

Ehdotus valtioneuvoston periaatepäätökseksi monipaikkaisen työn, opiskelun ja asumisen tukemiseksi

VM109:00/2021

Ehdotus valtioneuvoston periaatepäätökseksi monipaikkaisen työn, opiskelun ja asumisen tukemiseksi.

Sisällys

1 Johdanto	1
2 Monipaikkaisuus käsitteenä ja ilmiönä	2
3 Arvio toimintaympäristön kehittymisestä	4
4 Lainsäädännön nykytila	5
5 Monipaikkaisuuden edistäminen ja alueellisesti kattava digitaalinen infrastruktuuri ja tietoliikenneyhteydet	6
6 Monipaikkainen työskentely	8
7 Julkisten palveluiden järjestäminen monipaikkaisuutta edistävällä tavalla	10
8 Monipaikkaisuus kuntien näkökulmasta	11
9 Monipaikkainen opiskelu	13
10 Monipaikkaisuuden edistäminen aluekehittämisen kokonaisuudessa	14
11 Monipaikkaisuuden edistäminen ilmastotavoitteiden kannalta	16

1 Johdanto

Tällä periaatepäätöksellä linjataan eri hallinnonalojen tarvittavia toimia, joilla tuetaan joustavan monipaikkaisen työskentelyn, opiskelun tai asumisen mahdollisuuksien vahvistamista.

Periaatepäätöksen valmistelu perustuu hallituksen puoliväli- ja kehysriihessä 29.4.2021 tehtyyn päätökseen, jonka mukaan hallitus edistää koronapandemian oloissa yleistyneiden monipaikkaisen työn ja opiskelun muotojen vakiintumista. Ehdotusta periaatepäätöstä on valmisteltu valtiovarainministeriön 14.9.2021 asettamassa poikkihallinnollisessa työryhmässä (VN/20653/2021).

Periaatepäätöksen luvut 5-11 sisältävät toimet, joilla tuetaan joustavan monipaikkaisen työskentelyn (sisältäen myös valtion työnantajapolitiikan), opiskelun ja asumisen mahdollisuuksien vahvistumista. Periaatepäätöksen valmistelun yhteydessä on arvioitu monipaikkaisuuskehityksen vaikutusta mm. aluekehitykseen, ilmastotavoitteiden saavuttamiseen, alueellisesti kattavaan digitaaliseen infrastruktuuriin ja tietoliikenneyhteyksiin ja meneillään oleviin valtion hankkeisiin sekä selvitetty hallinnonalojen lainsäädännön nykytilaa suhteessa monipaikkaisuuskehitykseen.

Monipaikkaisen työn, opiskelun ja asumisen osalta eletään voimakasta murrosvaihetta. Tutkittua tietoa ja tilastoja aiheesta on vähän ja kehitys voi olla nopeaa. Tilannekuvaa ja toimenpidearvioita on varauduttava päivittämään.

Periaatepäätöksen valmistelun yhteydessä on laadittu selvitykset Alueellisesti kattava digitaalinen infrastruktuuri ja tietoliikenneyhteyksistä, monipaikkaisuuden vaikutuksista ja edistämisestä aluekehittämisen kokonaisuudessa, monipaikkaisesta opiskelusta, monipaikkaisuuden vaikutuksista ilmastoon ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseen ja monipaikkaisuuden edistämisestä valtionhallinnossa ja valtiolla käynnissä olevissa kehittämishankkeissa. Lisäksi selvitettiin hallinnonalojen lainsäädännön nykytilaa suhteessa monipaikkaisuuden edistämisen tavoitteisiin.

2 Monipaikkaisuus käsitteenä ja ilmiönä

Monipaikkaisuus on laaja ilmiö, joka koostuu niin työhön, opiskeluun, kuin asumiseen sekä vapaa-ajan asumiseen liittyvästä monipaikkaisuudesta. Monipaikkaisuudella on useita eri merkityksiä ja muotoja, jotka vaikuttavat siihen, miten monipaikkaisuutta on hyvä tukea ja mitä vaikutuksia sillä on.

Monipaikkaisella työllä voidaan tarkoittaa työtä, jota pystytään tekemään turvallisesti digitaalisilla työvälineillä fyysisestä paikasta riippumatta. Sen vastinparina voidaan pitää paikkasidonnaista työtä. Paikkasidonnainen työ on fyysisesti sidottua tilan, työvälineiden, asiakkaiden tai vaikkapa digitoimattoman aineiston perusteella. Usein työtehtävät ja työnantajan tarve ratkaisevat sen, voidaanko työtä tehdä monipaikkaisesti vai paikkasidonnaisesti. Esimerkkejä monipaikkaisista työskentelypaikoista ovat toisella paikkakunnalla sijaitsevat oman työnantajan toimipaikat, yhteiskäyttötilat, koti, kahvila, toimistohotelli.

Kansainvälisen etätyötä koskevan puitesopimuksen määritelmän mukaan etätyöllä tarkoitetaan sellaista työtä, joka voitaisiin tehdä työnantajan tiloissa, mutta joka on organisoitu tehtäväksi tai tehdään tietotekniikkaa käyttäen säännöllisesti muualla. **Etätyön voidaan katsoa olevan yksi tapa tehdä työtä monipaikkaisesti.** Esimerkiksi valtion voimassa olevan linjauksen (VN/24414/2020) mukaan valtiolla tehtävää etätyötä ei ole työ viraston omassa tai useamman viraston yhteisessä palvelukeskuksessa tai asiakaspalvelupisteessä taikka viraston sivutoimipaikassa, koska nekin ovat työnantajan tiloja. Virastossa on kuitenkin voitu päätätä, että henkilöstö voi etätyöhön verrattavasti työskennellä viraston toisessa toimipisteessä tai toisen viraston tiloissa.

Työn paikkariippumattomuus ja etätyö on lisääntynyt huomattavasti viime vuosina erityisesti digitalisaation myötä.

Monipaikkaisen työn tekemisen, mutta myös asumiseen ja opiskelun mahdollisuuksiin vaikuttaa organisaatioiden monipaikkaisuus. Yritykset, virastot, oppilaitokset ovat monipaikkaisia, kun niillä on toimipaikkoja tai ne tarjoavat palveluita eri paikkakunnilla.

Digitalisaation ja teknologisen kehityksen voidaan katsoa olevan etätyön kannalta keskeisessä roolissa, sillä se on luonut infrastruktuurin ja puitteet, joiden vuoksi etätyö on tänä päivänä mahdollista laajassa mittakaavassa (Tantarimäki 2020: 88¹). Toisin sanoen digitaalisen toimintaympäristön myötä työn tekeminen ei ole enää sidottu aikaan ja paikkaan, joka lisää

¹ Tantarimäki (2020) Etätyö tulee taas. Maaseutututkimus Vol 28 Nro 1 (2020)

työnteon joustavuutta (Valtiovarainministeriön julkaisu 2017: 17). Etätyön mahdollisuudet vaikuttavat kohdistuvan erityisesti digitaalisen tietotyön ympärille, jonka vuoksi on huomionarvoista, että läheskään kaikki työ ei ole toteutettavissa etätyönä.

Myös pendelöinnissä ja kausityössä voidaan katsoa olevan kyse työhön liittyvästä monipaikkaisuudesta. Tilastokeskuksen ja Suomen ympäristökeskuksen Yhdyskuntarakenteen seurannan -työmatka-aineiston (YKR 2021)² perusteella reilu kolmannes työllisistä käy töissä (pendelöi) oman kotikunnan ulkopuolella (806 000 hlöä, 35% työllisistä). Toisessa seutukunnassa käy töissä 262 000 hlöä (11% työllisistä) ja toisessa maakunnassa 148 000 hlöä (6%). Viime aikoina pendelöinnin määrä on kasvanut erityisesti suurista kunnista kohti pieniä, kun samaan aikaan pendelöinti reuna-alueilta kohti keskuksia on pysähtynyt ja lähtenyt pieneen laskuun (Alasalmi ym. 2020: 29)³. Asuntomarkkinoiden toimivuus on pendelöinnin ja työvoiman liikkuvuuden kannalta ratkaisevassa asemassa, koska se vaikuttaa keskeisesti ihmisten mahdollisuuksiin muuttaa asumispreferenssejä vastaaville alueille (Alasalmi ym. 2020: 93). Pendelöintiin vaikuttavia tekijöitä ovat mm. asuntojen hintataso, liikenneyhteydet, koulutustaso, tulotaso, ikä ja sukupuoli. Tilastokeskuksen pendelöintitieto perustuu työpaikan viralliseen sijaintiin ja vakituiseen asuinpaikkaan, eikä huomioi etätyön ja paikkariippumattoman työn sijaintia, kuten kotona etätyön tekemistä. Tältä osin työssäkäyntitietoihin liittyy kuitenkin suurta epävarmuutta ja tarve kehittää paikkariippumattoman työn tilastointia.

