

Suunnittelu: Tieto, arvot ja intressit – tarkastelussa yleisen edun käsite

Erikoistutkija Sari Puustinen
Tulevaisuuden tutkimuskeskus

Ympäristötiedon foorumi 5.6. 2019



Esityksen näkökulma

- Lähtökohtana ajatus, että ympäristöä koskevaa tutkimustietoa on käytössä kaikilla suunnittelun tasoilla (asema-, yleis- ja maakuntakaavoituksessa)
- Esityksen keskiössä ympäristötiedon käytön kontekstit
- Tiedon arvottamisen tavat; esimerkkinä yleisen edun käsitteen käyttö kaavoituksen legitimaationa

Kaavoitus on ympäristöä koskevan tiedon käyttöä ja arvottamista sekä intressien yhteensovittamista

- Kaavoitus on alueiden käytön ja rakentamisen sääntelyä, jolla päätetään eri toimintojen, kuten asumisen ja työpaikkojen, sijoittuminen. Sen tavoitteena on varmistaa alueiden kehittäminen sekä luoda perusteet hyvälle ja toimivalle elinympäristölle.
- Kaavoituksessa, sen kaikilla tasoilla, toisensa kohtaavat konkreettisella tavalla ympäristöä koskeva tieto, arvot ja arvostukset sekä eri tahojen ja osallisten intressit.
- Kaavoitus sisältää runsaasti ympäristöä koskevan tiedon arvottamista ja intressien yhteensovittamista.

Yleinen etu kaavoituksen legitimation välineenä

- **Yleinen etu** on keskeinen käsite, jolla julkisen vallan puuttumista suunnittelun avulla maankäyttöön on oikeutettu (vrt. Campbell & Marshall 2002, Puustinen 2006).
- Yleinen etu vs. yksityinen etu?
- Kaavoittajien ammattikunnassa, joka toimii julkisen vallan edustajana maankäytön suunnittelussa, yleisen edun puolustaminen on ollut yksi valtuutuksen keskeinen ulottuvuus tai argumentti.
- Kaavoittajat ovat katsoneet, että heillä on viranomaisroolinsa, koulutuksensa ja ammatillisen kokemuksensa vuoksi hyvät edellytykset yleisen edun puolustamiseen. (mm. Puustinen 2006, Puustinen, Mäntysalo & Jarenko 2017)
- **Yleinen etu on aikaan ja paikkaan sidottu käsite, jonka määrittelyt vaihtelevat.** Myös määrittelyprosessi on muuttunut (kuka määrittelee, missä määritellään).

Yleisen edun määrittelyjä Suomessa sotien jälkeen

- 1940- 1950-luku: **“kansallinen etu”**, kansallinen identiteetti ja yhtenäisyys, metsätalouden ja teollisuuden intressit
- 1960-luku: **“oikeudenmukaisuus ja tasapuolisesti hyvää kaikille”**; sosiaalisen eriarvoisuuden vähentäminen, hyvinvointidiskurssi
- 1980-luku: **“kansainvälinen kilpailukyky”**
- 1990-2000-luku: **“kilpailukyky kaupunkiseutujen välillä”**
- 2000: **“hyvä ympäristö”**; MRL, mm. kaavojen sisältövaatimukset
- 2010 – luvun alkupuoli **“kilpailukyky kaupunkiseutujen sisällä”**
- Miten yleinen etu määriteltäisiin nyt?
- HUOM. Määrittelyt eivät ole toisiaan poissulkevia vaan pikemminkin kumuloituvia tai “painotuksia”

(Nupponen 2000, Vuorela 1991, Hankonen 1994, Puustinen 2006, Puustinen et al. 2013)

Eri koulukuntia, erilaisia tulkintoja

- **Liberalistinen** (US): YE toteutuu, kun moniarvoisessa yhteiskunnassa hallinto mahdollistaa ja tasapainottaa eri yksilöiden tai ryhmien intressejä.
- **Utilitaristinen** (GB): Yleinen etu on suurimman mahdollisen joukon etu tai suurin mahdollinen etu pienimmillä mahdollisilla haitoilla tai kustannuksilla (rationalistinen sltu, kustannus-hyöty -analyysi).
- **Public goods** (GB): julkisesti tuotetaan tai huolehditaan niistä hyödykkeistä ja palveluista, joita kaikki tarvitsevat, mutta joita ei ole yksityisen intressin mukaista tuottaa tai ylläpitää (mm. infrastruktuuri, puhdas ilma, luonto, kulttuuriperintö jne).
- **Salus populi suprema lex** (Saksa, Suomi): yksityisen edun on väistettävä yleistä eli maata tulee ensisijaisesti käyttää yhteiskuntakokonaisuuden edun mukaisesti (Virtanen 1991).
- **Proseduraalinen**: Kaikkia on suunnitteluprosessissa kuunneltava ja kohdeltava samanarvoisesti, prosessin oltava läpinäkyvä, YE muodostuu tapauskohtaisesti keskustelun kautta (Howe 1992).

