla: *”Ylipäättänsä se julkisen sektorin johtotehtävien kiinnostavuus, niin en tiedä kuinka kovassa kurssissa ne on. Ei ne oo pelkästään, tai on enemmänkin ikäviä asioita, kuin iloisia asioita työn alla”* – Kunnanjohtaja.

Toiseksi johtamistyölle asetti huomattavia haasteita **kunnallinen päätöksentekojärjestelmä**: *”Toimitusjohtajan hommia ilman todellisia toimitusjohtajan eväitä, eli odotetaan monesti yritysmaailman tulosta, mutta sitten niitä kaikkia demokratiaa ja muuta semmosta haastavaa harrastusta niiku tässä johtamismielessä”* – Kunnanjohtaja. Erityisen haastavaksi työ koettiin silloin, kun **kunnan poliittinen kulttuuri** oli erityisen **riitainen**: *”Varsinkin jos on riitaista luottamushenkilöväkeä, niin siinä ei hyvä johtajakaan saa tuloksia aikaseks kerta kaikkiaan”* – Kunnanjohtaja.

Kunnallisen toimintaympäristön erityispiirteet näyttäisivät siis vaikuttavan melko suurella määrällä kunnanjohtajien palkan tasoon. Useimmissa tapauksissa vaikutukset olivat negatiivisia, eli palkan tasoa alentavia, mutta toisaalta myös suurin osa mainituista erityispiirteistä hyväksyttiin tai niihin oli sopeuduttu ja työn yhteiskunnallista merkitystä pidettiin tärkeänä.

4.4.5 Kunnan palkkausjärjestelmää ja yleisiä käytäntöjä koskevat ilmaisut

Vaikka palkkausjärjestelmiä kuvaavassa kappaleessa 3.1.3 todetaankin, että kunnanjohtajien palkkausta ei sido mikään varsinainen järjestelmä, on kuitenkin

haastateltavien kertomuksista paikannettavissa hyvin paljon vakiintuneita käytäntöjä ja tapoja. Yhteneväisyyksiä löytyi jopa niin paljon, että niitä pystyy luonnehtimaan lähes kunnanjohtajien palkkausjärjestelmäksi.

Lähdettäessä määrittämään uudelle virkaan astuvalle kunnanjohtajalle palkkaa, oli kunnissa melko yhtenäiset käytännöt. Ensinnäkin määriteltävää palkkaa mietittiin **edeltäjän palkan** pohjalta: *”Monesti tilanne on se, että palkkaa mietitään niinku sille vanhalle johtajalle”* – Kunnanjohtaja. Haastateltavat kuvasivat myös kunnan **palkkahierarkian** vaikuttavan palkkojen tasoihin: *”Tietysti on pieni tällänen hierarkia... sanotaan nyt näin, että hallintopäälliköllä ei voi olla suurempaa palkkaa kuin kunnanjohtajalla, et se menee vähän näin”* – Kunnanhallituksen puheenjohtaja. Toisin sanoen kunnanjohtajalla oli kuitenkin oltava kunnan hallinnon korkein palkka.

Seuraavaksi kunnissa **vertailtiin alueellisesti samankokoisten kuntien kunnanjohtajien palkkoja**. Alueellinen vertailu nähtiin riittäväksi, eikä laajempia selvityksiä yleensä tehty: *”Selvitimme naapurikuntien, siis jotka on suurin piirtein sama kokoisia, siellä kuntajohtajien palkat”* – Kunnanhallituksen puheenjohtaja. Vertailuissa painottui jälleen kunnan koon vaikutus palkan tasoon.

Sopimukseen kirjattavia palkan osia määrittäessä tai niitä eritellessä esiintyi ongelmia: *”Varsinkin sopimuspalkkaa kunnanjohtajilla määrittää, niin siinä menee sekasin sitten nämä tehtäväkohtaisen palkan määritysperusteet ja henkilökohtaisen ja mahdolliset tuloispalkkiot”* – Kunnanjohtaja. Epäselvyys palkan osista ja niiden vaikutuksesta palkkaan saattoi olla myös syynä siihen, etteivät haastateltavat kokeneet kunnanjohtajan henkilökohtaisten ominaisuuksien tai työn erityispiirteiden näkyvän riittävästi sopimukseen kirjatussa palkassa.

Kunnan tekemien selvitysten ja valmisteluiden sekä kunnanjohtajaehdokkaan esittämän palkkatoiveen jälkeinen **neuvottelumenettely** näyttäytyi ratkaisevana ja kauaskantoisena tekijänä kunnanjohtajan palkan tasolle: *”Se nyt tasan tarkkaan tiedetään, että suunnilleen 95 prosenttisesti se palkka määritellään tullessa ja sen jälkeen se on sitten ehkä marginaalisempia keskusteluja”* – Kunnanjohtaja. Neuvotteluissa varauduttiin jo tulevien vuosien palkkakehitykseen, koska palkan koettiin määräytyvän virkaan tullessa ja viranhoitoaikana saatavat korotukset olivat lähinnä yleisiä taso-

korotuksia, jos niitäkään: *”Jos itse olisin hakemassa kaupunginjohtajan paikkaa tai vaikka sitten rekrytoidessakin, niin kyllä se palkkataso täytyy silloin töihin tullessa neuvotella sille tasolle, missä meinaa olla”* – Kunnanhallituksen puheenjohtaja. Palkkaneuvottelujen merkitystä ja mahdollisuuksia kuvaa erään kunnanhallituksen puheenjohtajan kommentti: *”Ylärajaahan siinä ei oo”*.

Palkkaneuvotteluiden vaikutus on siis suuri, koska, ainakin haastateltujen kunnanjohtajien mielestä, **palkan tarkastussykli** on usein varsin pitkä: *”Siitä ei oo minkäänlaisia tämmösiä, mitään etukäteissuunnitelmaa, missä vaiheessa palkkaa tarkistetaan... noin kahden, kolmen vuoden välein suurin piirtein tavalla tai toisella tämä asia nousee esille”* – Kunnanjohtaja. Vaikka palkkaa tarkastettiin kunnanjohtajan kohdalla harvoin, sai kuitenkin yksi kunnanjohtajista samat **yleiskorotukset**, kuin muukin henkilöstö: *”Kunnanjohtajalle tulee tässä meidän systeemissä kyllä nää yleiskorotukset niinku automaattisesti”* – Kunnanhallituksen puheenjohtaja.