Maatalous ja matkailu ovat monipaikkaisuuden näkökulmasta merkittävimmät kausityön toimialat, ja iso osa kausityöntekijöistä tulee toiselta paikkakunnalta.

Opiskelun monimuotoisuus ilmenee mahdollisuuksina opiskella esimerkiksi lähi- ja etäopinnoissa. Opiskeluun liittyvä monipaikkaisuus ei välttämättä vaadi paikkakunnan vaihtoa, koska koulutuksen saavutettavuutta voidaan turvata digitalisaation ja teknologian avulla. Toisaalta opiskelu lisää monipaikkaisuutta silloin, kun sen vuoksi joudutaan yöpymään toisella paikkakunnalla ja mahdollisesti hankkimaan asunto opiskelua varten. Kakkosasuminen opiskelun vuoksi keskittyy kaupunkeihin, joissa oppilaitokset sijaitsevat. Etäopiskelumahdollisuuksien lisääntyminen voi tulevaisuudessa vähentää tarvetta muuttaa opiskelupaikkakunnalle. Toiseen maakuntaan muuttaa vuosittain noin 50 000 15-24-vuotiasta nuorta, mikä on n. 10 prosenttia ikäluokasta (Tilastokeskus 2021a). Vuonna 2019 tutkintotavoitteisista opiskelijoista 90 prosenttia opiskeli kaupunkimaisissa kunnissa. (Tilastokeskus 2021a)

Monipaikkaisuus ei liity vain tutkintoon johtavaan koulutukseen, vaan yhtä lailla kokopäiväisesti ja pitkäkestoisesti kansanopistojen ja liikunnan koulutuskeskusten järjestämään vapaan sivistystyön koulutukseen.

Vapaa-ajan asuminen on yksi merkittävimmistä monipaikkaisuuden muodoista. Suomessa oli vuoden 2019 lopussa 511 900 vapaa-ajan käyttöön rekisteröityä pientaloa (Tilastokeskus 2020a). Joka viidennessä, eli 64:ssä kunnassa on enemmän vapaa-ajan asuntoja kuin vakitui-

² https://www.ymparisto.fi/fi-fi/elinymparisto_ja_kaavoitus/yhdyskuntarakenne/tietoa_yhdyskuntarakenteesta/yhdyskuntarakenteen_seurannan_aineistot

³ Alasalmi ym. (2020). Työn ja työvoiman alueellinen liikkuvuus ja monipaikkainen väestö. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020: 12. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-928-8>

sesti asuttuja asuntoja. Säännöllisiä vapaa-ajan asuntojen käyttäjiä on arvioitu olevan Suomessa noin 2,4–2,9 miljoonaa (Voutilainen ym. 2021). Vapaa-ajan asuntojen omistajien keski-ikä on 63 vuotta (Tilastokeskus 2020a). Monipaikkaisuuden kannalta merkittävä ryhmä ovat vakituisesti mökkikunnan ulkopuolella asuvat vapaa-ajan asukkaat. Ulkopaikkakuntalaisiin omistajatalouksiin kuuluu 560 000 henkilöä. Kausiasumisessa samat ihmiset ovat kausittain maalla ja kaupungissa, jolloin he ovat monipaikkaisia molempiin suuntiin. (Alasalmi et al. 2020.) Etä- ja paikkariippumattoman työn yleistymisen voi lisätä vapaa-ajan asumisen suosiota.

Sosiaaliin syihin tai perhesyihin liittyvällä monipaikkaisuudella tarkoitetaan sitä, että perheenjäsenten elämä on jakautunut usean eri paikan välille. Monipaikkaisia asumisen järjestelyjä voi liittyä esimerkiksi erotilanteiden jälkeiseen lasten asumiseen, etäsuhteisiin tai etäomaishoittoon. Perhesyihin liittyvän monipaikkaisuuden yleisyydestä ei ole olemassa tarkkaa tilastotietoa. **Pakotettua monipaikkaisuutta** liittyy Suomessa esimerkiksi asunnottomuuteen, laitoshoittoon, vankilatuomioihin, lasten sijaishuoltoon ja pakolaisuuteen. Pakotettu monipaikkaisuus on lukumääräisesti muita monipaikkaisuuden muotoja marginaalisempi ilmiö.

Monipaikkaisuus synnyttää tiivistä vuorovaikutusta eri alueiden välille. Monipaikkaisuudella on moninaisia aluekehitysvaikutuksia, kuten vaikutukset työllisyyteen ja alueiden elinvoimaan, palveluiden käyttöön ja tarpeeseen, paikallisyhteisöihin, liikenne- ja viestintäjärjestelmään sekä ympäristöön.

3 Arvio toimintaympäristön kehittymisestä

Monipaikkaisuus vaikuttaa ja tulee kiistatta myös jatkossa vaikuttamaan miljoonien suomalaisten arkeen ja elämään. Monipaikkaisuus muuttaa ihmisten liikkumista, mikä vaikuttaa laajasti toimintaympäristöömme.

Digitalisaatio toimii monipaikkaisuuden ajurina. COVID-19-pandemia on vauhdittanut digitalisaation etenemistä, kun käyntiasiointia on siirtynyt sähköiseen asiointiin, etätyö, videoneuvottelut ja verkkokauppa ovat yleistyneet ja niiden tarvitsemia tietoliikenneyhteyksiä on parannettu. Digitaalisten työvälineiden käytön arkipäiväistyminen ja infrastruktuurin vahvistuminen madaltanee jatkossa kynnystä myös edistyneemmän digitalisaation käyttöön.

Suomi kuuluu EU:n kärkimaihin kansalaisten digitaalisissa taidoissa, 76 prosentilla väestöstä on vähintään digitaaliset perustaidot. Digibarometrissä suomalaiset yritykset sijoittuvat korkealle kaikilla vertailun osa-alueilla ja johtavat muita EU-verrokkeja erityisesti pilvipalveluiden käytössä. Julkisen sektorin digitalisaatiota kuvaavissa vertailuissa Suomi on sijoittunut toistuvasti ykköseksi⁴. Vaikka ikääntyneiden digivalmiudet ovat osin pandemian aiheuttaman ”digiloikan” myötä parantuneet, digitaalinen syrjäytyminen iän, kielen, paikkakunnan tai huono-osaisuuden kasautumisen näkökulmasta on kuitenkin edelleen vakavasti otettava huoli.

⁴ DIGI-barometri 2021. <https://www.etla.fi/julkaisut/digibarometri-2021-vuosikymmen-verkkokauppa-ja-alustataloutta/>

Etätyön arvioidaan säilyvän monipaikkaisen työn suosittuna toteuttamistapana myös pandemian jälkeen. Pääasiallinen etätyö on mahdollista arviolta 30-40 prosentille työllisistä. Valtion virastoja koskevien selvitysten mukaan virastot arvioivat etätyön määräksi viiden vuoden kuluttua keskimäärin noin puolet. Kyselyiden vastausten mukaan etätyötä voidaan soveltaa vajaaseen 60 prosenttiin tehtävistä. Laajemmin etätyön määräksi on tuoreen ”Etätyö ja liikenteen kasvihuonekaasupäästöt”- tutkimuksen mukaan ennustettu koskevan keskimäärin 577 000 työllistä vuonna 2030, maksimissaan jopa 800 000 työllistä (Metsäranta ym. 2021).⁵

Työntekijöiden kokemukset etätyöstä koronapandemian aikana ovat olleet Suomessa pääosin myönteisiä ja etätyöntekoa ollaan halukkaita jatkamaan myös koronapandemian jälkeen. Jopa 52 % etätyötä tehneistä haluaa jatkaa etätöissä pysyvästi myös tulevaisuudessa. Etenkin 30–59-vuotiaat, korkeakoulutetut ja ylimpään tuloluokkaan kuuluvat ovat halukkaita tekemään pysyvästi etätöitä myös koronapandemian jälkeen. (Kovalainen ym. 2021.)

Tuoreessa ”Monipaikkaisuus – nykytila, tulevaisuus ja kestävyys” -raportissa esitetyn ennustemallin perusteella monipaikkaisen väestön painopiste siirtyy 2020-luvulla entistä vahvemmin kohti Etelä-Suomea suurten kasvavien kaupunkiseutujen vaikutusalueille (Rannanpää ym. 2022)⁶ Kehitys yhtäältä lisää liikennevirtoja Etelä-Suomessa suurten kaupunkiseutujen välillä ja sisällä erityisesti työperäisen liikkumisen vuoksi sekä laajemmin suurten kaupunkiseutujen ja mökkikuntien välillä. Toisaalta monipaikkaisuus edistää myös monikeskuksista aluerakennetta ja hyödyttää maaseutua ja saaristoa, erityisesti perinteisiä mökkikuntia. Etätyön yleistymisen voi myös merkittävästi vähentää pendelöintivirtoja.

