

Keskustelua – Diskussion

Syrjäseutulisä osana Suomen alue- ja palkkapolitiikkaa

Syrjäseutulisä on ollut palkkaan kuuluva lisäetu, jota valtion ja kunnan virkamiehille maksettiin vuosina 1950–1989 niin sanotun taulukkopalkan lisäksi sellaisissa osissa maata, jotka sovitiin kriteerein oli määritelty syrjäiseksi. Syrjäseutulisä muodostui sotien jälkeen välineeksi, jolla houkuteltiin virkamiehiä syrjäisille tai sellaisille alueille, joilla olot muutoin ovat vaikeita. Maaseudun väestömäärä oli vielä kasvussa, perustettiin uusia kouluja ja muitakin palveluja syrjäseuduille, mutta virkamiehiä oli vaikea saada. Varsinaisesta aluepolitiikasta ei vielä edes paljoa keskusteltu. Syrjäseutulisästä muodostuikin merkittävä vaikutin, mutta samalla se jäykisti virkarakenteita ja sen tarve asetettiin lopulta kyseenalaiseksi. Varsinainen syrjäseutulisä korvattiin vuonna 1989 kylmäalueenlisällä ja saaristolaisella, ja nykyään käydään keskusteluja syrjäisten seutujen tukijärjestelmän tulevaisuudesta.

Syrjäseutulisän käyttöönotto Suomessa

Syrjäseutulisä otettiin käyttöön 5. lokakuuta 1950. Alun perin Virkamiesliitto oli vuonna 1948 ehdottanut, että ”*hävitetyn alueen päiväraha*” korvattaisiin niin kutsutulla *kylmänvyöhykkeenlisällä*. Kyseinen päiväraha oli osa niitä toimia, joita sodan jälkeen oli Lapin jälleenrakentamisen yhteydessä ryhdytty maksamaan riittävän työvoiman turvaamiseksi. Tästä oli Pohjois-Suomen komitean (1954) mukaan silloisten neuvottelujen jälkeen muotoutunut lähinnä kunta-alalla laajempi palkan osa, jota alettiin kutsua epävirallisesti syrjäseutulisäksi. Ruotsissa oli Virkamiesliiton ehdottama kylmäalueenlisä ollut käytössä jatkuvasti jo vuodesta 1903 lähtien.

Edellä mainittu järjestelmä koski lähinnä kuntien opettajille ja muille koululaitoksen palveluksessa oleville maksettuja palkkoja. Valtio maksoi vastaavasti kyseisille kunnille korotettua valtionosuutta enintään 20 prosenttia. Mainittujen ryhmien lisäksi oli jo aiemmin ryhdytty erilaisille erityisryhmille maksamaan sijainnista johtuen muun muassa *rajaseutulisää* tai *toimirahaa* työskenteleystä vaikeissa olosuhteissa, kuten merialueella sijaitsevilla saarilla. Näiden järjestelmien yhtenäistämistä varten asetettiin komitea, joka antoi mietintönsä vuonna 1956. Komitea esitti eri järjestelmien yhdistämistä yhtenäiseksi *syrjäseutulisäksi*, jota maksettiin rajaseuduilla tai muutoin syrjäiseksi

katsottavilla paikkakunnilla. Komitea loi pisteytysjärjestelmän, johon vaikuttivat seuraavat seikat:

1. harva asutus (1–3 p.),
2. etäisyys erikseen määrättävistä asutuskeskuksesta (1 p.),
3. autolla liikennöitävää tieyhteyttä vailla oleva saari, jos matka mantereelle tai Ahvenanmaan pääsaarelle on yli 5 kilometriä (1 p.) ja ulkosaarissa, jos kyseessä oleva matka on yli 20 kilometriä (1 lisäpiste ja talviakaan vielä 1 p.),
4. pohjois- ja itärajan läheisyys (1 p.) ja
5. kylmillä seuduilla vuoden keskilämpötilan perusteella (1–2 p.).

Syrjäseutukomitean esityksessä oli etäisyyden osalta nelivaiheinen menettely, jossa otettaisiin erikseen huomioon etäisyys Helsingistä, Tampereelta ja Turusta, muista yli 10 000 asukkaan kaupungeista ja kauppaloista sekä etäisyys muista kaupungeista ja kauppaloista. Lopullisessa esityksessä ei näin monimutkaiseen luokitteluun menty.