Toisaalta palkkaneuvottelussa laadittavassa sopimuksessa saatetaan määritellä myös erilaisia **karensseja**, joiden aikana kunnanjohtaja ei ole oikeutettu minkäänlaisiin korotuksiin. Karenssit saattoivat aiheutua neuvotteluissa korkeaksi nousseesta palkasta: *”Virkaan tullessa oli muistaakseni siinä johtajasopimuksessa sellanen karenssi, että ensimmäisen kerran vasta sitten kahden vuoden viran hoidon jälkeen”* – Kunnanhallituksen puheenjohtaja. Myös kuntaliitokseen varautuminen sai aikaan sen, että kunnanjohtajalle ei ollut odotettavissa palkankorotuksia: *”Jo siinä kuntaliitossopimuksessa oli että ylimääräisiä palkantarkastuksia välttään kaikissa henkilöstöryhmissä, että se oli sitten helppo sivuuttaa”* – Kunnanjohtaja.

Vaikka kunnissa oli selkeitä vakiintuneita käytäntöjä, ei niihin tai niiden tuottamaan tulokseen oltu välttämättä tyytyväisiä. Useassa haastattelussa niin kunnanjohtajat, kuin kunnanhallituksen puheenjohtajatkin toivat esille **ulkopuolisen avun tarpeen**: *”Yks vaihtoehto olis myös ulkopuolista, ulkopuolista konsulttiapua olla siinä palkanmäärittämisvaiheessa”* – Kunnanjohtaja.

Myös valtakunnallisen **ohjeistuksen tarve** oli useammassa haastattelussa esille noussut ilmiö: *”Joku tällänen järjestelmä pitäis olla tässä palkkauksessa, ettei se olis niin kirjavaa tässä Suomen maassa ja sehän on melkein että jos, lähempänä sitä kiristystouhua saattaa jossain kunnassa olla, että lähdetään johonkin muualle ja palkkaa nostetaan sen perus-*

teella” – Kunnanhallituksen puheenjohtaja. Vaikka kukaan haastateltavista ei edes miettinyt yleissopimuksia, toivottiin muun muassa Suomen kuntaliitolta kuitenkin apua palkkojen määrittämiseen. Toisaalta tarkkojen rajojen asettaminen nähtiin myös vaarallisena: *”Vois ehkä olla hyvä, että kunnallinen työmarkkinalaitos yhdessä ehkä kuntaliiton kanssa, niin jonkun tyyppisiä suosituksia antas palkkatason suhteen, se on tietysti aina vaarallista, että vedetään tietynlaisia haarukoita”* – Kunnanjohtaja.

Myös **määräaikaisuuden** käytön yleistämistä ehdotettiin palkkauksen ja tuloksellisuuden yhteyden korostamiseksi: *”Ei mitata millään tavalla sitä työn tulosta. Ehkä tämä määräaikaisuus olis... kyllähän se pistää vähän vauhtia näyttämään, että valitkaa nyt minut uudestaan viiden vuoden päästä”* – Kunnanhallituksen puheenjohtaja.

4.4.6 Yhteenvetoa

Haastateltavat kokivat kunnan erityislaatuiseksi työympäristöksi, jossa on myös palkkauksen osalta otettava huomioon useita sellaisia seikkoja, mitä yksityisellä sektorilla ei tarvitse. Tästä huolimatta haastateltavien kertomuksista oli paikannettavissa monia muille palkkausjärjestelmille ominaisia menetelmiä palkan määrittämisessä.

Osa kuntien käyttämistä palkan määrittelemisen perusteista koettiin liiankin hallitseviksi. Esimerkiksi jatkuva vertailu samankokoisten kuntien johtajien palkkoihin, varsinkin alueellisesti, ilmeni yleiseksi käytännöksi, mutta sitä pidettiin riittämättömänä kunnanjohtajien tehtävien erilaisuuksien vuoksi. Menetelmän hallitsevuus, muiden tekijöiden kustannuksella, saattaa myös kertoa haastatteluisissa ilmenneestä luottamushenkilöiden ammattitaidon puutteesta palkkauksen saralla.

Kunnan koko palkkaa määrittävänä tekijänä kyseenalaistettiin myös siksi, että useimpien haastateltavien mielestä kunnanjohtajan tehtävän vastuu ei kasva suoraan verrannollisesti kunnan koon kanssa. Erityisesti pienten kuntien johtajien koettiin olevan tässä vertailussa eriarvoisessa asemassa.

Kunnan koon lisäksi toinen merkittävä tekijä kunnanjohtajan palkan tason määrittämisessä oli virkaan astuessa käytävä neuvottelumenettely. Neuvotteluissa

kunnanjohtajilla oli paras mahdollisuus vaikuttaa palkkansa tasoon. Neuvotte-
luissa huomioitiin myös harvakseltaan suoritettavat palkan tarkistukset, jotka
toteutuessaankin koettiin marginaalisiksi.

Viranhoidon aikana suoritettavista palkan tarkistuksista ei ollut laadituista johta-
jasopimuksista huolimatta erityisiä sopimuksia, mutta erilaisia tarkistus karen-
seja niihin oli kirjattu. Palkan tarkistukset koettiin vaikeiksi myös julkisen mielipi-
teen sekä poliittisten ja taloudellisten tilanteiden takia. Näin virkasuhteen sol-
mimiseen painottuva palkan tason määrittelyn voi olettaa koituvan pitkäaikai-
sessa virkasuhteessa olevien kunnanjohtajien jälkeen jäämiseksi palkkojen ke-
hityksen osalta.

Virkatehtävien erilaisuuksien ja kunnanjohtajien ominaisuuksiin painottuvien
palkan määräysperusteiden käyttöönoton helpottamiseksi sekä kunnanjohtajat
että kunnanhallituksen puheenjohtajat toivoivat ohjeistusta ulkopuoliselta tahol-
ta, kuten Kunnalliselta työmarkkinalaitokselta tai Suomen kuntaliitolta.