4 Lainsäädännön nykytila

Lukuisat säädökset mahdollistavat ja tukevat monipaikkaista työskentelyä ja monipaikkaisuutta. Sille on hyvä lainsäädännöllinen pohja. Toisaalta on joitakin tehtäväalueita, joissa monipaikkaisuuden huomioiminen on osin koettu ongelmallisena. Kuntia koskevan sääntelyn yhteydessä on esimerkiksi todettu, ettei monipaikkaisuudesta ole mahdollista säätää lainsäädännössä juridisesti velvoittavana käsitteenä. Tämä ei kuitenkaan estä esimerkiksi monipaikkaista työskentelyä, opiskelua eikä virastojen monipaikkaista sijoittelua.

Kansainvälisissä mittauksissa (DESI⁷) Suomen vahvuuksina nähdään edistysellinen tieto- ja viestintäteknologiaa sivuava lainsäädäntö. Sähköisestä asioinnista, tiedonhallinnasta, sähköisen viestinnän palveluista ja mm. digitaalisten palvelujen tarjoamisesta on säädökset. EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja sitä täydentävä kansallinen säätely vaikuttavat kaikkeen viranomaistoimintaan. Eri hallinnonaloilla säädetään palvelujen järjestämisestä, tuottamisesta ja palvelusisällöistä, joissain tapauksissa myös virastojen sijainnista. Työntekijöiden

⁵ Metsäranta Heikki, Aro Rasmus, Blomqvist Petri, Levä Tapio, Nissinen Aino, Rannanpää Sari 2021: Etätyön vaikutukset liikenteen kasvihuonekaasupäästöihin. Valtioneuvoston selvitys 2021:4

⁶ Rannanpää Sari, Antikainen Janne, Aro Rasmus, Huttunen Jaakko, Hovi Sebastian, Pitkänen Kati, Strandell Anna, Nurmio Kimmo, Rehunen Antti, Vihinen Hilka, Lehtonen Olli, Muilu Toivo, Weckroth Mikko 2022: Monipaikkaisuus – nykytila, tulevaisuus ja kestävyys. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:9

⁷ <https://www.ficom.fi/ict-ala/tietopankki/sahkoinen-asiointi/kansainvalisia-tietoyhteiskuntavertailuja/kansainvalisia-tietoyhteiskuntavertailuja/#DESI>

liikkuvuus huomioidaan mm. verotuksessa ja monipaikkaisuuden mahdollistavaa laajakais-taracentamista tuetaan.

Hallintolaissa säädetaan hallinnon palveluperiaatteesta. Palvelut tulee saada yhdenvertaisesti koko maassa, kielelliset oikeudet tulee turvata ja fyysinen asiointi mahdollistaa.

Kotikuntalain mukaan jokaisella Suomessa asuvalla voi olla vain yksi kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka. Yhden kotikunnan periaate on yhteiskuntamme useiden väestörekisteri- ja tilastotietoihin perustuvien järjestelmien lähtökohta (mm. valtionosuusjärjestelmä). Useat kunnan palvelut ovat kuitenkin muiden, kuin kunnan vakituisten asukkaiden vapaasti saatavilla, kuten kirjasto- ja liikuntapalvelut. Myös muiden kuin kunnan vakituisten asukkaiden mahdollisuutta osallistua kunnan toimintaan on lisätty. Varhaiskasvatusta järjestetään pääsääntöisesti kunnassa asuville lapsille. Esi- ja perusopetuksessa kunta osoittaa oppilaalle lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa opetusta annetaan sellaisella oppilaan omalla äidinkielellä, jolla opetuksen järjestäjä on velvollinen opetusta järjestämään. Oppilas voi hakeutua myös muuhun kuin hänelle osoitettuun lähikouluun, jos oppilaspaikkoja on vapaina. Toiselle asteelle, korkeakouluihin ja vapaan sivistystyön koulutukseen on paikkakunnasta riippumaton vapaa hakeutumisoikeus. Terveystuholaitaissa mahdollistetaan julkisen terveysaseman ja erikoissairaanhoidon yksikön valinta oman kunnan ulkopuolelta. Kiireellistä hoitoa ja kiireellisiä sosiaalipalveluja on annettava asuinkunnasta riippumatta. Myös nuorisotyö on paikkaan ja aikaan sitoutumatonta.

Monipaikkaisuuteen ei kuitenkaan katsota voivan liittyä verotuksellisia ja äänioikeuteen tai vaalikelpoisuuteen liittyviä oikeuksia kunnallisen verotusoikeuden perustuslain suojan, verotuksen tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä perustuslain turvaaman kansanvaltaisuusperiaatteen vuoksi. Myös osa kuntien palveluista on sidottu kotikuntaan. Kuntien vastuulla olevien lakisääteisten peruspalvelujen saatavuutta turvaavan valtionosuusjärjestelmän muuttaminen liikkuvuuden ja monipaikkaisuuden tarkasti huomioivaksi on vaikeasti toteutettavissa ja se voisi monimutkaistaa jo ennestään osin vaikeaselkoista kuntien rahoitusjärjestelmää. Monipaikkaisuuden kuntatalousvaikutuksia ja valtionosuusjärjestelmän kehittämisen reunaehdotja tulee kuitenkin selvittää lisää voimistuneen monipaikkaisuuskehityksen vuoksi. Lisäselvitys on kuvattu tarkemmin toimenpide-ehdotuksessa 8.1.

Monipaikkaisuuden eri muotojen yleistymisen osoittaa, ettei sille ole ainakaan merkittäviä esteitä lainsäädännössä. Tietoisuus monipaikkaisuuskäsitteen laajuudesta, merkityksistä ja siihen liittyvistä tekijöistä edesauttaa sen huomioimista kattavammin myös säädösvalmistelussa.

Monipaikkaisuudella on mm. aluekehitys- ja maaseutuvaikutuksia. Monipaikkaisuusvaikutuksia tulee arvioida säädösvalmistelun ja muiden vastaavien valmisteluprosessien yhteydessä. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje valmistuu vuoden 2022 aikana.

5 Monipaikkaisuuden edistäminen ja alueellisesti kattava digitaalinen infrastruktuuri ja tietoliikenneyhteydet

Toimivat viestintäverkot ovat välttämätön osa modernia yhteiskuntaa ja digitalisaation kehitystä. Edullisten, kattavien ja laadukkaiden viestintäyhteyksien avulla mahdollistetaan niin työhön, opiskeluun kuin vapaa-aikaankin liittyvä asiointi ja palvelut paikkariippumattomasti. Huippunopeat ja toimintavarmat viestintäyhteydet lisäävät tasapuolisia toimintamahdollisuuksia eri alueilla ja vaikuttavat positiivisesti myös alueen talouteen ja työllisyyteen. Tulevaisuudessa tietoliikenneyhteyksien nopeus- ja laatuvaatimukset tulevat edelleen kasvamaan kansalaisten ja elinkeinoelämän tarpeiden muuttuessa.

Liikenne- ja viestintäministeriö julkaisi lokakuussa 2018 Digitaalisen infrastruktuurin strategian⁸, joka sisältää toimenpiteitä sekä langattoman että kiinteän laajakaistan kehittämiseksi. Strategialla on tarkoitus varmistaa, että digitaalinen infrastruktuuri mahdollistaa asumisen, työskentelyn ja yritystoiminnan kaikkialla Suomessa. Digitaalisen infrastruktuurin strategian tavoitteena on edistää viestintäyhteyksien kehittymistä vähintään Euroopan komission tavoitteiden mukaisesti. Euroopan komission tavoitteiden mukaan vuonna 2025 kaikilla kotitalouksilla tulisi olla mahdollisuus käyttää vähintään 100 megabitin sekuntinopeuden mahdollistavia yhteyksiä. Yhteyden nopeus on voitava kasvattaa yhteen gigabittiin sekunnissa. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa sitoudutaan tavoitteeseen.

Suomessa viestintäpolitiikan lähtökohtina ovat viestintäyhteyksien markkinaehtoinen kehittäminen ja teknologianeutraalisuus, eli kiinteiden ja langattomien yhteyksien kehittäminen rinnakkain. Kiinteiden verkkojen markkinaehtoista rakentamista edistetään esimerkiksi kannustamalla verkko-toimijoita yhteisrakentamiseen ja kehittämällä yhteisrakentamiskäytäntöjä. Lisäksi alueilla, joille nopeita viestintäyhteyksiä ei rakenneta markkinaehtoisesti, yhteyksien rakentamista voidaan vauhdittaa julkisen tuen avulla. Alueilla, joilla ei ole saatavilla toimivia viestintäyhteyksiä markkinaehtoisesti, voidaan peruspalvelut turvata viimesijaisena keinona yleispalveluvelvoitteen avulla.

Vaikka viestintäyhteyksien kattavuus on Suomessa jo varsin hyvä, erityisesti nopeiden kiinteiden yhteyksien saatavuudessa on vielä merkittäviä eroja kaupunkimaisten ja maaseutumaisten alueiden välillä. Vapaa-ajan asunnoilla erityisesti nopeiden laajakaistayhteyksien saatavuus on vakituisia asuinpaikkoja heikommalla tasolla.

