

Suomen kunnat ja EU: missä määrin EU vaikuttaa kuntien toimintaan?

Selvitys EU:n vaikutuksesta kuntien lakisääteisissä tehtävissä, kunnanvaltuustojen päätöksenteossa ja Helsingin kaupungin toimielinten päätöksenteossa



Kuntaliitto
Nina Gustafsson, Brysselin toimiston harjoittelija
2014

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO	2
Tarkoitus ja tavoite	2
Aiempia tutkimuksia Pohjoismaissa	2
2. KUNTIEN TEHTÄVÄT SUOMESSA	3
3. EU:N TOIMIVALTA	3
4. METODOLOGIA	4
Kuntien 535 tehtävää	5
Kuntien päätöksenteko - miten kunnat toimivat?.....	6
Kunnanvaltuustot	6
Tapaustutkimus: Helsingin kaupunki	8
Analyysi	8
5. EU:N VAIKUTUS KUNTIIN: TULOKSET	9
Kuntien 535 tehtävä aihealueittain	9
Kunnanvaltuustot	10
Tapaustutkimus: Helsingin kaupunki	11
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	12
EU:n vaikutus 50–60 prosenttia	12
EU:n vaikutus monenlaista	12

1. JOHDANTO

EU:lla on toimivaltaa usealla eri sektorilla ja vaikutusta jäsenmaiden lainsäädäntöön sekä kuntalaisten arkeen. Koska Suomessa kunnilla on varsin laaja tehtäväkenttä ja vastuu julkisista palveluista, EU:n vaikutus heijastuu myös suuressa määrin kuntien tehtäviin. Kunnat hoitavat muun muassa jätehuoltoa, johon vaikuttaa EU:n jätelainsäädäntö, omistavat rakennuksia, joiden tulee noudattaa EU:n energiatehokkuusvaatimuksia, tekevät julkisia hankintoja, joihin vaikuttaa EU:n hankintalainsäädäntö, sekä palkkaavat henkilökuntaa, jonka työaikoja EU:n työaikadirektiivi sääntelee.

Kaikki vaikutus ei toki tule niin sanotun kovan lainsäädännön myötä. EU:n vaikutus voi olla myös poliittista tai välillistä, esimerkiksi komission suositusten tai EU-maiden välisten yhteisten strategioiden myötä. Esimerkiksi vammaisten palveluiden takaamisen taustalla on EU:n vammaisstrategia, ja koulutus- tai työmahdollisuuksien järjestämisen taustalla vaikuttavat muun muassa Eurooppa 2020 -strategia ja nuorisotakuu. Kuntien käyttämät tietojärjestelmät ja niihin liittyvät uudistukset puolestaan kytkeytyvät EU:n digitaaliseen agendaan.

On selvää, että EU vaikuttaa kuntiin ja kuntalaisten elämään monella eri tavalla. Tarkemman kuvan saamiseksi on tarpeen selvittää, miten laaja tämä vaikutus loppujen lopuksi on, minkä tyyppisiä vaikutuksia EU:lla on Suomen kuntiin sekä miten EU vaikuttaa kunnissa eri sektoreilla.

Tarkoitus ja tavoite

Tämän selvityksen tarkoituksena on tutkia, missä määrin ja millä tavalla EU vaikuttaa Suomen kuntiin. Vaikutus on monimutkainen käsite, jota voi olla vaikea määritellä käytännössä. Tässä selvityksessä vaikutus määritellään sen mukaan, onko EU:lla toimivaltaa vaikuttaa tiettyyn politiikan alaan jäsenmaassa joko lainsäädännön, suositusten, strategioiden tai muun rajat ylittävän yhteistyön kautta.

Selvityksessä tarkastellaan, miten moneen kunnan 535 lakisäätöiseen tehtävään (Valtiovarainministeriö, 2013) EU vaikuttaa tavalla tai toisella. Selvityksessä analysoidaan myös, miten monella asialla kunnanvaltuustojen esityslistoilla on kytkös EU:hun, ja minkä vahvuinen tämä kytkös on. Lopputuloksena esitetään laskelma, joka antaa osviittaa siitä, mikä vaikutus EU:lla on paikallistasolla Suomessa.

Lisäksi selvityksessä on tehty laadullinen analyysi siitä, onko kyse sitovasta lainsäädännöstä, ohjaavasta politiikasta vai samansuuntaisista tavoitteista EU:ssa ja Suomessa. Kyse ei siis ole ainoastaan tapauksista, jossa EU on suoraan määrännyt, miten tiettyä tehtävää tulisi toteuttaa, vaan vaikutukseksi lasketaan myös tapaukset, joissa tulisi huomioida EU:n lainsäädäntöä tai strategioita, vaikka käsiteltävänä oleva asia ei itsessään ole saanut alkunsa EU:sta.

Aiempia tutkimuksia Pohjoismaissa

Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa on tehty samankaltaiset tutkimukset EU:n vaikutuksesta maiden kunnissa ja maakunnissa tehtäviin päätöksiin.

- Norja¹ (2008) → Kunnanvaltuustojen ja maakuntien esityslistat: EU:n vaikutus keskimäärin 73 %
 - 20 kunnan/maakäräjäkunnan esityslistaa valittu samalta ajankohdalta, maaliskuu/huhtikuu 2008 (voi osittain selittää korkean prosenttiluvun)

¹ http://www.ks.no/Documents/NIBRrapport2008_12.pdf

- Ruotsi² (2010) → Kunnanvaltuustojen esityslistat: EU:n vaikutus noin 60 % (maakärjäkuntien valtuustojen esityslistat: EU:n vaikutus noin 50 %)
 - 30 kunnanvaltuuston ja 7 maakärjävaltuuston esityslistaa valittu sattumanvaraisesti vuoden 2009 eri ajankohtina
- Tanska³ (2011) → Kunnanhallitusten esityslistat: EU-vaikutus 53 %
 - 40 valtuuston esityslistaa valittu 10 eri kunnasta vuodelta 2010 (yksi lista per vuosineljännes joka kunnasta)
- Tanska⁴ (2014) → Kunnanhallitusten esityslistat: EU-vaikutus 47 %
 - 40 valtuuston esityslistaa valittu 10 eri kunnasta vuodelta 2013 (yksi lista per vuosineljännes joka kunnasta)