Vaikka kunnanjohtajat näkivätkin selkeitä kehittämistarpeita palkkauksen mää-
rittämisessä, tuntuivat he kuitenkin ymmärtävän, miten vallitsevaan tilanteeseen
ja käytäntöihin oli päädytty. Haastatelluille kunnanjohtajille oli tärkeää tehdä yh-
teiskunnallista työtä, vaikka se sitten merkitsisikin pienempää palkkapussia.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Tutkimuksen tulokset ja aiempi tutkimus

Kunnanjohtajan palkkaa ensisijaisesti määrittävänä tekijänä esiintyy sekä tilastollisessa tarkastelussa, että haastatteluiden sisällönanalyysissä, kunnan koko, eli kunnan asukasluku ja henkilöstön määrä. Kunnan koon kasvaessa, kasvoivat lähes poikkeuksetta myös kunnanjohtajien kuukausiansiot. Tämän lisäksi kunnanjohtajan palkan tasoa nostavaksi havaittiin hänen nykyisen virkasuhteensa pituus, eli mitä kauemmin kunnanjohtaja on nykyisessä virassaan ehtinyt olla, sitä suuremmaksi säännölliset kuukausiansiot ovat ehtineet muodostua.

Virkasuhteen pituuden positiivista vaikutusta kunnanjohtajan palkkaan voidaan kuitenkin epäillä haastatteluissa ilmenneen virkasuhteen alun palkkaneuvotteluiden suuren merkityksen johdosta. Haastateltavien mukaan virkasuhteen alussa määritettävä sopimuspalkka edustaa pitkälti sitä tasoa, jossa kunnanjohtajan palkka tulee virkasuhteen ajan olemaan. Tilastollisessa analyysissä virkavuodet kuitenkin korreloivat positiivisesti palkan tason kanssa, eli voidaankin olettaa, että kunnanjohtajien toivoma säännöllisempi palkkojen tarkistus vain nostaisi tämän korrelaation tasoa.

Kunnan koko ja virassa kerätty kokemus, positiivisesti palkkaan vaikuttavina tekijöinä, ovatkin käsiteltyjen palkkauksen teorioiden mukaan perusteltuja (Ks. kappaleet 2.3.2.3 ja 3.1.3). Haastatellut kunnanjohtajat ja kunnanhallituksen puheenjohtajat kuitenkin kyseenalaistivat kunnan koon hallitsevan roolin palkkaa määrittävänä tekijänä, vaikka he näkivät sen tällä hetkellä sitä olevankin.

Kyseenalaistus on paikallaan, varsinkin kun tilastollisen analyysin perusteella kunnanjohtajan koulutuksella, aiemmalla kokemuksella tai kunnan kaksikielisyydellä ei ollut havaittavissa positiivista korrelaatiota palkan kanssa. Kaikkien edellä mainittujen ominaisuuksien tulisi näkyä palkan tasossa (Ks. kappale

3.1.3). Myös haastatteluissa ilmeni, että sekä kunnanjohtajat että kunnanhallituksen puheenjohtajat toivoivat henkilökohtaisten ominaisuuksien ja osaamisen parempaa näkyvyyttä kunnanjohtajan palkassa.

Sekä tilastollisessa että sisällönanalyysissä tuli esille kunnanjohtajan palkkaan negatiivisesti vaikuttavia tekijöitä. Jostain syystä kunnan henkilöstön edustus kunnanhallituksessa korreloi negatiivisesti kunnanjohtajan palkan kanssa. Yhteyden tarkempaan analyysiin ei kerätyllä aineistolla ollut kuitenkaan mahdollisuutta, mutta selityksenä saattaa osittain kuitenkin olla haastatteluissa ilmennyt kunnan palkkasuhteiden merkitys palkkojen tasoa rajaavana tekijänä.

Yllättävänä tuloksena voidaan pitää myös sitä, että kunnanjohtajien aiempi kokemus kunnallishallinnosta korreloi negatiivisesti palkan kanssa. Osaselityksenä tälle voidaan kuitenkin pitää sitä, että 2000-luvun puolella virkasuhteensa solmineet, niin sanotun uuden sukupolven (Ks. esim. Suomen Kuntaliitto, 2007a) vähemmän kokemusta omaavat, nuoret kunnanjohtajat ovat onnistuneet neuvottelemaan itsellensä kokeneempia kollegojansa paremman palkan.

Kunnalliselämän erityispiirteiden nähtiin rajoittavan palkkojen tasoa. Haastateltavat kuvasivat julkishallinnon yleisen palkkatason ja kunnanjohtajan tehtävän julkisuuden palkkoja hillitseviksi tekijöiksi. Toisaalta haastatellut kunnanjohtajat olivat myös ottaneet nämä piirteet huomioon jo hakiessaan kunnanjohtajan virkaa ja he kokivatkin yhteiskunnallisen työn merkittävämmäksi, kuin siitä mahdollisesti seuraavan alemman palkkatason.

Kuntien eläkevakuutuksen kunnanjohtajien työhyvinvointia kuvaavan tutkimuksen (2007) mukaan kunnanjohtajat eivät kokeneet työstä saamaansa taloudellista korvausta riittäväksi. Tätä pro gradu -tutkimusta varten haastatellut kunnanjohtajat olivat palkkaansa tyytyväisiä tai eivät ainakaan nähneet kokeneensa suurta epäoikeudenmukaisuutta palkkauksen suhteen. Vastausten taustalla ilmeni kuitenkin palkan suhteuttaminen edellä mainittuihin kunnalliselämän erityispiirteisiin. Pelkästään työtä ja sen ominaisuuksia ajatellen oli suurin osa haastatelluista kunnanjohtajista ja kunnanhallituksen puheenjohtajista korke-

amman palkkauksen kannalla. Kuntien eläkevakuutuksen tutkimuksessa ilmenneitä työn vaativuutta lisääviä seikkoja, kuten työpaineita, stressiä ja yhteistyöongelmia ilmeni myös haastateltavien kertomuksissa, mutta niiden ei koettu juurikaan vaikuttaneen palkan tasoon.

Tilastollisessa aineistossa mukana olleet naiskunnanjohtajat jäivät niin pienelle edustukselle, että palkkauksen tasa-arvon toteutumisen vertailuun ei ollut mahdollisuuksia. Anja Nummijärvi esittää palkkasyrjintää käsittelevässä väitöskirjassaan (2004) tärkeimpänä työkaluna tasa-arvoisen ja oikeudenmukaisen palkkauksen toteuttamiseksi työn vaativuuden arviointia. Vaikka aineisto ei mahdollistakaan sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumisen tutkimista, voidaan tasa-arvo kuitenkin käsittää esimerkiksi alueelliseksi tasa-arvoksi. Edellä esitettyjen tulosten perusteella voidaan kuitenkin havaita, että kunnanjohtajien palkan taso ei määräydy riittävässä määrin työn vaativuuden arvioinnissa yleisesti huomioitavien tekijöiden mukaan (Ks. kappale 3.1.3).