Vuoden 2020 lopussa kaupunkimaisissa kunnissa 72 % kotitalouksista oli nopeiden kiinteiden yhteyksien saatavuusalueella, kun vastaava luku maaseutumaisissa kunnissa oli 44 % kotitalouksista. Myös matkaviestinverkon peitossa on alueellisia eroja. Pääkaupunkiseudulla teoreettiselta maksiminopeudeltaan 100 megabittiä sekunnissa oleva matkaviestinverkon peitto kattaa kaikki kotitaloudet, kun joissakin pienemmissä kunnissa vain alle puolet kotitalouksista oli tämän peiton kattavuusalueella vuoden 2021 syyskuun lopussa.⁹

Yleisesti viestintäverkkojen ja viestintäpalveluiden saatavuus on Suomessa jo hyvällä tasolla

⁸ Suomi tietoliikenneverkkojen kärkimaaksi – Digitaalisen infrastruktuurin strategia 2025. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 10/2018. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161066>

⁹ Liikenne- ja viestintävirasto, Matkaviestinverkon kotitaloussaatuus kunnittain ja maakunnittain, <https://www.traficom.fi/fi/tilastot/matkaviestinverkon-laajakaistapalvelujen-peittoalueet>

Liikenne- ja viestintävirasto, Kiinteän verkon laajakaistasaatuus maakunnittain ja kunnittain, <https://www.traficom.fi/fi/tilastot/kiinteän-verkon-laajakaistasaatuus>

Liikenne- ja viestintävirasto, Toimivat nettiyhteydet sujuvan etätyön edellytys - tulevaisuus luo painetta laajakaistaverkkojen kehittämiselle, <https://www.traficom.fi/fi/ajankohtaista/toimivat-nettiyhteydet-sujuvan-etätyön-edellytys-tulevaisuus-luo-painetta>

Liikenne- ja viestintävirasto, Matkaviestinverkon maantieteellinen kattavuus maakunnittain, <https://www.traficom.fi/fi/tilastot/matkaviestinverkon-laajakaistapalvelujen-peittoalueet>

5.1 Edistetään viestintäverkkoinfrastruktuurin alueellista ja laadullista kehitystä digitaalisen infrastruktuurin strategian mukaisesti. Edullisten, kattavien ja laadukaiden viestintäyhteyksien avulla mahdollistetaan niin työhön, opiskeluun kuin vapaa-aikaankin liittyvä asiointi ja palvelut paikkariippumattomasti. (LVM ja Liikenne- ja viestintävirasto)

5.2 Tuetaan nopeiden viestintäyhteyksien rakentamista alueilla, joille ne eivät rakennu markkinaehtoisesti. Laajakaistarakentamista tuetaan Suomessa kansallisen tukiohjelman ja EU:n maaseuturahaston kautta, joita täydennetään EU:n elpymisvälineestä haetulla rahoituksella. Valtiontuki on tarkoitettu kotitalouksien, sosioekonomisten vaikuttajien ja yritysten laajakaistayhteyksien rakentamiseen alueilla, joilla nopeiden yhteyksien rakentaminen ei ole kaupallisesti kannattavaa. (LVM ja MMM)

5.3 Tietoliikenneyhteyksien laajan kattavuuden lisäksi myös viestintäpalveluiden esteettömyys ja saavutettavuus ovat tärkeitä, jotta digitalisaation kehityksen myötä jatkuvasti lisääntyviä sähköisiä palveluita voidaan hyödyntää laajasti ja yhdenvertaisesti. (LVM)

6 Monipaikkainen työskentely

Digitalisoituminen on tuonut mukanaan mahdollisuuksia järjestää uudella tavalla palveluja, hallintoa ja tehtäviä. Kun asiakkaat, tiedot ja työntekijät kohtaavat verkossa, työtä voidaan tehdä uudella tavalla, usein myös riippumatta ajasta ja paikasta. Uudistuva työelämä haastaa työn johtamista.

Valtionhallinnon monipaikkaisuuden edistämistä koskevat linjaukset hyväksyttiin valtiovarainministeriössä 24.5.2021. Valtion linjauksissa valtiolla tehtävän monipaikkaisen työn johtamisessa korostuu luottamus, selkeä tavoitteiden asettaminen sekä vuorovaikutuksen monimuotoisuus. Monipaikkaisessa työssä työnantajan tulee varmistua henkilöstön työturvallisuudesta ja työhyvinvoinnista, etätyössä ensi sijassa riittävällä ohjeistuksella, koulutuksella ja seurannalla. Myös monipaikkaisessa työssä tulee huolehtia, että työn tekeminen (mm. työaikojen osalta) järjestetään työ- tai virka- ehtosopimusten sekä soveltuvan lainsäädännön mukaisesti. Työnantajan vastuulla on myös monipaikkaisessa työssä valvoa työn kuormittavuutta mm. työ- ja lepoaikoja seuraamalla. Monipaikkaisessa työssä tulee huolehtia, että työnantajalla on tosiasialliset mahdollisuudet valvoa työntekoa ja käyttää tarvittaessa työnjohto-oikeuttaan. Valtiolla jokaisella virkamiehellä ja työntekijällä on työnantajan osoittamat työtilat, joissa työnantajalla on ensisijainen vastuu turvallisesta työympäristöstä, työhyvinvoinnista sekä tietosuojasta ja tietoturvasta. Etätyö valtiolla perustuu vapaaehtoisuuteen ja lähtökohtaisesti virkamiehellä ja työntekijällä on oikeus työskennellä nimetyllä virka- tai työpaikallaan.

Uudistuvassa työelämässä ja työympäristössä työnteon tapojen yhdistäminen valtiolla perustuu virastojen erilaisiin tehtäviin. Monipaikkainen työ sopii niihin tehtäviin, joita pystytään tekemään turvallisesti digitaalisilla työvälineillä fyysisestä paikasta riippumatta. Monipaikkaista työtä voidaan tehdä tietoverkkojen kautta eri paikoissa, esimerkiksi toisella paikkakunnalla sijaitsevassa valtion yhteisessä työympäristössä tai kotona. Valtiolla työtehtävät ja

työnantajan tarve ratkaisevat sen, voidaanko työtä tehdä monipaikkaisesti vai paikkasidonnaisesti. Esimerkiksi turva-aloilla 40 prosenttia henkilöstöstä tekee paikkasidonnaista työtä. Kyselyiden tulokset tukevat käsitystä, että monipaikkainen työskentely on lisännyt valtion henkilöstön hyvinvointia mm. joustavuuden lisääntymisen, työn ja yksityiselämän yhteensovittamisen sekä työrauhan lisääntymisen vuoksi. Toisaalta mm. ergonomian ja yhteisöllisyyden tunnistettiin heikentyneen etätyössä ja siten vähentäneen työhyvinvointia. Valtiolla paikkasidonnainen ja monipaikkainen työ ovat samanarvoisia työtapoja.

Valtion henkilöstölle etätyössä työpäivän aikana tapahtuneiden työtapaturmien korvaamista selvitetään (VN/33041/2021).

Voimakkaat muutokset toimintaympäristössä ovat tehneet ajankohtaiseksi valtion toimitilastrategian uudistamisen. Tutkimusten mukaan noin puolet valtion henkilöstöstä tulee teemmään merkittävästi monipaikkaista työtä. Valtion toimitiloista tulee enenevässä määrin yhteisiä tiloja ja tilojen yhteiskäyttö lisääntyy esim. kuntien kanssa. Monipaikkaisen työn yleistyminen vaikuttaa valtion toimijoiden toimistotilan tarpeeseen vähentävästi. Uudistettu valtion toimitilastrategia hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.12.2021.

Valtio voi suositella monipaikkaisen työn edistämistoimia myös muun kuin valtiolla tehtävän työn osalta. Valtio voi edistää toimillaan monipaikkaisen työn edellytyksiä yksityisellä sektorilla esimerkiksi tukemalla toimintamallien ja teknologioiden kehittämistä. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa monipaikkaisen työn edistämistä.

6.1 Edistetään monipaikkaisuutta kehittämällä valtion hallinnollisia prosesseja ja menettelyitä, virkamiesten osaamista ja johtamista, virka- ja työehtosopimusmääräykset huomioon ottaen. Mahdollistamalla monipaikkaisen työskentelyn, valtio tukee henkilöstönsä joustavaa työ- ja yksityiselämän yhteensovittamista edistäen samalla valtionhallinnon uudistumista sekä valtion työnantajakuvan parantamista. Uudistuvassa työelämässä ja työympäristössä työnteon tapojen yhdistäminen perustuu virastojen erilaisiin tehtäviin. Työtehtävät ja työnantajan tarve ratkaisevat sen, voidaanko työtä tehdä monipaikkaisesti vai paikkasidonnaisesti. Valtio edistää työnteon tapojen uudistumista investoimalla työn digitalisoimiseen, tätä tukeviin välineisiin ja työtiloihin sekä henkilöstön osaamiseen. (VM koordinaatio – toteutus kaikki ministeriöt ja virastot)

Vastaavia monipaikkaisen työn kehittämistoimenpiteitä suositellaan edistettävän myös muun kuin valtiolla tehtävän työn osalta.