2. KUNTIEN TEHTÄVÄT SUOMESSA

Kunnilla on Suomessa vahva itsehallinto, toisin kuin monissa muissa EU-jäsenmaissa. Suomen kunnat tuottavat kansalaisten peruspalvelut, joista tärkeimmät liittyvät sosiaali- ja terveydenhuoltoon, opetus- ja sivistystoimeen, ympäristöön sekä tekniseen infrastruktuuriin. Kuntien tehtäviä ovat muun muassa:

- vastaavat ennalta ehkäisevästä ja perusterveydenhuollosta, erikoissairaanhoidosta sekä hammashuollosta ja edistävät elinympäristön terveellisyyttä
- huolehtivat lasten päivähoidosta, vanhustenhuollosta, vammaispalveluista sekä monista muista sosiaalihuollon tehtävistä
- ylläpitävät peruskouluja, lukioita, ammattioppilaitoksia ja ammattikorkeakouluja sekä tarjoavat aikuiskoulutus-, taideopetus-, kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso-, liikunta- ja vapaa-ajanpalveluja
- ohjaavat alueensa maankäyttöä ja rakentamista ja huolehtivat vesi-, energia- ja jätehuollosta, kaduista sekä ympäristönsuojelusta
- edistävät elinkeinoja ja työllisyyttä sekä tietoyhteiskuntakehitystä.

Suomen kunnilla on jossain määrin samantyyppisiä tehtäviä muihin maihin verrattuna, mutta hallinnollinen rakenne ja perinteet tekevät jokaisesta EU:n jäsenmaasta omalaatuisen. Suomen kunnilla on laaja tehtäväkenttä ja vahva taloudellinen itsenäisyys moneen muuhun EU-maahan verrattuna, joten EU:n vaikutusta Suomen kuntiin kannattaa analysoida erikseen. Vaikka Pohjoismainen kuntajärjestelmä on melko yhtenevä esimerkiksi Etelä-Euroopan maihin verrattuna, ei ole mahdollista suoraan käyttää muiden Pohjoismaiden selvityksien tuloksia EU:n vaikutuksesta, sillä niihin on käytetty eri metodologiaa. Lisäksi Norjan ja Ruotsin selvityksissä on myös aluetaso mukana.

3. EU:N TOIMIVALTA

Selvityksessä viitataan eri välineisiin, joilla EU voi vaikuttaa jäsenmaihiin ja sen myötä alueisiin ja kuntiin. EU:n perussopimusten myötä jäsenmaat ovat määritelleet, millä aloilla EU:lla on toimivaltaa. Toimivalta puolestaan jakaantuu kolmeen eri tasoon: yksinomainen toimivalta, jaettu toimivalta sekä toimivalta toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi. Perussopimukset määrittelevät EU:n instituutioita koskevat säännöt sekä unionin päätöksentekomenettelyt.

² <http://skl.se/download/18.a827c16146db10f89a70fa9/1404738548161/EU+i+lokalpolitiken.pdf>

³ http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_63925/cf_202/SAMLET_EU_ANALYSE.PDF

⁴ http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_68413/cf_202/KL_unders-gelse_af_EUs_p-virkning_af_kommunerne_20.PDF

EU:lla on toimivaltaa seuraavilla alueilla:

- Yksinomainen toimivalta, jossa unioni on ainoa lainsäätävä: tulliyhteistyö, sisämarkkinoiden kilpailusäännöt, rahapolitiikka euromaissa, meren luonnonvarojen säilyttäminen, yhteinen kauppapolitiikka.
- Jaettu toimivalta, jossa myös jäsenvaltiot voivat säätää lakeja, mutta vain siltä osin kuin unioni ei ole tehnyt yhteistä lainsäädäntöä: sisämarkkinat, sosiaalipolitiikka, Euroopan sosiaalirahasto, työllisyys, taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus, maatalous ja kalastus, ympäristö, kuluttajansuoja, liikenne, Euroopan laajuiset verkot, energia, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, kansanterveyden yhteiset turvallisuuskysymykset, tutkimus ja teknologinen kehittäminen sekä avaruusala, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu.
- Tukitoimet, joissa unioni vain tukee, täydentää ja yhteensovittaa jäsenmaiden toimenpiteitä: ihmisen terveyden suojelu ja kohentaminen, teollisuus, kulttuuri, matkailu, yleissivistävä koulutus, ammatillinen koulutus, nuoriso ja urheilu, pelastuspalvelut.

Koska Suomen kuntien tehtäväkenttä on hyvin laaja, EU-vaikutuksen vahvuuskin vaihtelee. EU:n vaikutus voi siis toimialasta riippuen olla suora, välillinen tai samansuuntainen kuin jäsenmaissa. Näistä aloista Suomen kunnille keskeisimmät ovat hankintoihin, kilpailuun ja ympäristöön liittyvät asiat, joissa EU-vaikutus on usein suora. Ohjaavaa tai välillistä vaikutusta on etenkin kunnille keskeisille sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutuksen aloilla.

4. METODOLOGIA

Selvitys tarkastelee EU:n vaikutusta Suomen kuntiin kolmella eri tavalla, ja näiden mukaan selvitys on jaettu kolmeen osaan:

- a) kuntien 535 lakisäateistä tehtävää
- b) 10 kunnanvaltuuston esityslistaa
- c) Helsinki-case (kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, 15 lautakuntaa)

Nämä kolme lähestymistapaa on valittu siksi, että ne kuvaavat laajasti ja eri näkökulmista Suomen kuntien tehtäväkenttää ja asioita, joita kunnan eri toimielimet käsittelevät. Yhdistämällä näiden kolmen analyysin tulokset kuntien toimivallan jako tulee selvemmin esille, kuin jos vain yhtä näkökohtaa kuntien toiminnasta olisi analysoitu.

Selvityksessä on käyty yksitellen läpi kuntien 535 lakisäateistä tehtävää ja arvioitu, vaikuttaako EU niihin 1) suorasti 2) välillisesti 3) samansuuntaisten tavoitteiden takia. Lisäksi on käyty kymmenen eri kunnan valtuuston esityslistaa ja arvioitu yksitellen, vaikuttaako EU päätökseen. Helsingin kohdalla valtuuston lisäksi tarkasteltiin hallituksen ja 15 lautakunnan esityslistojen asioita arvioiden EU-vaikutusta yksitellen.