Järjestelmä oli kehittynyt lopulliseen muotoonsa 1960-luvulla, jolloin saariston käsitettä täsmennettiin ja laajennettiin (Suomen Asetuskokoelma... 1962). Sitä kehiteltiin useissa komiteoissa ja toimikunnissa. Valtioyönantajan tarkoituksena oli varmistaa yhteiskunnan tarjoamien palvelujen saataavuus ja hallinnon toimivuus valtakunnan kaikissa osissa. Syrjäseutulisän katsottiin myös korvaavan syrjäseutujen puuttuvia tai puutteellisia kulkuyhteyksiä, pitkiä koulunkäyntimatkoja ja asumisesta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia. Näiden mittavien kustannusten lisäksi sillä ajateltiin kompensoitavan haittoja, joita syrjäisestä työskentelypaikkakunnasta saattoi aiheutua ammatillisille tai koulutuksellisille kehittämismahdollisuuksille. Kysymyksessä oli osa palkkaa. Kalliinpaikanlisä ja matkakorvaukset ovat eri kysymyksiä.

Syrjäseutulisä oli työmarkkinajärjestöjen sopimusasia. Kerran sovittua järjestelmää oli vaikea muuttaa ainakaan heikentävään suuntaan, jollei samalla tehty muita merkittäviä parannuksia palkkukseen. Valtion työmarkkinalaitos kuitenkin otti asian esille neuvotteluissa 1980-luvulla katsoen olosuhteiden muuttuneen 30 vuoden aikana suuresti.

Syrjäseutulisän piiriin kuului vuoden 1986 virkaehtosopimuksen mukaan Lapin lääni kokonai-

tai palkankorotukset ole siihen vaikuttaneet. Sen merkitys on näin vähentynyt, eikä sitä ole koettu samanlaisiksi houkutteleviksi työhön syrjäseuduille kuin syrjäseutulisjärjestelmä aikanaan oli. Oikeus vanhamalliseen syrjäseutulisään jäi kuitenkin niille virkamiehille, jotka sen lakkauttamishetkellä olivat sen piirissä. Lapin maakuntaliiton edunvalvontapäällikkö Jaakko Ylitalon (2004) mukaan tämä on vaikuttanut virkamiesten liikkuvuutta estävästi.

Syrjäseutujen tukemisen tulevaisuus?

Kun kolmannessa valtakunnallisessa maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa (Ihmisten maaseutu... 2000) oli esitys syrjäisten alueiden verovähennysjärjestelmästä, monissa esityksestä annetuissa lausunnoissa pidettiin sitä parempana palata aikaisempaan syrjäseutulisään. Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän syrjäisen maaseudun teemaryhmä käynnisti – myös tämän kirjoituksen taustalla olevan – selvitystyön siitä, olisiko syrjäseutulisä otettavissa uudelleen käyttöön (Syrjäseutulisästä 2004). Monet kunnat olivat ryhtyneet maksamaan eräille ammattiryhmille, joiden saatavuudessa oli ollut ongelmia, korotettua palkkaa. Tähän ei ole kuitenkaan ollut mahdollisuuksia ”palkkahoukutinta” eniten tarvinneilla, useimmiten maamme köyhimpiin kuuluvilla kunnilla. Vaihtoehtona alettiin meilläkin vaatia Norjan esimerkin mukaista järjestelmää. Niin kutsutun *Norjan mallin* osana on ollut käytössä valtion maksamia palkan lisäeräille avainryhmille, kuten opettajille ja lasten hoitajille (Eikeland 1999: 10–13).

Työnantajatahoilla pidettiin syrjäseutulisän palkkausjärjestelmän vanhakantaisena ja nykyiseen palkkausjärjestelmään huonosti sopivana, jopa mahdottomana. Palkkausjärjestelmät ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana muuttuneet huomattavasti. Jäykistä ja automaattisista lisistä on luovuttu lähes kokonaan, kuten useimmiten kiinteistä palkkaluokistakin. On siirrytty henkilökohtaisten seikkojen ja työn vaativuuden perusteella määrättyyään palkkaukseen. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan kukin kunta voi nykyisin melko väljissä puitteissa ja itsenäisesti maksaa henkilöstönsä palkat. Tehtäviä yhdistetään monella eri tapaa, eikä ole olemassa kattavaa tietoa siitä, mitä eri tehtävistä maksetaan. Tiukimmin säännelty on nykyisin opetusala, mutta senkin osalta keskustellaan kokonaispalkkaukseen siirtymisestä.