6.2 Lisätään toimitilojen yhteiskäyttöisyyttä julkisessa hallinnossa. Työturvallisuus sekä tietosuoja ja -turva kuten myös tehtävien ja hallinnonalojen erityispiirteet ja edellytykset otetaan huomioon. Etätyön ja monipaikkaisen työskentelyn määrän lisääntyessä tilojen yhteiskäyttöisyydellä voidaan vastata tarpeeseen tehdä laadukkaita työympäristöjä useilla paikkakunnilla suurelle joukolle virastoja. Valtion toimitiloista tulee enenevässä määrin yhteisiä tiloja ja tilojen yhteiskäyttö lisääntyy esim. kuntien kanssa. Samalla yhteinen työympäristö tukee ilmastotavoitteiden saavuttamista toimitilankäytön vähentyessä sekä vapauttaa henkilöstön monipaikkaisempaan työhön, joka mahdollistaa entistä paremman työn ja yksityiselämän yhteensovittamisen ja tukee virastojen ja laitosten rekrytointia. Toimitilojen yhteiskäytölle on määritelty tarkempia

tavoitteita valtion uudessa toimitilastrategiassa. (VM ja Senaatti koordinaatio – toteutus kaikki ministeriöt ja virastot sekä Senaatti)

6.3 Luodaan valtion virastojen yhteisten toimitilojen ICT-ratkaisut ja tuotetaan valtion virastoille riittävät perustietotekniikkapalvelujen valmiudet monipaikkaiseen työntekoon. Tuetaan informaatio-ohjausta valtion ja muun julkisen hallinnon toimijoille tietoturvallisuuden varmistamisesta monipaikkaisessa työssä.

Tuotetaan ICT-palvelukonsepti valtion yhteisten palvelujen hyödyntämisestä valtion yhteiskäyttöisissä toimitiloissa. Jatketaan käyttöympäristön kehittämistä hybridikäyttöön ja yhtenäistetään virastokohtaisesti rakennettuja palveluita. Tuotetaan kyvykkyyksiä, joita tarvitaan yhteisten asiakaspalvelupisteiden rakentamisessa muun julkisen hallinnon kanssa ja selvitetään siihen liittyviä oikeudellisia ja muita reunaehtoja sekä ratkaisumalleja. Selvitetään korkean turvallisuuden vaatimukset täyttävien suojattujen järjestelmien ja tilojen yhteiskäyttömahdollisuutta. (VM, PLM, SM, Valtori - yhteistyössä muiden ministeriöiden ja virastojen kanssa)

6.4 Edistetään monipaikkaisen työskentelyn toimintamallien ja teknologioiden kehittymistä myös yksityisellä sektorilla. Esim. Etätyöpisteet elinvoiman kasvualustoina -verkostohankkeen tavoitteena on luoda Suomeen koko maan kattava etätyöpiSTEiden verkosto, jotta etätyöntekijöiden on helppo löytää ne, ja että etätyöpiSTEiden kesken syntyy yhteistyötä. ESR:n työelämän kehittämisen kokonaisuudella pyritään edistämään monipaikkaisen työskentelyn toimintamallien kehittymistä. Innovaatio-rahoituksella voidaan tukea monipaikkaista työtä tukevien teknologioiden kehittämistä. (Koordinaatio TEM)

7 Julkisten palveluiden järjestäminen monipaikkaisuutta edistävällä tavalla

Julkisten palveluiden saatavuus ja saavutettavuus edistävät monipaikkaista työtä, asumista ja opiskelua. Valtionhallintoa koskevana strategisena tavoitteena on, että valtionhallinnon palveluita annetaan monikanavaisesti siten, että ensisijaisena palvelukanavana toimivat kattavat ja helppokäyttöiset sähköiset palvelut, joita käyntiasiointi ja puhelinasiointi täydentävät. Palvelut tulee voida toteuttaa tuottavasti ja tuloksellisesti ja tiiviissä valtion ja muun julkisen hallinnon yhteistyössä. Käyntiasiointi tulee turvata niille, jotka eivät kykene tai halua käyttää sähköisiä palveluita. Palvelun saaminen molemmilla kansalliskielillä ja kielellisten oikeuksien toteutuminen turvataan. Valtiovarainministeriö on 24.02.2021 asettanut hankkeen valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistamisesta 2020-luvulla. Valtion palvelu- ja toimitilaverkkouudistus edistää monipaikkaista työskentelyä. Valtion digitalisaation edistämisen ohjelma tukee ja kannustaa viranomaisia tuomaan palvelunsa kansalaisten ja yritysten saataville digitaalisina vuoteen 2023 mennessä.

7.1 Kattavat ja saavutettavat julkiset digitaaliset palvelut edistävät monipaikkaista työtä ja asumista. Digitaaliset laadukkaat julkiset palvelut ovat kansalaisten ja yritysten saatavilla mahdollisimman laajasti. Oikeus käyntiasiointiin kuitenkin turvataan. Edistetään vahvan tunnistamisen hyödyntämistä fyysisen käynnin sijaan

eri tilanteissa. Digitukea on tarjolla koko maassa ja sitä kehitetään palvelemaan myös elinkeinotoimintaa harjoittavia. Mahdollistetaan nyt fyysistä käyntiä edellyttävien palvelujen tarjoaminen laajasti myös etäpalveluna. Edistetään tekoälyn käyttöönottoa ja hyödyntämistä valtion palveluissa eettisyys, perusoikeudet, kielelliset oikeudet ja ihmisoikeudet huomioon ottaen. (Koordinaatio VM – kaikki ministeriöt ja virastot)

7.2 Turvataan yhdenvertaiset mahdollisuudet henkilökohtaiseen asiointiin. Tuodaan yhteen valtion ja muun julkishallinnon (valtio, kunnat, hyvinvointialueet ja Kansaneläkelaitos) käyntiasiointia. Rakentamalla palveluntuottajien yhteisiä asiakaspalvelupisteitä turvataan palveluiden saatavuutta ja parannetaan palvelutasoa. Kehitetään henkilökohtaisen asiakaspalvelun saatavuuden parantamiseksi etäpalvelun laajaa käyttöönottoa yhteisissä asiakaspalvelupisteissä. Asiakasta voidaan palvella pisteissä kuvallisen etäyhteyden välityksellä niin, että asiakkaalla on käytössä viranomaisen asiantuntijat paikkariippumattomasti. Mahdollisuus tarjota palvelua etäyhteyksien avulla, lisää monipaikkaisen työn tekemisen mahdollisuuksia julkisella sektorilla. (Koordinaatio VM – valtion virastot, KELA, kunnat ja hyvinvointialueet)

8 Monipaikkaisuus kuntien näkökulmasta

Monipaikkaisuudella on vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen. Monet suomalaiset oleskelevat kotikuntansa lisäksi muussa tai muissa kunnissa pitempiä aikoja ja käyttävät näiden kuntien palveluja. Osa monipaikkaisista ihmisistä haluaa vaikuttaa ja osallistua myös näiden kuntien toimintaan.

Kunnilla on palveluja, joissa ei edellytetä kunnan jäsenyyttä, kuten kirjasto- ja liikuntapalvelut. Esi- ja perusopetuksessa kunta osoittaa oppilaalle lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa opetusta annetaan sellaisella oppilaan omalla äidinkielellä, jolla opetuksen järjestäjä on velvollinen opetusta järjestämään. Oppilas voi hakeutua myös muuhun kuin hänelle osoitettuun lähikouluun, jos oppilaspaikkoja on vapaina. Kotikuntakorvausjärjestelmä korvasi kustannuksia näissä tapauksissa. Toiselle asteelle ja korkeakouluihin on paikkakunnasta riippumaton vapaa hakeutumisoikeus. Terveystieteiden huoltolaissa mahdollistetaan julkisen terveysaseman ja erikoissairaanhoidon yksikön valinta oman kunnan ulkopuolelta tietyin ehdoin. Jatkossa sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavat hyvinvointialueet, mutta valintamahdollisuudet säilyvät ennallaan. Kiireellistä hoitoa on annettava potilaalle hänen asuinkunnastaan riippumatta samoin kiireellisiä sosiaalipalveluja.