Suora vaikutus viittaa EU:n toimivaltaan tuottaa asetuksia ja direktiivejä. Asetukset tulevat sellaisinaan voimaan jäsenmaissa, kuten esimerkiksi tietosuoja-asetus ja palvelusopimusasetus. Direktiivit toimeenpannaan erikseen jäsenmaissa, kuten esimerkiksi energiatehokkuusdirektiivi ja tupakkatuotedirektiivi.

Välillinen tai ohjaava vaikutus viittaa EU:n strategioihin, kuten Eurooppa 2020 -strategiaan tai EU:n terveysalan toimintaohjelmaan (2014–2020), sekä muihin yhteistyömenetelmiin tai niin sanottuihin avoimiin koordinoitimenetelmiin. Tämän kategorian alle on myös luokiteltu erilaisia kohdennettuja EU-ohjelmia kuten esimerkiksi koulutus- ja kulttuurialan ohjelma *Erasmus+*, jotka rahoittavat ja ohjaavat kuntien toimintaa eri aloilla.

Lisäksi tarkastelussa on huomioitu sellaiset EU:n vaikutukset, joita ei voi luokitella suoriksi tai ohjaaviksi, mutta joiden taustalla voidaan havaita EU:n samansuuntaisia tavoitteita. Jos jokin asia on esimerkiksi pieni tai paikallinen, mutta aiheen taustalla löytyy silti EU-kytkös, on asia luokiteltu tämän kolmannen kategorian alle.

Analyysissä on hyödynnetty Kuntaliiton eri asiantuntijoita, jotta luokittelu huomioisi suurimman osan mahdollisesta EU-vaikutuksesta Suomen kunnissa.

Kuntien 535 tehtävää: Valtiovarainministeriön tutkimukseen perustuva analyysi

Kuntien tehtävät on määrätty Suomen laissa. Valtiovarainministeriön (VM) laatiman tutkimuksen⁵ mukaan Suomen kunnilla on 535 lakisääteistä tehtävää⁶. VM on luokitellut tehtävät niistä vastaavien ministeriöiden alle ja osoittanut, mihin lakiin ja/tai lakipykälään jokainen tehtävä perustuu. VM:n raportin perusteella analysoidaan Suomen kuntien 535 tehtävää ja niiden kytkös EU-lainsäädäntöön, jotta saadaan näkymä EU:n vaikutuksesta kuntiin ja niiden tehtäviin.

EU-kytkös on analysoitu kuntien tehtävien perusteella, ei pelkän lain mukaan, sillä saman lain alle kuuluvien tehtävien EU-kytkös voi olla hyvinkin eritasoinen.

Analyysia varten raporttiin kuntien 535 tehtävästä on lisätty seuraavat tiedot:

- EU-kytkös, jos sellainen löytyy, on luokiteltu 1) suoraksi, 2) ohjaavaksi tai 3) samansuuntaiseksi EU:ssa ja jäsenmaissa
- Kommentteja EU:n asetuksista tai säännöksistä, strategioista, ohjelmista tai muista EU-tason toimista, jotka vaikuttavat jollain tavalla Suomen kuntiin.

Alla oleva taulukko esittää esimerkkejä siitä, miten analyysi on tehty.

Taulukko 1. Esimerkkejä kuntien lakisääteisten tehtävien luokittelusta

Vastaa-va taho	Tehtävän nimi lainsäädännössä	Laki, johon tehtävä perustuu	EU:n vaikutus: 1) suora 2) ohjaava 3) samansuuntainen	Kommentit
YM	Maakuntakaavan laatiminen ja kehittäminen	Maankäyttö- ja rakennuslaki	1	Ympäristövaikutusten arviointidirektiivi (YVA, 2011/92/ EU), rakennustuoteasetus EU/305/2011, luontodirektiivi 92/43/ETY ja lintudirektiivi 79/409/ETY
STM	Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen	Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001	2	EU:n työllisyysstrategia, Eurooppa 2020 -strategia
LVM	Kevyen liikenteen väylät 53 §	Tieliikennelaki	3	EU:n tieliikenneturvallisuuden poliittiset suuntaviivat 2011–2020, joissa käsitellään mm. liikenteen turvallisuutta, tieinfrastruktuuria ja mainitaan paikallistaso useassa yhteydessä
OKM	Kunnan omarahoitusosuus ammatikorkeakoulutoiminnan käyttökustannuksiin	Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009)	Ei EU-vaikutusta	Vaikka EU vaikuttaakin välillisesti korkeakoulustoimintaan, se ei vaikuta kuntien rahoitukseen tarpeeksi merkittävästi.

⁵ http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20130117Kuntie/Kuntien_tehtaevien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf

⁶ Tutkimuksessa on mukana 15.8.2012 mennessä voimaan tullut lainsäädäntö.

On syytä huomioida, että tietyt lait, joihin kuntien tehtävät perustuvat, ovat joko uudistumassa tai häviämässä, joten VM:n lista kuntien tehtävistä ja niiden vastaavasta lainsäädännöstä saattaa hieman erota nykyisestä tilanteesta. Lista antaa kuitenkin kattavan yleisnäkemyksen Suomen kuntien tehtävistä.

Kuntien päätöksenteko - miten kunnat toimivat?

Suomen kuntalain mukaan kunnanvaltuusto käyttää kunnassa ylintä päätösvaltaa. Kunnanvaltuusto tekee päätöksiä kunnan toiminnasta sekä taloudesta ja nimittää myös jäsenet kunnan muihin toimielimiin.

Toinen tärkeä toimielin kunnassa on kunnanhallitus, sillä se valmistelee asioita, joista kunnanvaltuusto tekee päätökset, ja pitää huolen siitä, että nämä päätökset pannaan täytäntöön. Lisäksi kunnissa on lautakuntia, jotka hoitavat tehtäviä tietyillä toimialoilla, esimerkiksi opetus-, ympäristö- tai terveydenhuoltoalalla.