Yleisen edun tulkintoja kahden ulottuvuuden mukaan jaoteltuna

Puustinen, Mäntysalo, Jarenko 2013, 2017

| | Säännelty | Ei-säännelty* |
|----------------|---|---|
| Yksityinen | Yksityisten etujen ulkoisvaikutusten sääntely | Yksityisten etujen aggregointi ja yhteensovittaminen (esim. kilpailuedun saavuttamiseksi) |
| Kollektiivinen | Yhteinen hyvä julkisen auktoriteetin määrittämänä ("Kokonaisuuden etu") | Yhteinen hyvä tai yhteisesti hyväksytty ratkaisu julkisessa sfäärissä tapahtuvan deliberaatioprosessin tuotoksena |

* Säännelty/ei-säännelty viittaa siihen, kuinka paljon kansalaiset ja intressitahot voivat osallistua yleisen edun formulointiin jossakin suunnittelu- ja päätöksentekotilanteessa. Yksityinen/kollektiivinen viittaa kysymykseen onko yleistä etua lähestyttävä ei-yhteisöllisenä yksilöllisten etujen summana vai onko yhteisö mielletävä omaksi entiteetikseen, jolla on oma yhteisön etunsa.

Yleinen etu suomalaisten kaavoittajien näkökulmasta 2012

- Haastattelututkimus marras-joulukuussa 2012 osana MRL:n arviointia
- Haastateltiin yht. 16 maankäytön suunnittelun ammattilaista: 5 suurten kaupunkien kaavoituspäälliköä, 5 maakuntien liittojen maakuntakaavoituspäälliköä sekä 6 ELY-keskusten maankäyttöosastojen johtajaa. Haastatellut olivat johtavassa asemassa ja heillä on pitkä kokemus maankäytön suunnittelusta.
- Haastatteluja tehtiin viidessä suuressa kaupungissa, jotka olivat Oulu, Turku, Tampere, Seinäjoki ja Lahti.
- Haastatelluilta kysyttiin:
 - onko yleistä etua olemassa
 - onko maankäytön suunnittelun tarkoituksena edistää yleistä etua
 - mitä yleisellä edulla tarkoitetaan
 - kuka sen määrittelee / mistä se tulee
 - kenen ja millaisessa prosessissa se pitäisi määritellä.
 - ovatko käsitykset yleisestä edusta muuttuneet.

Esimerkkejä haastateltujen näkemyksistä

| | Säännelty | Ei-säännelty |
|----------------|--|--|
| Yksilöllinen | <p>"Yleisen edun vastakohta on oman voiton tavoittelu koko muun yhteiskunnan kustannuksella. Jos ei muuten saada toteutettua viheralueita tai kevyen liikenteen juttuja, yleisen edun on joskus käveltävä yksityisen edun yli." (ELYn edustaja)</p> <p>"Asukkailla pitää olla tasapuolinen mahdollisuus hyvään asuinympäristöön." (MK-liitto)</p> | <p>"Yleisen edun rooli on hämärtynyt, koska on ideaparkkeja ynnä muita. Kunnat salailee asioita toisiltaan, koska on kilpailua ja se on kovaa." (ELY)</p> <p>"Tässä taloustilanteessa esim. yritysten saaminen on enemmän yleisen edun mukaista kuin ympäristöarvojen säästäminen, mutta ympäristöstäkin pitäisi huolehtia." (MK-liitto)</p> |
| Kollektiivinen | <p>"Jonkun on tehtävä lähtökohdat, jonkun on katsottava kokonaisuus.." (kaupungin edustaja)</p> <p>"YE on keskeinen tavoite kaavoituksessa. Sitä taas suunnittelujärjestelmä, joka toisaalta kyllä on jäykkä, niin myös tukee. On selvät keskeiset ajatukset, jotka lähtee karkeista kehityksiperiaatteista ja ohjaa alemman tason suunnittelua." (kaupungin edustaja)</p> | <p>"Kuka sen sanoo, mikä on YE? Näen yleiseksi eduksi sitä, että yritetään yhteen sovittaa intressejä, jutella ja tehdä kompromisseja.</p> <p>..Yleistä etua on se, että keskustellaan arvoista laajasti. Isoja hankkeita viedään läpi, mutta sitä ei tehdä arvovapaasti... Pitää miettiä mikä yleinen etu on, keskustella ja vuorovaikuttaa." (MK-liitto)</p> |

| | Kaupungin edustaja | Kaupungin edustaja | Kaupungin edustaja | Kaupungin edustaja | Kaupungin edustaja |
|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Kaupungit | | + | + | + | - |
| | + | + | + | + | + |
| Maakuntien liitot | | | + | + | |
| | + | + | + | + | - |
| ELY-keskukset | + | -- | + | + | + |
| | + | | + | + | + |
| | TAMPERE | TURKU | LAHTI | OULU | SEINÄJOKI |