Anu Kurkinen-Supperin tutkielmassaan (2006) tekemä havainto siitä, että kuntien laatimien johtajasopimusten sisällöt ja niiden tarkkuus vaihtelee huomattavasti, toteutuu myös oman tutkielmani osalta siinä mielessä, että yhdessäkään kunnassa, johon haastattelut kohdistuivat, ei oltu johtajasopimuksessa määritelty palkkauksen perusteita tai palkan tarkistamista, vaikka jokaisessa kunnassa sopimus olikin laadittu. Johtajasopimuksen olemassaololla ei ollut havaittavissa myöskään vaikutusta palkan tasoon tilastollisessa analyysissä.

5.2 Kunnanjohtajien palkkausjärjestelmän kehittämistarpeet

Kuten sisällönanalyysiä tehdessä havaittiin, on kunnanjohtajille hahmoteltavissa kuntien yleisesti käyttämien menetelmien pohjalta oma palkkausjärjestelmä. Tämä palkkausjärjestelmä on kuitenkin hyvin omalaatuinen verrattuna kappaleessa 3.1.3 käsiteltyihin palkkausjärjestelmiin ja niissä käytettäviin palkkaa määrittäviin tekijöihin.

Osittain kunnanjohtajan viran julkisuuden takia, kunnanjohtajien palkkausjärjestelmässä vaikuttaisi tärkeimmässä roolissa olevan erilaisten suhteiden vertailu. Vertailuita tehdään pääsääntöisesti muiden samankokoisten kuntien kunnanjohtajiin ja oman kunnan muihin viranhaltijoihin.

Toinen merkittävä osa kunnanjohtajien palkkausjärjestelmää ovat virkasuhteen alussa käytävät neuvottelut, joissa määritellään kunnanjohtajan palkan taso. Neuvotteluiden tulos määräytyy kunnanjohtajan esittämän palkkatoivomuksen ja kunnan maksukyvyin ja -halun perusteella. Neuvotteluiden merkitys on suuri myös tulevien virkavuosien ansioita ajatellen, koska virkasuhteen aikana tehtävät korotukset näyttelevät vähäisempää roolia palkan tasossa.

Kunnanjohtajan palkkausjärjestelmässä käytettävät menettelyt eivät tarjoa kovinkaan merkittävää roolia kunnanjohtajan omille ominaisuuksille tai työnkuvan erityispiirteille. Jokaisen kunnanjohtajan viran voidaan kuitenkin olettaa olevan erilainen sisällöltään ja siksi myös palkkojen tulisi määräytyä enemmänkin virkaa ja viranhaltijaa koskevien tekijöiden mukaan, kuin muiden kuntien tai kunnan viranhaltijoiden palkan mukaan.

Jotta palkka koettaisiin henkilökohtaiseksi, motivoivaksi ja oikeudenmukaiseksi, olisi palkan määrittelyperusteita selkeytettävä. Kunnan, kunnanjohtajan tehtävän eri osa-alueiden ja kunnanjohtajan itsensä palkan tasoon vaikuttavat tekijät tulisi määritellä ääneen tai jopa kirjallisesti esimerkiksi johtajasopimuksessa.

Työssä onnistumisen mittareita ja indikaattoreita tulisi miettiä ja ottaa ne myös huomioon kunnanjohtajan palkkaa tarkistaessa. Johtajasopimus olisi myös hyvä keino määritellä kunnanjohtajan palkan tarkistamista koskevia seikkoja, kuten tarkistussyklin pituus ja palkan tarkistuksessa huomioitavat asiat.

Mikäli kunnanjohtajien palkan taso muodostuisi selkeästi määriteltyjen osa-alueiden perusteella, ei tämä tarkoittaisi kaikilla välttämättä palkkojen tason nostoa, vaan palkkojen suhteuttamista erilaisiin kunnanjohtajien virkoihin. Kunnissa ei voida kuitenkaan olettaa olevan tarpeeksi aikaa tai ammattitaitoa palk-

kauksen perusteiden perinpohjaiseen määrittelyyn. Tämän vuoksi valtakunnalliselle ohjeistukselle olisi tilausta.

5.3 Tutkimuksen arviointi ja jatkotutkimuksen tarve

Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa palkkojen tasoon vaikutukseltaan epäselväksi jääneet tekijät saivat varmistusta tutkimuksen toisen vaiheen haastattelusta. Ristiriitaiset tai täysin palkan tasoon vaikuttamattomat tekijät eivät näyttäytyneet enää selittämättöminä tai virheellisinä tuloksina, vaan triangulaation avulla onnistuttiin varmistamaan ensimmäisen vaiheen johtopäätösten paikkaansa pitävyyttä. Haastatteluaineisto toi myös varmuuden siitä, että kirjallisuuden ja aiemman tutkimuksen perusteella määritellyt muuttujat olivat oikein valittu. Lähes kaikki haastateltavien mainitsemat palkkaan vaikuttavat tekijät, joita oli tilastollisesti mahdollista analysoida, löytyivät analyysistä.

Vaikka käytettyjen menetelmien yhteensopivuus ilmenikin hyväksi ja molempien analyysivaiheiden tuloksia voitiin vertailla hyvin toisiinsa, osoittautui aineiston koko kuitenkin tutkimusta ja tulkintaa rajoittavaksi tekijäksi. Tilastollisessa tarkastelussa isommalla otoskoolla olisi voinut mahdollistaa monipuolisempien testien käytön. Esimerkiksi yksinkertainen ristiintaulukointi osoittautui tutkielman aineistolla mahdottomaksi, koska tilastollisesti merkittävien tulosten takaamiseksi oli aineisto jaettava analyysin kannalta liian karkeisiin luokkiin. Myös monimuuttujamenetelmien hyödyntämiseen oli kerätty aineisto liian suppea.