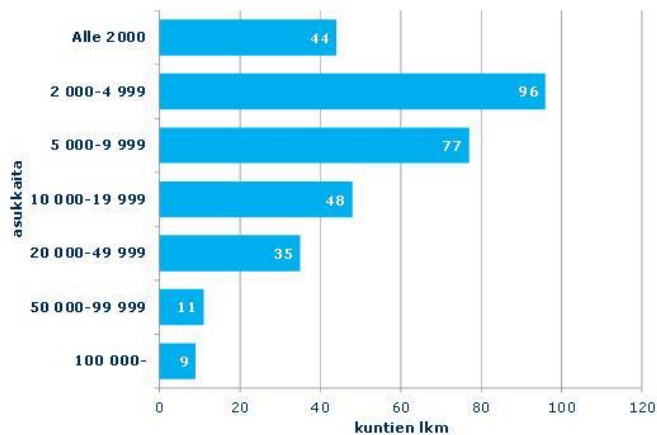
On syytä huomioida kuntien eri toimielinten tehtävien luonne ja siten myös valtuustossa, hallituksessa ja lautakunnissa tehtävien päätösten eri painoarvo ja kattavuus. Jotkut asiat käsitellään esimerkiksi vain lautakunnissa, kun taas toisia asioita käsitellään niiden suuruudesta riippuen yhdessä tai useammassa lautakunnassa, hallituksessa tai valtuustossa tai näissä kaikissa.

Kunnanvaltuustot

Tutkimuksessa on analysoitu 10 esityslistaa 10 eri kunnasta vuoden 2013 eri ajankohdilta. Kunnat on valittu sattumanvaraisesti eri maakunnista, ottaen huomioon asukaslukumäärä sekä ruotsinkielisten määrä, jotta tutkimuksesta tulisi niin edustava kuin mahdollista. Kehyksenä on käytetty Kuntaliiton laatimaa luokitusta kunnista asukasluvun mukaan (31.12.2013).

Taulukko 2. Kuntien luokittelu asukaslukumäärän perusteella

Kuntien lukumäärä asukasluvun mukaan luokiteltuna 31.12.2013



Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lähde: Kuntaliitto (2014)

Kuntaliiton luokittelun perusteella selvitykseen on valittu kolme kuntaa ensimmäisestä kategoriasta, neljä kuntaa toisesta kategoriasta ja kolme kuntaa kolmannesta kategoriasta. Kuntia neljästä viimeisestä kategoriasta ei ole otettu mukaan. Pienehkön esityslistamäärän takia suurimmista kunnista saa enemmän raaka-aineistoa, sillä useimmiten niiden esityslistoilla on enemmän käsiteltävinä olevia asioita kuin pienempien kuntien esityslistoilla. Ahvenanmaan kuntia ei ole otettu mukaan selvitykseen niiden erikoisaseman takia.

Taulukko 3. Kunnat ja kunnanvaltuustojen esityslistat

Kunta	Maakunta	Väkiluku 31.12.2013	Ruotsinkielisten osuus väestöstä 31.12.2013 (%)	Esityslistojen asioiden mää- rä	Valtuuston esityslista (päivämäärä)
Helsinki	Uusimaa	612 664	5,9	34	13.2.2013
Turku	Varsinais-Suomi	182 072	5,4	11	23.9.2013
Lahti	Päijät-Häme	103 364	0,3	18	16.9.2013
Joensuu	Pohjois-Karjala	74 471	0,1	21	29.4.2013
Vaasa	Pohjanmaa	66 321	22,7	18	6.5.2013
Rovaniemi	Lappi	61 215	0,2	12	11.11.2013
Kotka	Kymenlaakso	54 771	1,0	22	9.12.2013
Kajaani	Kainuu	37 868	0,1	13	9.12.2013
Savonlinna	Etelä-Savo	36 256	0,1	24	2.7.2013
Riihimäki	Kanta-Häme	29 318	0,5	16	4.3.2013
Yhteensä:				189	

Lähde: Kuntaliitto⁷ (2014)

Analyysi on toteutettu Excel-raaka-aineiston avulla. Esityslistojen jokaisen asian kohdalla on määriteltävä, onko EU-kytkös havaittavissa ja minkä suuruisesta kytköksestä on kysymys. Teknisiä asioita, kuten esimerkiksi kokouksen laillisuuden toteaminen tai pöytäkirjan hyväksyminen, ei ole laskettu mukaan tuloksiin, sillä joillain listoilla niitä voi olla hyvinkin paljon ja toisissa ei lainkaan, mikä vääristäisi lopputulosta.

Esityslistojen jokaisen asian kohdalle on merkitty, onko EU:lla asiaan suora vaikutus, ohjaava vaikutus vai samansuuntaisia tavoitteita kuin jäsenmaalla (taulukko 4). Jos mikään näistä kolmesta kategoriasta ei sovi, on asia luokiteltu EU-kytköstä vailla olevaksi.

Taulukko 4. Esimerkkejä kunnanvaltuustojen aiheiden luokittelusta

Kunnan- valtuus- ton esi- tyslista	Aihe	EU- vaiku- tus	1) Suora	2) Ohjaa- va	3) Saman- suuntai- nen	Mikä aihealue ja miten vaikuttaa?
Vaasa 6.5. 2013	Hissien rakentamisavustuksen korottaminen 15 prosenttiin, valtuustoaloite	Kyllä	X			Valtiontukisäännöt, aktiivinen ikääntyminen, esteettömyys
Rovaniemi 11.11. 2013	Ranta- asemakaavan laa- timinen Viiksjärven osa-alueelle	Kyllä	X			Asemakaavamuutoksissa tulee huomioida m.m. energiatehokkuus (direktiivi 2002/91/EY) ja ympäristön suojele (esim. luontodirektiivi 92/43/ETY)
Kajaani 9.12. 2013	Valtuustoaloite Kajaanin elinkei- noelämän ja yritys- toiminnan edistä- miseksi	Kyllä		X		Eurooppa 2020 - strategia mm. työllisyyden edistämiseksi, yrittäjyyden 2020 - toiminta-suunnitelma
Turku 23.9. 2013	Nuorisovaltuuston perustaminen	Kyllä			X	EU:n nuorisostrategia 2010–2018, mm. nuorten osallisuus politiikassa ja yhteiskunnassa
Helsinki 13.2. 2013	Valtuutetun aloite bussilinjan 16 van- han reitin palaut- tamisesta	Ei				Liittyy mm. kaupunkipolitiikkaan ja liikenteeseen, mutta asia on varsin suppea ja paikallinen, joten EU-kytkös ei ole perusteltua

⁷ http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/yleistilastoja_kunnittain/Sivut/default.aspx

Tapaustutkimus: Helsingin kaupunki

Jotta saataisiin laajempi kuva kunnissa tehtävistä päätöksistä ja niiden EU-kytköksestä, valittiin Helsingin kaupunki tapaustutkimukseksi. Helsingin kunnanvaltuuston lisäksi selvityksessä on analysoitu yksi kunnanhallituksen esityslista sekä 15 lautakunnan esityslistat. Jokaisesta toimielimestä on valittu yksi esityslista touko-kesäkuulta 2014, jotta tehtäviä eri esityslistoilta voi verrata paremmin keskenään.