Ratkaiseva muutos on ollut, että kuntien valtionosuudessa on siirrytty laskennallisiin perusteisiin. Syrjäisyys ei näy enää henkilöstön palkan lisäkustannuksena, joka aiemmin vaikutti suoraan kustannusperusteiseen valtionosuuteen. Nyt se on

otettu huomioon kuntien valtionosuuteen vaikuttavana syrjäisyyskertoimena sekä saaristokertoimena, mutta kuntamäärää on huomattavasti supistettu.

Palkansaaajärjestöjen taholta syrjäseutukysymyksiä selvittäneelle teemaryhmälle kerrottiin, ettei kentältä ole tullut tämän suuntaisia ehdotuksia. Asiasta ei ole järjestötasolla keskusteltu. Syrjäseutulisän mahdollisuutta ei kuitenkaan haluttu sulkea pois, mutta sitä ei enää koettu niin merkittävänä, että siitä olisi pidetty kovempaa ääntä. Aloitetta odotettiin muualta.

Syrjäseutulisän perustamiseen aikanaan johtaneet seikat ovat yhä tunnistettavissa. Monissa tapauksissa erot maan eri osien välillä ovat vain lisääntyneet. Etäisyydet palveluihin ovat kasvaneet, osallistuminen koulutukseen ja itsensä kehittämiseen on entisestään vaikeutunut, vaikka tietotekniikka on sitä myös helpottamassa. Tiettyihin erityistehtäviin, kuten lääkäreiksi ja aineenopettajiksi on ollut vaikea saada päteviä henkilöitä. Siksi syrjäseuduilla tarvittaviin edelleen erityisiä houkuttimia asiantuntevien henkilöiden palkkaamiseksi erityistehtäviin. Tätä ei kuitenkaan voi jättää pelkästään kuntien kustannettavaksi. Valtion mukaan tulo olisi tarpeen, koska syrjäisillä alueilla sijaitsevat kunnat ovat tulotasoltaan keskimääräistä alhaisempia ja pitkistä etäisyyksistä tai saaristoisuudesta aiheutuu muutoinkin lisäkustannuksia. Kuntien valtionosuuden syrjäisyyskerrointa voitaisiin kehittää erityisen palkkaustarpeen huomioon ottavaksi. Toinen vaihtoehto olisi uuden tukijärjestelmän luominen.

LÄHTEET

- Eikeland, S. (1999). Personal incentives on Norwegian Regional Policy. *Nordregio WP 1999: 5*. 17 s.
- Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupoliittikka. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma vuosille 2000–2004 (2000). *Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän julkaisu 8/2000*. 176 s.
- Komiteanmietintö* (1954). Pohjois-Suomen komitea, Mon. 1954: 3. Helsinki.
- Komiteanmietintö* (1956). Syrjäseutukomitean mietintö 1956: 9. Helsinki.
- Komiteanmietintö* (1971). Syrjäseutulisätoimikunnan mietintö 1971: B 114. Helsinki.
- Komiteanmietintö* (1973). Syrjäseutulisäajärjestelmätoimikunnan mietintö 1973: 43. Helsinki.
- Suomen Asetuskokoelma 56/1962* (1962). Asetus virkamiehelle maksettavasta syrjäseutulisästä. Helsinki.
- Syrjäseutulisä (1988). Julkaisematon pienenmuistio 15.2.1988.
- Syrjäseutulisästä (2004). Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän syrjäisen maaseudun teemaryhmän muistio 20.8.2004. Julkaisematon moniste.

Virkaehtosopimus kylmänalueenlisän ja saaristolisan suorittamisesta valtion virkamiehille sekä syrjäseutulisän lakkauttamisesta 27.12.1989 (1989).
Yhtenäiseen syrjäseutulisäjärjestelmään siirtyminen (1956). Päiväämätön muistio Syrjäseutulisäkomitean mietinnön (1956) välissä. Valtioneuvoston arkisto, Helsinki.

Ylitalo, J. (2004). Puhelinkeskustelu. 27.9.2004.

MATTI SIPPOLA¹
*Alueiden ja hallinnon kehittämissasto,
Sisäasiainministeriö*

¹<matti.sippola@intermin.fi>