Vaikka haastatteluiden määrä olikin melko pieni, voi sen silti katsoa olevan oikeassa suhteessa tilastollisen aineiston kokoon. Tutkimuksen ongelmat liittyivät kuitenkin enemmän laajuuteen, kuin käytettyihin metodeihin. Valituilla tutkimusmenetelmillä saavutettiin vastauksia asetettuihin tutkimuskysymyksiin ja näin ollen tutkimuksen validiteettia voidaan sanoa hyväksi. Onnistuneesta metodivalinnasta kertoo myös se, että tutkimusta tehdessä ei esiintynyt kertaakaan erityistä tarvetta laajentaa käytettävien tutkimusmenetelmien valikoimaa.

Tilastollisessa analyysissä hallitsevan roolin saanut kunnan koko onnistuttiin vakioimaan muiden muuttujien tarkemman analyysin mahdollistamiseksi. Ilman vakiointia moni yhteys olisi jäänyt tulematta esiin tai näyttäytynyt jopa vastakkaisena. Vakiointi ei ollut kuitenkaan täysin ongelmaton ratkaisu, koska kuten tilastollisessa analyysissä havaittiin, oli kunnan koolla voimakkaampi vaikutus kunnanjohtajan palkkaan pienimmissä kunnissa ja vähäisempi isommissa. Tämä seikka saattaa aiheuttaa joitakin vääristymiä tilastollisen analyysin tuloksissa, mutta saavutetut tulokset voidaan silti tulkita luotettavimmiksi, kuin vakioimattomalla palkalla lasketut arvot.

Reliabiliteetin parantamiseksi olisi tutkimuksen aineiston siis oltava laajempi. Pro gradu -tasoiseen opinnäytetyöhön varatut resurssit, niin ajan kuin rahankin suhteen rajoittivat kuitenkin mahdollisuutta tähän ja siitä seuraakin selkein tutkielman esiin tuoma lisätutkimuksen tarve. Koska maakuntien välillä esiintyi huomattavia eroja kunnanjohtajien palkoissa ja kunnat tekivät uuden johtajan palkkaa määrittäessä vertailuita lähinnä vain naapurikuntien osalta, olisi tärkeää toteuttaa vastaava tutkimus valtakunnallisesti, mikä oli alkujaan myös tämän tutkielman tarkoitus. Se kuitenkin osoittautui tietojenluovuttamisesteiden takia liian aikaa vieväksi prosessiksi, koska muun muassa kunnanjohtajien palkkatiedot oli tutkijan kerättävä itse.

Valtakunnallinen tutkimus tarjoaisi hyvän pohjatyön haastatteluissa esille tulleelle tarpeelle kunnanjohtajien palkkausta koskevasta ohjeistuksesta, mikä jo itsessään vaatisi varsin laajaa tutkimustyötä. Sen lisäksi, että kunnanjohtajat toivoivat palkkausta koskevan ohjeistuksen ja tutkimuksen yleistyvän, heidän viestinsä oli, että: *”johtamisen palkkauksestakin on lupa puhua”*.

LÄHTEET

Tilastot:

Tilastokeskus (2006a) Kuntasektorin palkat 2006.

Tilastokeskus (2006b) Kuntien tunnusluvut 2006.

Tilastokeskus (2006c) Kuntamuoto 31.12.2006.

Tilastokeskus (2006d) Kielisuhde 31.12.2006.

Suomen Kuntaliitto (2006) Tilastoja johtamisesta. [http://www.kunnat.net/k_pe_ruslistasivu.asp?path= 1;29;348;84961;127512](http://www.kunnat.net/k_pe_ruslistasivu.asp?path=1;29;348;84961;127512) (Luettu: 3.1.2008)

Suomen Kuntaliitto (2007b) Johtajasopimusten yleisyys kunnissa v. 2007. Kuntaliiton johtajasopimuskysely 5/2007, Kaija Majoinen, Sirkka-Liisa Piipponen, Tuija Valkeinen ja Jukka-Pekka Rantakokko.

Kirjallisuus:

Alasuutari, Pertti (2001) Laadullinen tutkimus. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Alkula, Tapani, Pöntinen, Seppo, & Ylöstalo, Pekka (Toim.) (1995) Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. WSOY, Juva.

Anttiroiko, Antti-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryytänen, Aimo & Siitonen, Pentti (Toim.) (2007) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampeereen Yliopistopaino Oy -Juvenes Print, Tampere

Asetus korkeakoulututkintojen järjestelmästä (464/98)

Heikkilä, Tarja (1999) Tilastollinen tutkimus. Oy Edita Ab, Helsinki

Holopainen, Martti & Pulkkinen, Pekka (2002) Tilastolliset menetelmät. Wsoy, Vantaa

Hämäläinen, Jorma (1999) Minä kunnanjohtaja. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala

Kinnunen, Merja (2001) Luokiteltu sukupuoli. Vastapaino, Tampere

Klaudi Klausen, Kurt & Magnier, Annick (1998) The anonymous leader: appointed CEOs in Western local government. Odense University Press, Odense

Kuittinen, Sini (2000) Suomen ja Ruotsin kunnanjohtamisjärjestelmät - Oikeusvertailullinen tutkimus kunnan johtajien asemasta, tehtävästä ja toimivallasta. Kunnallisoikeuden pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.

Kuntalaki (365/95)

Kuntien eläkevakuutus (2007) Kuntajohtajien työhyvinvointi 2007. Kuntien eläkevakuutus, Helsinki

Kurkinen-Supperi, Anu (2006) Allekirjoitettu johtajuus. Kuntajohtajien näkemyksiä kuntajohtamisen ja johtajasopimuskäytännön nykyhetkestä ja tulevaisuudesta. Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.

KVTES (2007). Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus 2007–2009. Kunnallinen työmarkkinalaitos, Helsinki.

Laikio, Mervi (1992) Kunnanjohtajan erottamisesta. Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.