Samat asiat saattavat olla käsiteltävinä monissa eri lautakunnissa samanaikaisesti, ja ne voivat myös löytyä valtuuston tai hallituksen esityslistoilta. Näissä tapauksissa kaikki tehtävät on laskettu mukaan analyysia tehdessä, vaikka ne ovatkin osittain samoja.

Taulukko 5. Helsingin kaupungin toimielinten esityslistat

Toimielin	Esityslistan asioiden määrä	Kokousaikataulu	Toimielimen esityslista (päivämäärä)
Hallitus	26	Kerran viikossa	19.5.2014
Asuntolautakunta	8	Kerran kuussa	22.5.2014
Kaupunkisuunnittelulautakunta	7	Kerran viikossa	13.5.2014
Keskusvaalilautakunta	4	Kerran kuussa	23.5.2014
Kiinteistölautakunta	34	Joka toinen viikko	15.5.2014
Kulttuuri- ja kirjastolautakunta	12	Kerran kuussa	13.5.2014
Liikuntalautakunta	15	Kerran kuussa	27.5.2014
Nuorisolautakunta	6	Kerran kuussa	6.5.2014
Opetuslautakunta	17	Kerran kuussa	27.5.2014
Pelastuslautakunta	6	Kerran kuussa	6.5.2014
Sosiaali- ja terveystalautakunta	10	Joka toinen viikko	13.5.2014
Tarkastuslautakunta	4	Joka kolmas viikko	28.5.2014
Teknisen palvelun lautakunta	12	Kerran kuussa	12.6.2014 ⁸
Yleisten töiden lautakunta	10	Kerran viikossa	27.5.2014
Ympäristölautakunta	13	Joka kolmas viikko	6.5.2014
Varhaiskasvatuslautakunta	13	Joka toinen viikko	13.5.2014
Yhteensä:	197 asiaa		

Analyyysi

Miten valintoja on tehty?

Kolmen eri lähestymistavan analyysivaiheessa on käytetty samaa luokittelumenetelmää samoilla periaatteilla, jotta tuloksia voi paremmin verrata keskenään. Suoraa EU-vaikutusta oli selkeintä luokitella, sillä monet asiat joihin EU vaikuttaa direktiivien tai asetusten kautta, toistuivat samantyyppisinä asioina. Esimerkkejä ovat:

- Asema-kaavamutokset ja rakentamiset, joissa täytyy huomioida mm. energiatehokkuusvaatimukset ja ympäristönäkökohdat (esimerkiksi luontodirektiivi tai vesipuitedirektiivi).
- Kuntien julkiset hankinnat, joihin vaikuttaa EU:n kilpailulainsäädäntö.
- Jätehuoltoon, luonnonsuojeluun, kemikaaleihin liittyvät asiat.

Tehtävien tai esityslistojen asioiden luokittelu ei ole jokaisessa tapauksessa ollut itsestään selvää, varsinkin jos EU-vaikutus perustuu strategiaan tai toimintaohjelmaan.

⁸ Esityslista on valittu kesäkuulta 2014 toukokuun sijaan, sillä toukokuun esityslistoilla oli sattumalta hyvin vähän aiheita.

Esimerkkejä ovat:

- Liikenneasiat
- Kieliasiat
- Sosiaali- ja terveystieteet
- Koulutus
- Hyvin paikalliset asiat (esimerkiksi postilaatikon paikka, joka kuuluu kuntien lakisääteisiin tehtäviin)

Analyysia tehdessä pohdittiin erityisesti, miten laajasti tai yksityiskohtaisesti esityslistojen aiheiden kytköksiä EU:hun tulisi analysoida. Bussireitin uudelleenarvioiminen löytyi muutamalta esityslistalta, ja on hyvä esimerkki asiasta, jossa EU-vaikutus ei ole heti selvä. EU:lla ei ole toimivaltaa itse bussireittiin liittyen, mutta esimerkiksi raskaiden hyötyajoneuvojen päästöistä ja ilmanlaadusta kylläkin. Bussireitin uudelleenarvioimisen voi myös löyhästi liittää EU:n kaupunkiliikennepolitiikkaan, jonka myötä EU-tasolla tehdään yhteistyötä muun muassa kattavan ja turvallisen kaupunkiliikenteen puolesta. Tämäntyyppisen asian kohdalla EU-vaikutus on kuitenkin merkitty poissaolevaksi, sillä bussireitin uudelleenarvioiminen on hyvin paikallinen asia, eikä liity suoraan esimerkiksi ilmanlaadun parantamiseen.

Toinen esimerkki analysoinnista löytyy Helsingin kunnanhallituksen esityslistalta: ”Lausunto biopolttoaineiden käyttö Helsingin energiatuotannossa -ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta”. Vaikka asian nimi viittaa vain arviointiselostukseen, niin luokittelu on tehty tämän asian syvemmän sisällön mukaan, sillä pöytäkirjassa on mainintoja erityisesti päästötasoista, ilmanlaadusta ja vesistöjen laadusta. Nämä asiat voi suoraan yhdistää EU:n direktiiveihin ja muun muassa 2020–2030 ilmastotavoitteisiin.

Tulkinnoista johtuen tulokset ovat suuntaa-antavia. Metodologia on kuitenkin paras saatavilla oleva vaihtoehto, jolla voidaan tutkia EU:n vaikutusta Suomen kuntiin yleisellä tasolla sekä kuntien tehtäviä ja päätöksentekoa luokitellen.

5. EU:N VAIKUTUS KUNTIIN: TULOKSET

Kuntien 535 tehtävää aihealueittain

Tutkimuksen ensimmäisessä tarkastelussa havaittiin, että EU vaikuttaa noin 63 prosenttiin kuntien lakisääteisistä tehtävistä. Näistä EU-vaikutuksista 26 prosenttia on määritelty suoraksi, 33 prosenttia välilliseksi, ja 41 prosentissa toteutetaan samansuuntaisia tavoitteita EU:ssa ja Suomessa.