Yleisen edun rooli ja sen määrittelyprosessit muuttuvat

- Kaikki haastatellut olivat sitä mieltä, että suunnittelussa ollaan tekemisissä yleisen edun kanssa ja että suunnittelun tehtävänä on edistää yleistä etua.
- Sisällöllinen määrittely oli haastatelluille vaikeampaa. Jokaisen haastateltavan käsityksessä yleisestä edusta on tunnistettavissa erilaisia viittauksia edellä kuvattuun aatehistorialliseen keskusteluun ja yleisen edun lähestymistapoihin.
- Tarkastelun kautta voidaan osoittaa se, että pitkä aatehistoriallinen keskustelu on yhä tämän päivän määrittelyissä ja keskusteluissa läsnä. Moniarvoisuutta ja diskursseja eri puolilta Atlanttia voidaan tunnistaa.
- Yleinen etu ei ole monoliittinen käsite.

Yleisen edun rooli ja sen määrittelyprosessit muuttuvat

- Säännelty -akseli korostuu hieman ei-säänneltyä enemmän. Erityisen suuren painoarvon säännelty- akseli saa ELY-keskusten edustajien edustajien haastatteluissa.
- Yksityisen edun toteutumisen kuvattiin usein olevan osa yleistä etua. Tämän kehityksen sanottiin lisääntyneen ja liittyvän usein kuntien väliseen kilpailuun yrityksistä ja hyvistä veronmaksajista. Osa haastatelluista piti kehityssuuntaa hyvänä, osa (mm. kaikki ELY-keskusten edustajat) huonona.
- Maakuntauudistus (mm. Ely-keskusten lakkauttaminen) tulee luultavasti muuttamaan yleisen edun sisällöllistä painopistettä tulevaisuudessa.
- Proseduraaliset, ja deliberatiiviset (laajaa osallistumista korostavat) painotukset yleisestä edusta jäivät haastatteluaineistossa vähäisiksi.

Tiedon käyttämisen kontekstit ja kaavoittajien työn muutokset 2010-luvulla:

Uusmanagerialismin läpilyönti valtiolla ja kunnissa

- Valtion tuottavuusohjelma sekä “vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma”, mm. rekrytointikiellot ovat olleet yhtä aikaa päällä suurten ikäluokkien eläkkeellejääntien kanssa
- Kunnissa **uusmanagerialistiset käytännöt ovat** lisääntyneet: suunnittelu, raportointi, tilaaja-tuottajamalli, kaavoituksen ja sen osien ulkoistaminen
- **Uudet käytännöt ovat muuttaneet kaavoittajaprofession työnkuvaa: tekijästä tilaajaksi, lisääntynyt henkilökohtainen tulosvastuu, osallisten ja vuorovaikutuksen lisääntyminen, työn sisällölliset haasteet.**
- **Kaupunkisuunnittelijoiden aiemmin autonominen asema on entistä enemmän sidoksissa kaupunkien talouteen ja strategioihin. Lakisääteinen rooli ja velvoitteet eivät kuitenkaan ole muuttuneet.**
- Kaupunkiseutujen sisäinen kilpailu vaikuttaa kuntien väliseen yhteistyöhön ja joskus myös yhdyskuntasuunnittelijoiden työn mielekkyyteen

Kiitos!

- Puustinen, Sari & Mäntysalo, Raine & Jarenko, Karoliina (2017) Yleisen edun moninaiset tulkinnat. Jäsennystä yhdyskuntasuunnittelijoiden käsitysten analysointiin. Yhdyskuntasuunnittelu vol.55:4, 29-46. Julkaistu verkossa osoitteessa <http://www.yss.fi/journal/yleisen-edun-moninaiset-tulkinnat-jasennysta-yhdyskuntasuunnittelijoiden-kasitysten-analysointiin/>
- Puustinen, S., Mantysalo, R., Hytonen, J., & Jarenko, K. (2017) The “Deliberative Bureaucrat”: Deliberative Democracy and Institutional Trust in the Jurisdiction of the Finnish Planner. Planning Theory & Practice, 18. 71-88.
- Puustinen, Sari & Hirvonen, Jukka (2013) Maankäytön suunnittelun voimavarat puntarissa. Tutkimuskatsaus. Yhdyskuntasuunnittelu vol. 51:4. Helsinki.



**TURUN
YLIOPISTO**

Kiitos!