Laininen, Pertti (2000) Tilastollisen analyysin perusteet. Hakapaino Oy, Helsinki

Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/03)

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/86)

Lane, Jan-Erik (2000) New Public Management. Roudledge, London

Nummijärvi, Anja (2004) Palkkasyrjintä – Oikeudellinen tutkimus samapalkkaisuuslainsäädännön sisällöstä ja toimivuudesta. Edita Prima Oy, Helsinki

Rannisto, Pasi-Heikki (2005) Kunnan strateginen johtaminen. Tampereen Yliopistopaino Oy -Juvenes Print, Tampere

Rantanen, Lea & Sareskorpi, Leena (2005) Arvioinnin aika – Käytännönläheisiä tietoja palkkauksen uudistamistyöhön. Yliopistopaino, Helsinki

Rekonen, Riku (2007) Sopimuksilla johtaminen kunnissa. Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2006) KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>. (Luettu 28.3.2008)

Suomen Kuntaliitto (2003) Kuntaliiton tiedote 12.6.2003. Kuntien johtajasopimukset yleistyvät. http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;84961;29626;30253;42683 (Luettu 2.2.2008)

Suomen Kuntaliitto (2005) Johtajasopimus. http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;84961;85453;85464;85467 (Luettu: 10.11.2007)

Suomen Kuntaliitto (2007a) Pätevämpiä kunnanjohtajia yhä vaikeampi löytää. Verkkoartikkeli. http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;114858;131074;131393&voucher=FB33DC00-7DB4-4075-BE21-15D1991DFCF2 (Luettu 1.2.2008)

Thorpe, Richard & Homan, Gill (Toim.) (2000) Strategic Reward Systems. Ashford Colour Press, Gosport, Hants

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Valkonen, Marja-Leena (1995) Kunnanjohtajan oikeudellinen asema. Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.

Vartiainen, Matti & Falck, Aarre (1993) Oikeudenmukaisen palkkauksen perusteet. WSOY, Juva

Westmann, Anna Liisa (2000) Under The Northern Lights – The Reflection of Gender on the Career of Women Managers in Finnish Municipalities. Joensuun Yliopistopaino, Joensuu

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto (2008a) Ristiintaulukointi. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/ristiintaulukointi/ristiintaulukointi.html#elaboraatio> (Luettu 10.5.2008)

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto (2008b) Varianssianalyysi. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/varienssi/anova.html> (Luettu 20.3.2008)

LIITTEET

Liite 1. Sähköpostikysely

Hei,

Olen tekemässä pro gradu -tutkielmaa kunnan- ja kaupunginjohtajien palkkauksesta ja pyytäisinkin, että voisitte ystävällisesti lähettää minulle joitakin kunnan/kaupunkianne koskevia tietoja. Tutkimus suoritetaan Suomen Kuntaliiton ja Kuntajohtajat ry:n toimeksiantona. Tutkimuksen tuloksissa taataan se, ettei yksittäisiä kuntia tai kunnanjohtajia ole tunnistettavissa.

Tutkielmaani varten tarvitsen seuraavia tietoja vuodelta 2007:

Kunnan- / kaupunginjohtajan säännöllinen kuukausiansio lisineen:___ (e/kk)
Virassa aloitus vuosi:___
Kunnan- / kaupunginjohtajan syntymävuosi:___
Kunnan- / kaupunginjohtajan koulutus:___
Kunnan- / kaupunginjohtajan aiempi työkokemus kunnallishallinnosta:___ (vuotta)
Hallituksen jäseniä virka- / työsuhteessa kuntaan / kaupunkiin:___ (hlöä)
Kunnan- / kaupunginhallituksen paikkajako puolueittain:___
SDP _____ jäsentä
Keskusta _____ jäsentä
Kokoomus _____ jäsentä
RKP _____ jäsentä
Vasemmistoliitto _____ jäsentä
Vihreät _____ jäsentä
sitoutumattomat _____ jäsentä
muut _____ jäsentä

Kiitän jo etukäteen vastauksistanne!

Antti-Ville Vaden
hall. yo
Tampereen yliopisto

(Yhteystiedot)

Liite 2. Kirjekysely



Kaija Majoinen

(Päivämäärä)

(Vastaanottajan
yhteystiedot)

Sähköpostikeskustelu hall. yo Antti Vadenin kanssa

Pyyntö liittyen kaupunginjohtajan ansioihin

Hall. yo Antti Vaden tekee Suomen Kuntaliiton ja Suomen Kuntajohtajat ry:n toimeksianosta pro gradu -tutkielmaa uudistuvasta kuntajohtamisesta. Tutkielmassa tarkastellaan kuntajohtajien palkkojen määräytymiseen vaikuttavia tekijöitä.

Aineiston kokoamiseksi pyydämme teitä ystävällisesti toimittamaan seuraavat tiedot:

1. Kaupunginjohtajan säännöllinen kuukausiansio lisineen: (e/kk)
2. Virassa aloitusvuosi:
3. Kaupunginjohtajan syntymävuosi:
4. Kaupunginjohtajan koulutus:
5. Kaupunginjohtajan aiempi työkokemus kunnallishallinnosta: (vuotta)
6. Hallituksen jäseniä virka- / työsuhteessa kaupunkiin: (hlöä)

Tiedot voi toimittaa joko postitse tai sähköpostitse Vadenille:
Antti Vaden
(Yhteystiedot)

Tietoja tullaan käsittelemään luottamuksellisesti, eikä niitä luovuteta eteenpäin. Raportoinnissa tietoja käsitellään siten, ettei niitä voi yhdistää yksittäiseen henkilöön.

Yhteistyöstä kiittäen

SUOMEN KUNTALIITTO

Kaija Majoinen
kehitysjohtaja, Kuntakehitys- ja tutkimusyksikkö

Anni Jäntti
tutkija

JAKELU Myller

TIEDOKSI Vaden

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki

Puhelin (09) 7711
Telefax (09) 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
www.kunnat.net

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14
00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors

Telefon (09) 7711
Telefax (09) 771 2291
fornamn.efternamn@kommunforbundet.f
www.kommunerna.net

Liite 3. Haastattelupyynnö sähköpostitse

Hei,

Olen Tampereen yliopiston kunnallispolitiikan opiskelija ja teen parhaillaan pro gradu -tutkielmaani Suomen kuntaliitolle. Tutkielman aihe on kunnan- ja kaupunginjohtajien palkan määräytyminen ja siihen vaikuttavat tekijät. Tutkimuksen alullepanijana on Kuntajohtajat Ry.

Ensinnäkin haluaisin kiittää kaupunkianne/kuntaanne vastauksesta, jonka sain tutkielmani ensimmäisessä vaiheessa keräämääni sähköpostikyselyyn. Saamistani tiedoista oli minulle korvaamaton apu.