Analyysi antoi hyvin erilaisia tuloksia aihealueesta riippuen. Puolustusministeriön vastuulla olevissa kuntien kahdessa tehtävässä ei todettu EU-vaikutusta. Muuten alhaisin EU-vaikutus löytyy kuntien tehtävistä, jotka ovat liikenne- ja viestintäministeriön vastuualueella: näissä tehtävissä 36 prosentissa on EU-vaikutus. Korkein EU-vaikutus on puolestaan työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olevissa tehtävissä, joissa 81 prosentissa tehtävistä on EU-vaikutus.

Myös EU:n vaikutustapa vaihtelee laajasti eri toimialojen välillä. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävissä suoraa vaikutusta ei löydy lainkaan, kun taas ympäristöministeriön tehtävistä EU vaikuttaa suorasti yli puoleen.

Oheiseen taulukkoon 6 on koottu yhteen tarkastelun keskeisimmät tulokset siitä, missä määrin EU:n havaittiin vaikuttavan kuntien lakisääteisiin tehtäviin.

Taulukko 6. EU-vaikutus kuntien lakisääteisissä tehtävissä

Vastaava taho	EU-vaikutus kuntien tehtävissä	EU-vaikutus per kategoria: 1: suora, 2: ohjaava, 3: samansuuntainen
LVM	22/61 eli 36 %	1) 14/22 eli 64 % 2) 3/22 eli 13 % 3) 5/22 eli 23 %
MMM	16/22 eli 73 %	1) 5/16 eli 31 % 2) 8/16 eli 50 % 3) 3/16 eli 19 %
OM	27/41 eli 66 %	1) 7/27 eli 26 % 2) 2/27 eli 7 % 3) 18/27 eli 67 %
OKM	46/60 eli 77 %	1) 0/46 eli 0 % 2) 14/46 eli 30 % 3) 32/46 eli 70 %
PLM	0/2 eli 0 %	1) 0/2 eli 0 % 2) 0/2 eli 0 % 3) 0/2 eli 0 %
SM	13/31 eli 42 %	1) 2/13 eli 15 % 2) 8/13 eli 62 % 3) 3/13 eli 23 %
STM	126/194 eli 65 %	1) 23/126 eli 18 % 2) 35/126 eli 28 % 3) 68/126 eli 54 %
TEM	17/21 eli 81 %	1) 3/17 eli 18 % 2) 11/17 eli 65 % 3) 3/17 eli 18 %
VM	11/19 eli 58 %	1) 3/11 eli 27 % 2) 6/11 eli 55 % 3) 2/11 eli 18 %
YM	56/82 eli 68 %	1) 31/56 eli 55 % 2) 22/56 eli 39 % 3) 3/56 eli 5 %
Yhteensä:	334/533⁹ eli 62,7 %	1) 88/334 eli 26 % 2) 109/334 eli 33 % 3) 137/334 tai eli 41 %

Kunnanvaltuustot

Tutkimuksen toisessa tarkastelussa havaittiin, että EU vaikuttaa noin 53 prosenttiin kunnanvaltuustojen esityslistojen asioista. EU-vaikutus on määritelty 60 prosenttisesti suoraksi vaikutukseksi, 23 prosenttisesti välilliseksi ja 16 prosenttisesti samansuuntaisiksi tavoitteiksi.

Alhaisin EU-vaikutus löytyy Rovaniemen kaupunginvaltuustosta, 42 prosenttia esityslistan asioista. Korkein EU-vaikutus löytyy Vaasan kaupunginvaltuuston esityslistalta, 72 prosenttia. EU-vaikutus vaihteli luonnollisesti eri esityslistojen välillä, mutta yleisesti voi todeta, että jokaisessa kunnanvaltuustossa käsiteltiin useita asioita joihin EU vaikutti suorasti, eli asetuksen tai direktiivin kautta.

Oheiseen taulukkoon 7 on koottu yhteen tarkastelun keskeisimmät tulokset siitä, missä määrin EU:n havaittiin vaikuttavan kunnanvaltuustojen esityslistojen asioihin.

⁹ Puolustusministeriötä ei ole laskettu mukaan, sillä sen alla olevia tehtäviä on vain kaksi ja ne ovat erittäin suppeita.

Taulukko 7. EU-vaikutus kunnanvaltuustojen esityslistoilla

Kunnanvaltuusto	EU-vaikutus esityslistan asioissa	EU-vaikutus per kategoria: 1: suora, 2: ohjaava, 3: samansuuntainen
Helsinki	15/34 eli 44 %	1) 4/15 2) 4/15 3) 7/15
Turku	6/11 eli 55 %	1) 3/6 2) 0/6 3) 3/6
Lahti	8/16 eli 50 %	1) 6/8 2) 2/8 3) 0/8
Joensuu	10/18 eli 56 %	1) 8/10 2) 2/10 3) 0/10
Vaasa	13/18 eli 72 %	1) 8/13 2) 2/13 3) 3/13
Rovaniemi	5/12 eli 42 %	1) 2/5 2) 3/5 3) 0/5
Kotka	9/18 eli 50 %	1) 7/9 2) 0/9 3) 2/9
Kajaani	7/11 eli 64 %	1) 4/7 2) 3/7 3) 0/7
Savonlinna	10/19 eli 53 %	1) 7/10 2) 3/10 3) 0/10
Riihimäki	8/14 eli 57 %	1) 6/8 2) 2/8 3) 0/8
Yhteensä:	91/171 eli 53 %	1) 55/91 eli 60 % 2) 21/91 eli 23 % 3) 15/91 eli 16 %

Helsingin tapaustutkimus

Kolmannessa tarkastelussa havaittiin, että EU vaikuttaa noin 47 prosenttiin Helsingin kaupungin toimielinten esityslistojen asioihin. Näistä vaikutuksista 46 prosenttia määriteltiin suoraksi vaikutukseksi. Välillinen EU-vaikutus muodosti 31 prosenttia, ja samansuuntaiset tavoitteet 23 prosenttia EU-vaikutuksesta.