Monipaikkaisuuden vaikutukset kunnille vaihtelevat. Monipaikkaisuus voi aiheuttaa kunnille lisäkustannuksia esimerkiksi terveydenhuollon palvelujen, koulukuljetusten, vesi- ja jätehuollon ja muiden palvelujen järjestämisestä sekä yhdyskuntarakenteeseen ja infrastruktuuriin kohdistuvista kehittämistarpeista. Toisaalta monipaikkaiset asukkaat lisäävät usein yksityisten palveluiden kysyntää, mikä tuottaa myös kunnalle tuloja ansiotulo- ja yhteisöverotulojen kautta. Lisäksi kunnat, joissa on runsaasti vapaa-ajan asuntoja, saavat merkittäviä hyötyjä vapaa-ajan asuntojen kiinteistöverotuloista sekä jossain määrin palvelujen käyttöön liittyviä asiakasmaksuja.

Kunnat, joissa monipaikkaisia ihmisiä on suhteellisen paljon, suunnittelevat palvelujen joustavaa järjestämistä, laajakaistayhteyksien parantamista ja myös etätyöskentelytilojen käyttöönottoa tai lisäämistä. Kunnan palveluissa tulee ratkaista, miten niitä pystytään tarjoamaan joustavasti osa-aikaisesti paikkakunnalla asuville ja toisaalta mihin kunnalla ylipäänsä riittää mahdollisuuksia palvelutarjonnan osalta. Tähän liittyvät myös kaavoituksen ja luvituksen ratkaisut, koska kiinnostus pysyvämpään asumiseen on monella mökkipaikkakunnalla kasvussa. Kunnat joutuvat arvioimaan, mille alueille myönnetään mahdollisuudet pysyvään asutukseen ja mitä tämä mahdollisesti tarkoittaa kunnan yhdyskuntarakenteen ja palveluverkkojen hallinnan kannalta.

Monipaikkaisuus on huomioitu myös valtiovarainministeriön johdolla valmistellussa Kuntapolitiikan tulevaisuustyössä. Työtä tehtiin rinnakkain Valtion alueellinen läsnäolo ja monipaikkaisuus –hankkeen kanssa, jonka lopputulos tämä monipaikkaisuutta koskevan valtioneuvoston periaatepäätös on.

Kuntapolitiikan tulevaisuustyössä valmisteltiin laaja-alainen raportti kuntien ja kuntapolitiikan keskeisistä kysymyksistä sekä luotiin vaihtoehtoiset skenaariot tulevaisuuden kuntapolitiikasta käytävän keskustelun ja päätöksenteon pohjaksi. Valmistelun tavoitteena oli kehittää kuntapolitiikalle pitkäjänteinen linja, jotta kunnilla olisi jatkossa hyvät edellytykset järjestää palvelut, edistää asukkaidensa hyvinvointia ja varmistaa taloudellinen kestävyys.

Kuntapolitiikan tulevaisuustyössä huomioitiin monipaikkaisuuskehitys yhtenä kuntapolitiikan keskeisenä teemana. Työssä arvioitiin monipaikkaisuuden näkymistä kuntiin kohdistuvissa odotuksissa, kuntien palveluissa sekä taloudessa. Työssä tuotiin esille myös kaksoiskuntalaisuuteen liittyvät perustuslailliset reunaehdot äänioikeutta, vaalikelpoisuutta ja kunnallisverotulojen jakamista koskien.

Työn keskeinen tulos oli, että monipaikkaisuuden kuntavaikutuksia on selvitettävä lisää. Tietopohja on nykyisellään liian yleistasoinen etenkin kuntiin kohdistuvien talousvaikutusten ja palvelutarpeiden osalta.

8.1 Selvitetään monipaikkaisuuskehityksen vaikutuksia kuntiin ja huomioidaan saadut tulokset kuntapolitiikan kehittämisessä.

Käynnistetään keväällä 2022 TEAS-tutkimus monipaikkaisuuden kuntatalous- ja palvelutarvevaikutuksista. Kuntapolitiikan kehittäminen monipaikkaisuusnäkökulmasta edellyttää lisätietoa erityisesti monipaikkaisuuden kuntatalousvaikutuksista. Tämä koskee etenkin niitä kuntia, joiden alueella monipaikkaisesti oleskelu on lisääntynyt tai sen toivotaan lisääntyvän. Keskeinen kysymys on, missä määrin monipaikkaisuus aiheuttaa kunnille kustannuksia, joita nykyinen kuntien rahoitusjärjestelmä ei riittävästi huomioi. Toinen keskeinen lisätiedontarve koskee monipaikkaisten ihmisten palvelutarpeita eri kunnissa ja miten kuntien palvelujärjestelmät toimivat monipaikkaisuuden kannalta. (VM)

9 Monipaikkainen opiskelu

Opiskelun monipaikkaisuutta voidaan tarkastella ensisijaisesti toisen asteen koulutuksen ja korkeakoulutuksen osalta. Perusopetuksen osalta monipaikkaisuus ei ole mahdollista. Monipaikkaisuus liittyy tutkintoon johtavan koulutuksen lisäksi myös kokopäiväisesti ja pitkäkestoisesti järjestettyyn vapaan sivistystyön koulutukseen.

Opiskelijan omista tarpeista lähtevä riittävä opetus ja tuki ovat edellytyksiä ikäluokan sivistyksellisten tavoitteiden saavuttamiselle. Riittävä lähiopetus, aikuisten läsnäolo ja turvallinen opiskeluyhteisö ovat tärkeitä edellytyksiä perusasteen päättävän ikäluokan hyvinvoinnille ja oppimiselle. Koulutuksessa on varmistuttava siitä, että kaikilla on edellytykset riittävään tukeen ja opinnoissa etenemiseen.

Lukiokoulutusta ja ammatillista koulutusta koskeva lainsäädäntö mahdollistaa koulutuksen järjestämisen eri muodoissa, kuten lähiopetuksena, etäopetuksena tai näiden yhdistelmänä. Ammatillista koulutusta järjestetään erilaisissa oppimisympäristöissä ja erilaisin opetusjärjestelyin. Koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että opetus ja ohjaus toteutetaan ottaen huomioon oppilaitoksessa ja muissa oppimisympäristöissä toteutettavan opetuksen ja ohjauksen tarve sekä määrä. Ammatilliseen koulutukseen liittyvien erityispiirteiden vuoksi tiettyjen alojen ammattitaitovaatimusten saavuttaminen ja osaamisen osoittaminen edellyttää kuitenkin riittävää lähiopetusta. Lukiokoulutuksessa opetuksen järjestämisen lähtökohtana on lähiopetus, mutta laki kuitenkin mahdollistaa myös etäopetuksen järjestämisen.

Korkeakoulutuksen järjestäminen kuuluu korkeakoulujen autonomiaan. Korkeakoulut päättävät itsenäisesti koulutuksen järjestämistavoista, esimerkiksi lähi- ja etäopinnoista. Koulutuksen sijaintipaikoista ei säädellä, mutta korkeakoululainsäädäntö mahdollistaa erilaisia koulutuksen järjestämis- ja tarjontatapoja.

Koulutuksen saavutettavuutta voidaan turvata digitalisaation ja teknologian avulla. Opiskelun monipaikkaisuus ei välttämättä vaadi paikkakunnan vaihtoa. Monipaikkaisiksi opiskelijoiksi voidaan katsoa perusasteen opintojen jälkeen kotoa pois muuttavat nuoret, jotka säännöllisesti matkustavat viikonloppuisin ja loma-aikoina lapsuudenperheen ja sukulaisten luo, sekä aikuisopiskelijat, joilla muu perhe asuu toisella paikkakunnalla. Kakkosasuminen opiskelun vuoksi keskittyy kaupunkeihin, joissa oppilaitokset sijaitsevat. Etäopiskelumahdollisuuksien lisääntyminen voi tulevaisuudessa vähentää tarvetta muuttaa opiskelupaikkakunnalle. Jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien hyödyntäminen ajasta ja paikasta riippumattomasti laajenee digitalisaation ja teknologian avulla.

Hyödyntämällä digitalisaatiota nykyistä laajemmin ja pedagogisesti tarkoituksenmukaisella tavalla mahdollistetaan ajasta ja paikasta riippumaton koulutus ja opiskelu. Koulutuksen toimintatapojen ja rakenteiden kehittämällä vastataan yleissivistäviin ja ammatillisiin tavoitteisiin sekä jatkuvan oppimisen tarpeisiin eri puolilla maata. Monipaikkaisen opiskelun mahdollisuuksia on nostettu esiin koulutuspoliittisessa selonteossa sekä korkeakoulujen digivision lisäksi seutukaupunkiselvityksessä.

Koko maassa on noin 727 000 perusasteen jälkeistä tutkintotavoitteista opiskelijaa ja noin 925 perusasteen jälkeistä oppilaitosta lukiot mukaan lukien (Tilastokeskus 2020e, 2021a). Ammatillisia oppilaitoksia ja korkeakouluja on noin 540. Tilastoja ei ole saatavissa siitä,

kuinka moni opiskelijoista on kotoisin toisesta kunnasta tai maakunnasta. Toiseen maakuntaan muuttaa kuitenkin vuosittain noin 50 000 15-24-vuotiaasta nuorta, mikä on n. 10 prosenttia ikäluokasta (Tilastokeskus 2021a). Suurin osa nuorten muutoista toiselle paikkakunnalle johtuu opiskelujen aloittamisesta. Nuorten asumisbarometrin 2020 (Aho ym. 2021) kertomien mukaan laskettuna itsenäisesti asuvia 18-23-vuotiaita nuoria on noin 260 000.