Tutkielman toisessa vaiheessa on tarkoitukseni suorittaa haastatteluita sekä kunnanjohtajille, että kunnanhallituksen puheenjohtajille samaa aihepiiriä koskien. Tutkimuksen kannalta on oleellista, että samasta kunnasta molemmat johtajat osallistuvat haastatteluun. Siksi toivonkin, että Te suostuisitte haastateltavakseni.

Haastattelun kesto on noin puoli tuntia ja se nauhoitetaan tutkimusta varten. Kerättyä aineistoa käsitellään siten, että siitä ei ole tunnistettavissa yksittäisiä kuntia tai henkilöitä. Mikäli suostutte haastateltavaksi, voitte vapaasti ehdottaa Teille sopivaa paikkaa ja ajankohtaa haastattelun suorittamiselle. Käytännön syistä johtuen toivoisin kuitenkin, että voisin suorittaa molemmat kuntaanne/kaupunkianne koskevat haastattelut samana päivänä.

Terveisin,

Hall. yo Antti-Ville Vaden

(yhteystiedot)

Liite 4. Haastattelurunko

Kunnanjohtajien haastattelu:

1. Mitä tekijöitä kunnanjohtajien palkkaa määrittäessä tulisi yleisesti ottaa huomioon?
2. Mitkä tekijät olivat tai uskotte olleen suurimmassa roolissa teidän palkkaanne määrittäessä?
3. Vastaako palkkanne taso mielestänne kunnanjohtajan viran asettamia vaatimuksia?
4. Kuinka usein ja millä perusteilla palkkaanne tarkastetaan?
5. Mitä mieltä olette yksityisen sektorin johtajien ja kunnanjohtajien palkkojen välisestä suhteesta?
6. Onko teillä vielä jotain lisättävää tai muuta huomioitavaa kunnanjohtajan palkkauksesta ja sen määräytymisestä käytävään keskusteluun?

Kunnanhallituksen puheenjohtajien haastattelu:

1. Mitä tekijöitä kunnanjohtajien palkkaa määrittäessä tulisi yleisesti ottaa huomioon?
2. Mitkä tekijät olivat suurimmassa roolissa teidän kunnanjohtajanne palkkaa määrittäessä?
3. Tehtiinkö kunnassanne jonkinlaista selvitystyötä tai vertailuita kunnanjohtajan palkkaa määrittäessä?
4. Vastaako kunnanjohtajanne palkan taso mielestänne kunnanjohtajan viran asettamia vaatimuksia?
5. Kuinka usein ja millä perusteilla kunnanjohtajan palkkaa tarkastetaan?
6. Mitä mieltä olette yksityisen sektorin johtajien ja kunnanjohtajien palkkojen välisestä suhteesta?
7. Onko teillä vielä jotain lisättävää tai muuta huomioitavaa kunnanjohtajan palkkauksesta ja sen määräytymisestä käytävään keskusteluun?

Liite 5. Varianssianalyysin tulosteet

Varianssianalyysi kunnan organisaation koon mukaan vakioidulla palkalla

Alue

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Pirkanmaa	22	22,661	21,7835	4,6442	13,002	32,319	6,2	106,4
Itä-Uusimaa	7	31,243	19,7671	7,4713	12,962	49,525	3,3	57,3
Pohjois-Karjala	13	15,571	10,3781	2,8784	9,300	21,843	2,5	35,5
Total	42	21,897	18,9648	2,9263	15,987	27,807	2,5	106,4

Sig. 0,207

Johtajasopimus

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
On tehty	12	17,742	13,2296	3,8190	9,336	26,147	3,3	53,8
Ei ole	30	23,559	20,7871	3,7952	15,797	31,321	2,5	106,4
Total	42	21,897	18,9648	2,9263	15,987	27,807	2,5	106,4

Sig. 0,376

Kuntatyyppi

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Kaupunki	15	11,422	5,4828	1,4156	8,386	14,458	2,5	23,7
Kunta	27	27,716	21,2722	4,0938	19,301	36,131	6,5	106,4
Total	42	21,897	18,9648	2,9263	15,987	27,807	2,5	106,4

Sig. 0,006

Koulutus

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Alempi korkea-aste tai alempi	17	20,990	15,4218	3,7403	13,061	28,919	2,5	53,8
Ylempi korkea-aste tai ylempi	25	22,513	21,3283	4,2657	13,709	31,317	6,2	106,4
Total	42	21,897	18,9648	2,9263	15,987	27,807	2,5	106,4

Sig. 0,802

Hallituspolitiikka

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Vasemmistolainen	4	9,326	3,9026	1,9513	3,116	15,536	6,2	14,9
Porvarillinen	17	28,217	24,9529	6,0520	15,387	41,046	3,3	106,4
Keskustalainen	4	24,049	10,5429	5,2715	7,272	40,825	10,9	35,5
Punamulta	13	21,076	13,5960	3,7709	12,860	29,292	7,9	49,1
Koalitio	4	8,123	5,4545	2,7273	-,557	16,802	2,5	15,5
Total	42	21,897	18,9648	2,9263	15,987	27,807	2,5	106,4

Sig. 0,213

Yksi- tai kaksikielisyys

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Yksikielinen	36	20,117	18,2663	3,0444	13,936	26,297	2,5	106,4
Kaksikielinen	6	32,578	21,3057	8,6980	10,219	54,937	3,3	57,3
Total	42	21,897	18,9648	2,9263	15,987	27,807	2,5	106,4

Sig. 0,138

Kunnan henkilöstön edustus hallituksessa

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Ei henkilöstöä hallituksessa	19	31,136	23,4985	5,3909	19,811	42,462	9,0	106,4
Henkilöstöä hallituksessa	23	14,264	9,1578	1,9095	10,304	18,224	2,5	35,5
Total	42	21,897	18,9648	2,9263	15,987	27,807	2,5	106,4

Sig. 0,003

Koulutusala

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Hallintotiede	15	22,983	24,5124	6,3291	9,409	36,558	7,9	106,4
Kunnallistutkinto	2	17,416	5,8443	4,1325	-35,093	69,924	13,3	21,5
Oikeustiede	8	10,846	8,0575	2,8488	4,110	17,582	2,5	27,3
Valtiotiede	5	38,427	17,6304	7,8846	16,536	60,318	15,5	57,3
Yhteiskuntatiede	7	23,324	12,0267	4,5457	12,201	34,447	9,5	37,4
Muu	5	19,583	17,9754	8,0388	-2,736	41,903	6,2	49,1
Total	42	21,897	18,9648	2,9263	15,987	27,807	2,5	106,4

Sig. 0,237

Varianssianalyysi vakioimattomalla palkalla

Alue

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Pirkanmaa	22	5765,735	1049,2282	223,6962	5300,533	6230,936	4151,1	8100,0
Itä-Uusimaa	7	6296,676	1895,2303	716,3297	4543,880	8049,471	4900,0	10360,0
Pohjois-Karjala	13	5876,296	1101,6932	305,5547	5210,550	6542,043	4653,0	8824,4
Total	42	5888,446	1217,0973	187,8022	5509,172	6267,720	4151,1	10360,0

Sig. 0,614

Johtajasopimus

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
On tehty	12	6188,473	1615,9542	466,4858	5161,745	7215,202	4842,0	10360,0
Ei ole	30	5768,435	1025,4972	187,2293	5385,508	6151,362	4151,1	8824,4
Total	42	5888,446	1217,0973	187,8022	5509,172	6267,720	4151,1	10360,0

Sig. 0,318

Kuntatyyppi

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Kaupunki	15	6766,723	1359,5019	351,0219	6013,856	7519,590	5263,1	10360,0
Kunta	27	5400,515	805,2782	154,9759	5081,957	5719,072	4151,1	7809,7
Total	42	5888,446	1217,0973	187,8022	5509,172	6267,720	4151,1	10360,0

Sig. 0,000

Koulutus

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Alempi korkeaaste tai alempi	17	5957,942	1588,3935	385,2420	5141,265	6774,618	4500,0	10360,0
Ylempi korkeaaste tai ylempi	25	5841,189	918,0713	183,6143	5462,228	6220,150	4151,1	8100,0
Total	42	5888,446	1217,0973	187,8022	5509,172	6267,720	4151,1	10360,0

Sig. 0,764

Hallituspolitiikka

	N	Mean	Std. De- viation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Vasemmistolainen	4	6419,652	1202,6102	601,3051	4506,031	8333,274	5263,1	8100,0
Porvarillinen	17	5721,448	1324,8094	321,3135	5040,294	6402,602	4151,1	10360,0
Keskustalainen	4	5177,175	615,9055	307,9528	4197,132	6157,218	4653,0	6043,7
Punamulta	13	5581,248	709,3898	196,7493	5152,568	6009,928	4500,0	6850,5
Koalitio	4	7776,648	821,0381	410,5190	6470,193	9083,102	6824,4	8824,4
Total	42	5888,446	1217,0973	187,8022	5509,172	6267,720	4151,1	10360,0

Sig. 0,006

Yksi- tai kaksikielisyys

	N	Mean	Std. De- viation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Yksikielinen	36	5798,489	1040,1941	173,3657	5446,538	6150,440	4151,1	8824,4
Kaksikielinen	6	6428,188	2040,8319	833,1661	4286,467	8569,910	4900,0	10360,0
Total	42	5888,446	1217,0973	187,8022	5509,172	6267,720	4151,1	10360,0

Sig. 0,245

Kunnan henkilöstön edustus hallituksessa

	N	Mean	Std. De- viation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Ei henkilöstöä hallituksessa	19	5450,564	718,2963	164,7885	5104,356	5796,772	4151,1	6824,4
Henkilöstöä hallituksessa	23	6250,175	1426,9276	297,5350	5633,125	6867,225	4653,0	10360,0
Total	42	5888,446	1217,0973	187,8022	5509,172	6267,720	4151,1	10360,0

Sig. 0, 032

Koulutusala

	N	Mean	Std. De- viation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Hallintotiede	15	5653,587	784,0140	202,4315	5219,414	6087,759	4151,1	6850,5
Kunnallistutkinto	2	5225,015	106,0448	74,9850	4272,240	6177,790	5150,0	5300,0
Oikeustiede	8	6865,300	1937,6545	685,0643	5245,380	8485,220	4950,0	10360,0
Valtiotiede	5	5641,826	753,9898	337,1945	4705,624	6578,028	4900,0	6824,4
Yhteiskuntatiede	7	5367,523	654,3113	247,3064	4762,386	5972,660	4653,0	6322,0
Muu	5	6271,344	1476,0622	660,1151	4438,571	8104,117	5061,9	8100,0
Total	42	5888,446	1217,0973	187,8022	5509,172	6267,720	4151,1	10360,0

Sig. 0,133

Liite 6. Haastatteluiden luokitellut ilmaukset

Kuntaa koskevat ilmaisut (6 kpl)	Kunnanjohtajaa koskevat ilmaisut (8kpl)
Asukasluku	Muodollinen pätevyys:
Kunnassa meneillään olevat muutokset	Eriyispätevöitymiset
Henkilöstön määrä	Kokemus / Urakehitys
Kaksikielisyys	Koulutus
Kunnan sijainti	Kunnanjohtajan persoona:
Taloudellinen tilanne	Muutosvalmius
Kunnanjohtajan työtä koskevat ilmaisut (7 kpl)	Joustavuus
Työaika	Into
Julkisuus	Edellisestä työstä saatu palkka
Työnohjaus	Palkkatoivomus
Työn raskaus	
Kiire	
Vastuu	
Yhdistetyt tehtävät	
Kunnalliselämän erityispiirteitä koskevat ilmaisut (10 kpl)	Kunnan palkkausjärjestelmää ja yleisiä käytäntöjä koskevat ilmaisut (11 kpl)
Kunnallisen päätöksentekojärjestelmän haasteet johtamiselle	Edeltävän kunnanjohtajan palkka
Johtajan työn tuloksen mittaus	Määräaikaisuus
Johtajan palkan esille otto / tarkistus	Naapurikuntien palkkataso
Kutsumus työhön	Palkan tarkistus sykli
Työn houkuttavuus	Yleiskorotukset
Luottamushenkilöt palkan määrittelijöinä	Neuvottelumenettely virkaan astuessa
Kunnan sisäiset palkkasuhteet	Sopimuspalkan osat
Urakehitys kunnassa	Ulkopuolinen apu
Poliittisessa kulttuurissa vallitsevat riidat	Palkkahierarkia
Julkisen hallinnon yleinen palkkataso	Korotuskarenssi
	Ohjeistus / palkkajärjestelmä