Analyysi EU:n vaikutuksesta Helsingin kaupungin toimielinten esityslistojen asioihin johti suurempiin eroihin kuin kaksi edellistä lähestymistapaa. Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen esityslistojen välillä ei ole kovin suurta eroa, mutta lautakuntien EU-vaikutus vaihtelee merkittävästi.

Alhaisin EU-vaikutus, 13 prosenttia, löytyy asuntolautakunnan esityslistalta, kun taas korkein EU-vaikutus löytyy keskusvaalilautakunnan esityslistalta (100 %). Tämä tosin johtuu kevään 2014 Euroopan parlamentin vaaleista, joten tulos on suhteuttava siihen. Seuraavaksi eniten EU vaikutti nuorisolautakunnan (83 %) ja yleisten töiden lautakunnan (80 %) esityslistojen asioihin.

Oheiseen taulukkoon 8 on koottu yhteen tarkastelun keskeisimmät tulokset siitä, missä määrin EU:n havaittiin vaikuttavan Helsingin kaupungin eri toimielimiin.

Taulukko 8. EU-vaikutus Helsingin kaupungin toimielinten esityslistoilla

Helsingin kaupungin toimielin	EU-vaikutus esityslistan asioissa	EU-vaikutus per kategoria: 1: suora, 2: ohjaava, 3: samansuuntainen
Valtuusto	15/34 eli 44 %	1) 4/15 2) 4/15 3) 7/15
Hallitus	14/26 eli 54 %	1) 7/14 2) 4/14 3) 3/14
Asuntolautakunta	1/8 eli 13 %	1) 0/8 2) 1/8 3) 0/8
Kaupunkisuunnittelu-lautakunta	4/7 eli 57 %	1) 1/4 2) 3/4 3) 0/4
Keskusvaalilautakunta	4/4 eli 100 %	1) 4/4 2) 0/4 3) 0/4
Kiinteistölautakunta	11/34 eli 32 %	1) 6/11 2) 3/11 3) 2/11
Kulttuuri- ja kirjastolautakunta	4/12 eli 33 %	1) 0/4 2) 2/4 3) 2/4
Liikuntalautakunta	6/15 eli 40 %	1) 0/6 2) 1/6 3) 5/6

Nuorisolautakunta	5/6 eli 83 %	1) 0/6 2) 5/6 3) 0/6
Opetuslautakunta	7/17 eli 41 %	1) 0/7 2) 3/7 3) 4/7
Pelastuslautakunta	4/6 eli 67 %	1) 2/4 2) 1/4 3) 1/4
Sosiaali- ja terveyslautakunta	6/10 eli 60 %	1) 4/6 2) 2/6 3) 0/6
Tarkastuslautakunta	1/4 eli 25 %	1) 0/1 2) 1/1 3) 0/1
Teknisen palvelun lautakunta	7/12 eli 58 %	1) 7/7 2) 0/7 3) 0/7
Varhaiskasvatus-lautakunta	4/13 eli 31 %	1) 0/4 2) 3/4 3) 1/4
Yleisten töiden lautakunta	8/10 eli 80 %	1) 7/10 2) 1/10 3) 0/10
Ympäristölautakunta	8/13 eli 62 %	1) 8/8 2) 0/8 3) 0/8
Yhteensä:	109/231 eli 47,2 %	1) 50/109 eli 46 % 2) 34/109 eli 31 % 3) 25/109 eli 23 %

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

EU:n vaikutus 50–60 prosenttia

Tämän selvityksen tulokset osoittavat, että EU vaikuttaa selkeästi Suomen kuntien toimintaan. Analyysi kuntien lakisääteisten tehtävien EU-vaikutuksesta osoitti, että EU vaikuttaa jollain tavalla 63 prosenttiin näistä tehtävistä. Kunnanvaltuustojen 10 esityslistan kohdalla EU-vaikutus oli 53 prosenttia, ja Helsingin tapaustutkimuksessa EU-vaikutus oli 47 prosenttia.

Tulokset kuvailevat EU:n vaikutusta Suomen kuntiin yleisellä tasolla. EU:n vaikutusta kuntiin on tutkittu kolmesta eri näkökulmasta, ja tulokset ovat samansuuntaisia aiempien pohjoismaalaisten tutkimusten kanssa.

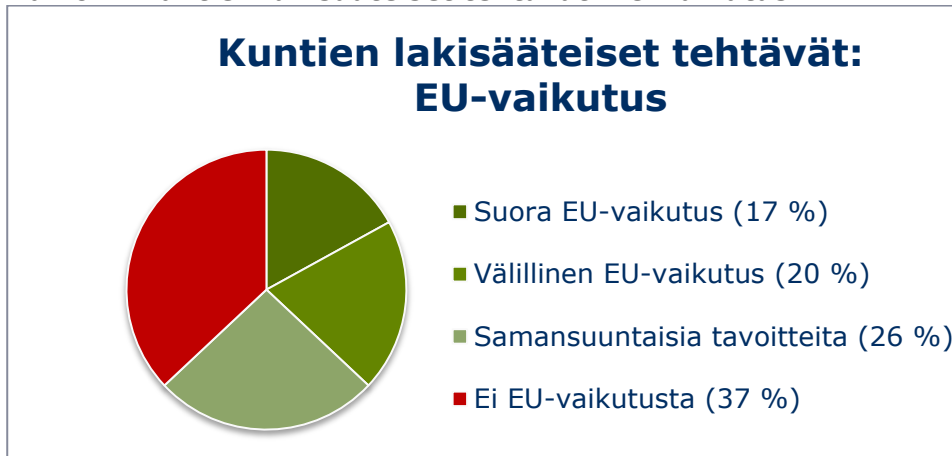
Tutkimuksen lukumääräiset tulokset eivät välttämättä kaikilta osin kuvaa EU:n tosiasiallista vaikutusta kuntiin, koska aiheiden painoarvoa ei suhteutettu, vaan EU-vaikutus on laskettu lakisääteisten tehtävien ja esityslistojen aiheiden määrän perusteella. EU:n vaikutuksen selvittäminen vaatii luokittelua, joka on tulkinnanvaraista yksittäisten tehtävien tai esityslistojen asioiden kohdalla.

Eri metodologialla tulokset olisivat voineet vaihdella. Esimerkiksi kunnanvaltuustojen ja Helsingin tapaustutkimuksen kohdalla pidempi tarkastelujakso olisi voinut antaa erisuuntaisia tuloksia.