9.1 Oppimisen ja osaamisen kehittämisen tukena hyödynnetään laajasti teknologiaa, mikä osaltaan turvaa myös koulutuksen saavutettavuutta. (Koordinaatio OKM – koulutuksen järjestäjät)

9.2 Hyödyntämällä digitalisaatiota nykyistä laajemmin ja pedagogisesti tarkoituksenmukaisella tavalla mahdollistetaan toisella asteella mm. ajasta ja paikasta riippumaton koulutus ja opiskelu, ja voidaan tukea oppimista nykyistä henkilökohtaistetummin. (Koordinaatio OKM – toisen asteen koulutuksen järjestäjät)

9.3 Korkeakoulujen digivisio 2030 toimeenpanossa tuetaan korkeakoulu yhteisön osaamista, valmiuksia ja hyvinvointia digitaaliseen toimintakulttuuriin siirtymässä. (Koordinaatio OKM – yliopistot ja ammattikorkeakoulut)

10 Monipaikkaisuuden edistäminen aluekehittämisen kokonaisuudessa

Kansantalouden näkökulmasta monipaikkainen toimiminen lisää taloudellista toimeliaisuutta ja lisää kysyntää. Olennaista on, miten kysyntävaikutus siirtyy paikkakunnalta tai alueelta toiselle: monipaikkaisuudella on enimmäkseen taloudellista aktiviteettia alueellisesti tasaava vaikutus. Monipaikkaisuus vaikuttaa hieman kokonaistyöllisyyttä lisäävästi ja synnyttää työpaikkoja muuten taloudellisesti matalaintensiivisemmille alueille. (Rannanpää ym. 2022.)

Tavaroiden ja palveluiden kysynnän lisääntyminen monipuolistaa elinkeinorakennetta sekä vahvistaa aluetalouksia ja elinvoimaa niillä alueilla, joille se kohdistuu. Pitkistä työmatkoista aiheutuvan monipaikkaisuuden tapauksessa pendelöijät ovat työpaikkakuntiansa ”pääasukkaita”, ja kasvattavat siellä palvelujen ja tavaroiden kysyntää, mutta maksavat tuloveronsa viralliselle asuinpaikkakunnalleen. Myös heidän asumisestaan syntyvät, suhteellisen merkittävät rahavirrat kohdistuvat asuinpaikkakunnalle. (Rannanpää ym. 2022.)

Kausityö vahvistaa aluetaloutta suoraan mahdollistamalla niitä toimialoja ja yrityksiä, kuten puutarha-, maa- ja metsätalous sekä matkailu, jotka toimivat suurelta osin kausityövoiman varassa. Kausityöllä on aluetalouteen myös välillisiä vaikutuksia sitä kautta, että kausityövoimalla toimivat yritykset hankkivat muita tuotannon tekijöitä ja käyttävät mahdollisesti alihankkijoita samassa aluetaloudessa. Lisäksi monipaikkaiset kausityöntekijät synnyttävät paikallista kulutuskysyntää työnsä sijaintipaikkakunnalla. (Rannanpää ym. 2022.)

Etätyöllä on potentiaalisesti merkittäväkin elinkeinorakennetta monipuolistava ja aluetaloutta vahvistava vaikutus, mutta suuri osa etätyöstä tehdään virallisen asuinpaikkakunnan

sisällä. Näissä tapauksissa etätyö saattaa muuttaa päivittäistavarakaupan painotusta paikkakunnan sisällä, ja jossain määrin siirtää kysyntää palveluista (kuten lounasravintolat ja kahvilat) kaupan suuntaan, mikäli lounasruokailu siirtyy ravintoloista kotiin. (Rannanpää ym. 2022.)

Vapaa-ajan asuminen on merkittävää monipaikkaisuuspaikkakunnan elinkeinorakenteen ja aluetalouden kannalta. Suosituilla vapaa-ajan asuinalueilla monipaikkaisuus monipuolistaa huomattavasti elinkeinorakennetta etenkin erikoiskaupan ja palvelujen osalta. Samoin päivittäistavarakauppa saa huomattavaa tulovirtaa monipaikkaisista asukkaista. Kokonaisuudessaan mökin lähiseudulla vuosittain käytetty summa näyttäisi olevan hienoisessa kasvussa. Kokonaissumman kasvuennustetta tukee myös vapaa-ajan asuntojen määrän ja mökkeilijöiden määrän kasvu. (Voutilainen ym. 2021).

Pendelöinti, kausityövoima, etätyö ja vapaa-ajan asuminen ovat merkittäviä elinkeinoelämän ja aluetalouden sekä työllisyyden kannalta. Monipaikkaisen väestön kehitys ja vaikutus alueittaiseen väestöpohjaan tulisi huomioida aiempaa tarkemmin osana alueellista toimintaympäristöä ja tätä kautta osana eri politiikkatoimia ja ohjauskeinoja. Alueiden ja kuntien tietotarpeita monipaikkaisuuteen liittyen tulisi tukea. (Rannanpää ym. 2022.)

Monipaikkaisuus tulee vastaisuudessa ottaa huomioon eri hallinnonaloilla järjestelmällisesti lakisääteisessä tai muuten säännöllisesti tehtävässä suunnittelussa ja sisällyttää monipaikkaisuus suunnitelmien vaikutusarviointeihin. Monipaikkaisuus synnyttää aluekehitys- ja maaseutuvaikutuksia, joten näitä vaikutuksia tulee arvioida säädösvalmistelun yhteydessä. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje valmistuu vuoden 2022 aikana.

10.1 Kestävää monipaikkaista elämistä edistetään hallinnonalojen yhteistyönä.

Monipaikkaisuus on tunnistettu aluekehityksen kannalta merkittäväksi ilmiöksi, ja sitä voidaan edistää hallinnonalojen yhteistyönä eri aluetyypeillä: kaupungeissa, maaseuduilla sekä saaristo- ja vesistöalueilla. (Koordinaatio TEM ja MMM – kaikki ministeriöt)

10.2 Monipaikkaisuuden vaikutusten tunnistamista niin julkisten kuin yksityisten palvelujen kysyntään sekä infrastruktuurin käyttöön parannetaan. Tämä edellyttää lisää tutkimusta sekä monipaikkaisuuden seurantaan liittyvän tilastoinnin kehittämistä ja tarkempaa huomioon ottamista päätöksenteossa. (kaikki ministeriöt)

10.3 Monipaikkaisuuden seuranta kehitetään tilastoinnin avulla ja säännöllisillä kyselyillä. Monipaikkaisuuden tilastoinnista käynnistetään selvitys yhteistyössä ilmiöön liittyviä tietoja tuottavien viranomaisten kanssa. Olemassa olevia tilastoja tulisi pystyä hyödyntämään valtion sisäisesti sekä tutkimushankkeissa. Seurannassa hyödynnetään säännöllisesti julkaistavia barometreja, kuten Asukas-, Mökki- ja Maaseutubarometreja, sekä mobiilidataa. (Koordinaatio VM – tilastoviranomaiset, ministeriöt)

11 Monipaikkaisuuden edistäminen ilmastotavoitteiden kannalta

Suomen ilmastotavoitteet kytkeytyvät kansalliseen hiilineutraalisuustavoitteeseen vuoteen 2035 mennessä. Ilmastotavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta monipaikkaisuus kytkeytyy erityisesti liikenteen ja rakennusten lämmityksen päästövähennystavoitteisiin. Keskimäärin suomalaisten kokonaiskulutukseen perustuva hiilijalanjälki on noin 10,1 – 12,6 tonnia CO₂e. Noin kolmannes hiilijalanjäljestä muodostuu liikenteestä, toinen kolmannes asumisesta ja energiankulutuksesta ja loput muusta kulutuksesta (Nissinen & Savolainen 2019)¹⁰.

Monipaikkaisuuden ilmastovaikutuksista on erittäin vähän koottua tutkimusta ja ilmastovaikutukset ovatkin pääosin välillisiä. Ilmastovaikutukset liittyvät pääasiassa rakennuskannan käyttöasteen laskuun useamman asunnon tai vajaakäyttöisen toimitilan käytön vuoksi, rakennuskannan energiakulutukseen, jossa sähkönkäytön kulutus kasvaa, rakentamisen aikaisiin vaikutuksiin sekä liikenteen, erityisesti työmatkaliikenteen sekä vapaa-ajan asunnolle suuntautuvien matkojen ilmastovaikutuksiin.

Asumisen energiankulutus oli Suomessa vuonna 2019 kaikkiaan 65 terawattituntia (TWh) (Tilastokeskus 2020b)¹¹. Vapaa-ajan asumisen osuus on tästä arviolta noin 1,3 – 1,5 TWh (Kurki 2020)¹². Huolimatta lämmitettävän pinta-alan kasvusta, asumisen energiankulutus kokonaisuudessaan ei ole kasvanut (Tilastokeskus 2020b), mikä johtuu pääasiassa lämpöpumppujen yleistymisestä (Ohrling ym. 2020)¹³. Vapaa-ajan asumisen energiankulutus sen sijaan on viime vuosikymmeninä kasvanut.

Vuonna 2010 ilmestyneessä laajassa mökkeilyn ekotehokkuutta selvittäneessä tutkimuksessa mökkeilyn energiankulutuksen arvioitiin olevan noin 1,1 TWh ja kasvavan vuoteen 2020 mennessä noin 1,4 – 1,65 terawattituntiin (Rytönen & Kirkkari 2010, 22)¹⁴. Samassa tutkimuksessa energiankulutuksen arvioitiin nousevan jopa noin 3,5 terawattituntiin vuoteen 2050 mennessä ja lisäksi arvioitiin, että asuinrakennusten sähkölämmityksen määrää on vaikea vähentää yhtä paljon kuin vapaa-ajan asuntojen sähkölämmitys näyttäisi lisääntyvän (Rytönen & Kirkkari 2010, 22).

¹⁰ Nissinen Ari, Savolainen Hannu 2019: Julkisten hankintojen ja kotitalouksien kulutuksen hiilijalanjälki ja luonnonvarojen käyttö - ENVIMAT-mallinnuksen tuloksia. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 15:2019

¹¹ Tilastokeskus (2020b). Asumisen energiankulutus laski edelleen vuonna 2019. https://www.stat.fi/til/asen/2019/asen_2019_2020-11-19_tie_001_fi.html

¹² Kurki, A. (2020). Vapaa-ajan asuntojen sähkönkulutuksen kehittyminen. Kandidaatintyö. LUT sähkötekniikka. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020051838064>

¹³ Ohrling, T., Temmes, A. & Lovio, R. (2020). Sähköistyvä lämmitys. Lämmityksen sähkönkulutus ja lämpöpumput. Smart Energy Transition -hanke. <http://smartenergytransition.fi/wp-content/uploads/2020/11/S%C3%A4hk%C3%B6istyv%C3%A4-l%C3%A4mmitys.pdf>

¹⁴ Rytönen, A. & Kirkkari, A-M. (toim.). 2010. Vapaa-ajan asumisen ekotehokkuus. Suomen ympäristö 6/2010. Ympäristöministeriö.

Vapaa-ajan asumiseen liittyvää energiankulutusta ovat lisänneet mökkien keskikoon kasvu, sähkölaitteiden yleistyminen ja mökkien varustaminen ympärivuotiseen käyttöön soveltuvaksi. Vapaa-ajan asumisen energiankulutuksen kestävyyttä on mahdollista lisätä ottamalla käyttöön uusiutuvia energianlähteitä ja energiatehokkaita ratkaisuja. Lämpöpumppujen ohella myös aurinkopaneelit ja -keräimet ovat kasvattaneet suosiotaan ja soveltuvat hyvin vapaa-ajan asunnoille, joiden intensiivinen käyttö ajoittuu yleensä kesäkauteen

Etelä-Savossa tehdyn tutkimuksen mukaan hiilijalanjälki yhtä mökkeilijää kohtaan on keskimäärin noin 427 kg Co₂e ja yhtä mökkiä kohtaan noin 2 tonnia CO₂e. Hiilijalanjäljestä 35 % muodostuu matkustamisesta ja liikkumisesta, 34 % energiakäytöstä ja loput tuotteiden ja palveluiden kulutuksesta. Mökkimatkojen osalta ilmastovaikutukset yhtä omistaja- ja käyttäjäkotitaloutta kohden ovat keskimäärin noin 500 kg CO₂, joka vastaa yhden henkilön edestakaista lentomatkaa Keski-Eurooppaan (Adamiak ym. 2016).¹⁵

Yksittäisen vapaa-ajan asunnon päästöt riippuvat kodin ja vapaa-ajan asunnon tai kakkosasunnon etäisyydestä ja voivat vaihdella suuresti. Esimerkiksi Norjassa Næss ym. (2019)¹⁶ ovat arvioineet, että vapaa-ajan asumiseen liittyvän liikkumisen päästöt ovat noin seitsemän kertaa suuremmat niiden henkilöiden osalta, joiden vapaa-ajan asunto sijaitsee ulkomailla. Päästöihin olisi mahdollista vaikuttaa suosimalla julkista liikennettä, kimpapakyytejä tai esimerkiksi sähkö- tai biokaasu-autoilua

Paikkariippumaton etätyö vähentää tarvetta kodin ja työpaikan välisiä matkoja sekä työasiamatkoja. Etätyön päästövaikutuksista valmistuneen selvityksen mukaan etätyön yleistymisen pienentää henkilöautosuoritetta koko maassa 1,9 % vuonna 2030 ja 3,4 % vuonna 2045. Suurimmissa kaupungeissa vaikutus voi olla jopa 12 % ja maaseutukunnissa alle prosentin. Etätyön aiheuttama päästöjen vähenemä on tehdyn selvityksen mukaan suurimmillaan noin 0,125 Mt vuonna 2030 (Metsäranta ym. 2021).

Monipaikkaisuuden ilmastovaikutuksia on tarkemmin arvioitu tuoreessa "Monipaikkaisuus-nykytila, tulevaisuus ja kestävyys" raportissa (Rannanpää ym 2022).

Laajemmin monipaikkaisuudella on kuluttamiseen liittyviä laajempia ilmastovaikutuksia, jolla on tiivis yhteys tulotasoon. Monipaikkaisuus on ilmiö, joka vaikuttaa laajasti alueiden käyttöön erityisesti rakennuskannan, infrastruktuurin ja palveluverkon käyttöasteisiin. Digitalisaation myötä fyysiseen läsnäoloon ja asiointiin perustuvia toimintoja siirtyy yhä enemmän tietoverkkoihin, joka vaikuttaa toimintojen fyysiseen sijoittumiseen sekä liikennetarpeeseen ja on siksi tärkeää huomioida alueidenkäytön suunnittelussa myös osana ilmastavoitteiden saavuttamista.

¹⁵ Adamiak, C., Hall, C. M., Hiltunen, M. J., & Pitkänen, K. (2016). Substitute or addition to hypermobile lifestyles? Second home mobility and Finnish CO₂ emissions. *Tourism Geographies*, 18(2), 129-151. <https://doi.org/10.1080/14616688.2016.1145250>

¹⁶ Næss, P., Xue, J., Stefansdottir, H., Steffansen, R., & Richardson, T. (2019). Second home mobility, climate impacts and travel modes: Can sustainability obstacles be overcome? *Journal of Transport Geography*, 79, 102468

11.1 Monipaikkaisuustoimenpiteiden tulee tukea ilmastotavoitteiden saavuttamista. (kaikki ministeriöt ja virastot)

11.2 Monipaikkaisen työn edistämisellä valtio huolehtii vastuullisuudesta. Tavoitteena on toimitilojen pienempi energiankulutus ja päästöt sekä ympäristöystävällisemmät toimitilakokonaisuudet. (koordinaatio VM ja Senaatti – toteutus kaikki ministeriöt ja virastot)

11.3 Monipaikkaisuuskehityksen vaikutuksia päästövähennyksille ja julkiselle liikenteelle tulee seurata. Paikkariippumaton etätyö yhtäältä vähentää toimistotyöpaikkojen tilatarvetta toisaalta lisää asumisen tilatarvetta, jolla on vaikutuksia rakennuskannan energiankäyttöön. Etätyö myös vähentää kodin ja työpaikan välisiä matkoja sekä työasiamatkoja ja vähentää liikenteen ilmastovaikutuksia. Etätyö myös pienentää liikennejärjestelmän ruuhkahuippuja ja parantaa olevan liikenneverkon kapasiteettia. Etätyön lisääntyminen saattaa vähentää matkustajia myös joukkoliikenteestä, mikä voi heikentää joukkoliikenteen kannattavuutta.

11.4 Vapaa-ajan asumisen energiakultusta tulee seurata. Vapaa-ajan asuminen on eräs merkittävä monipaikkaisuuden muoto Suomessa. Suomessa oli vuoden 2019 lopussa 511 900 vapaa-ajan asuntoa, eli vapaa-ajan käyttöön rekisteröityä pientaloa. Asuminen muodostaa vajaa kolmasosan suomalaisten hiilijalanjäljestä. Vapaa-ajan asumisen energiankulutuksesta suurin osa koostuu lämmitysenergian kulutuksesta. Vapaa-ajan asumisen energiankulutuksen kestävyyttä on mahdollista lisätä ottamalla käyttöön uusiutuvia energianlähteitä ja energiatehokkaita ratkaisuja. (YM)