EU:n vaikutus monenlaista

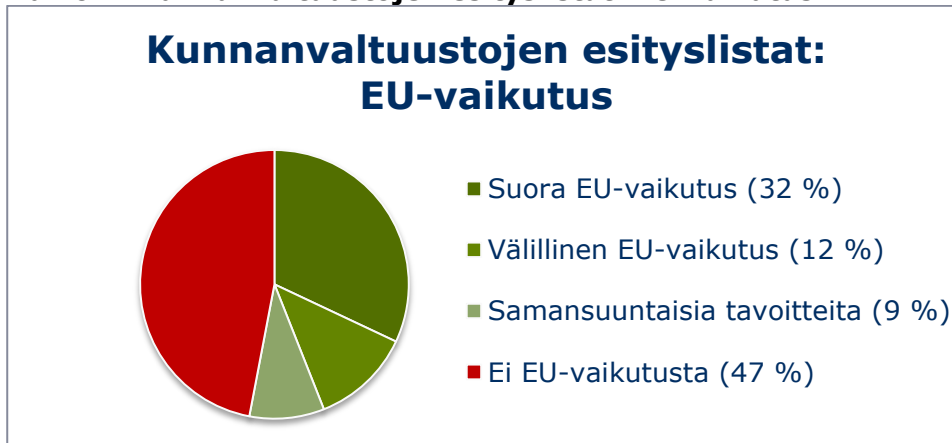
Selvityksen kolme eri menettelytapaa johtivat hieman erilaisiin tuloksiin EU-vaikutuksen vahvuudesta. Kuntien tehtäviä koskevassa analyysissä noin neljäsosa havaitusta EU-vaikutuksesta luokiteltiin suoraksi.

Kuvio 1. Kuntien lakisääteiset tehtävät: EU-vaikutus



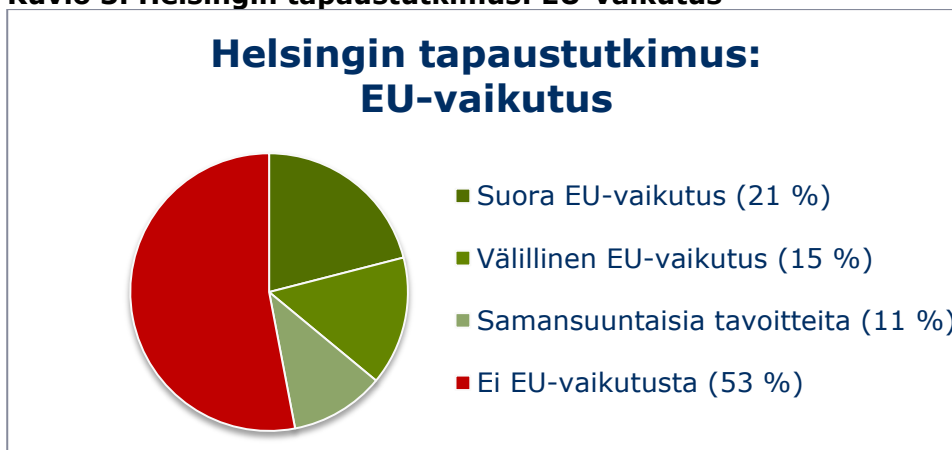
Kymmenen kunnanvaltuuston analyysissä suoraa EU-vaikutusta oli hieman alle kahdessa kolmasosassa niistä esityslistojen asioista, joissa on EU-kytkös.

Kuvio 2. Kunnanvaltuustojen esityslistat: EU-vaikutus



Helsingin kunnanvaltuuston, hallituksen ja lautakuntien analyysissä hieman alle puolet todetusta EU-vaikutuksesta luokiteltiin suoraksi.

Kuvio 3. Helsingin tapaustutkimus: EU-vaikutus



Suoraa EU-vaikutusta on kohtalaisen helppo arvioida, kun taas ero välillisen EU-vaikutuksen ja samansuuntaisten tavoitteiden välillä on häilyvämpi. Sen vuoksi asioiden luokittelu näihin kategorioihin on suuntaa-antavaa. Toisella metodologialla tulos olisi voinut erilainen.

Analyysin perusteella kuntien eri toimialat voi karkeasti luokitella suoran EU-vaikutuksen ja ohjaavan tai välillisen EU-vaikutuksen mukaan. Seuraavilta alueilta löytyi paljon suoraa EU-vaikutusta:

- Julkiset hankinnat
- Valtiontuki
- Energiatehokkuus
- Ympäristö (kuten jäte-, vesi- sekä luonnonsuojeluasiat)
- Tietosuojat

Seuraavilla alueilla löytyi pääsääntöisesti ohjaavaa tai välillistä EU-vaikutusta:

- Työllisyys
- Sosiaali- ja terveyshuolto
- Koulutus
- Nuorisopolitiikka
- Maahanmuutto ja kotouttaminen
- Kulttuuri ja liikunta
- Aluepolitiikka

Analyysi osoittaa, että EU on läsnä kuntien tehtävissä melkein kaikilla eri toimialoilla ja myös kuntien eri toimielimissä. Vaikutuksen laajuus ja vahvuus vaihtelevat. Selkeää on kuitenkin, että EU vaikuttaa merkittävästi ja monella tapaa paikallistason toimintaan.

LÄHTEET:

KL (2014). EU's påvirkning af de danske kommuner:

http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_68413/cf_202/KL_unders-gelse_af_EUs_p-virkning_af_kommunerne_20.PDF

KL (2011). EU på den kommunale dagsorden – analyse af EU's påvirkning af de danske kommuner:

http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_63925/cf_202/SAMLET_EU_ANALYSE.PDF

Kuntaliitto (2014). Yleistilastoja kunnittain:

http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/yleistilastoja_kunnittain/Sivut/default.aspx

NIBR (2008). Lojal iverksetting eller målrettet medvirkning?:

http://www.ks.no/Documents/NIBRrapport2008_12.pdf

Sveriges Kommuner och Landsting (2010). EU i lokalpolitiken:

<http://skl.se/download/18.a827c16146db10f89a70fa9/1404738548161/EU+i+lokalpolitiken.pdf>

Valtiovarainministeriö (2013). Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti 2012:

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20130117Kuntie/Kuntien_tehtaevien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf