



Aalto-yliopisto
Insinöörیتieteiden
korkeakoulu

Yleinen etu kaupunkisuunnittelussa

Meidän Turku - Vårt Åbo ry:n
20-vuotisjuhlaseminaari 4.5. 2013.

TkT, VTM Sari Puustinen

Yleinen etu

- Yleinen etu vs. yksityinen etu?
- Yleinen etu (public interest, common interest, public good, common good, general interest) on keskeinen käsite, jolla julkisen vallan puuttumista suunnittelun avulla maankäyttöön on 1900-luvulla oikeutettu (vrt. Campbell & Marshall 2002).
- Suomessa kunnilla on kaavoitusmonopoli ja valtio (YM, ELY-keskukset) valvoo myös maankäytön suunnittelua mm. vahvistamalla maakuntakaavat sekä edistämällä VAT:n toteutumista.
- Nimenomaan kaavoittajien ammattikunnassa, joka on yleensä toiminut julkisen vallan edustajana, yleisen edun puolustaminen on ollut yksi valtuutuksen keskeinen ulottuvuus tai argumentti. (mm. Puustinen 2006)
 - Kaavoittajat ovat katsooneet, että heillä on viranomaisroolinsa, koulutuksensa ja ammatillisen kokemuksensa vuoksi parhaat edellytyksen YE:n puolustamiseen.
 - Julkisen vallan muutokset, mm. managerialismin lisääntyminen sekä yksityisen konsulttitoiminnan lisääntyminen maankäytön suunnittelussa muuttavat ammattikunnan roolia ja työn sisältöä,
- **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 -> “**kilpailukyky kaupunkiseutujen sisällä**”

(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 slu, 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

Mäntysalo, Jarenko, Puustinen 2013

	Säännelty	Ei-säännelty
Yksityinen	Negatiivista yksilöllisen vapauden rajaamista lainsäädännön keinoin, jotta julkishyödykkeitä jää kaikille. Lainsäädännöllinen regulaatio.	Yksityisen edun toteutuminen on yleisen edun mukaista mm. kilpailuedun saavuttamiseksi (huom. skaalautuminen)
Kollektiivinen	Proaktiivinen, sunnittelujärjestelmän tuottama yleisen edun tavoitteellinen tuottaminen yhdyskunnassa. Oletetaan, että on olemassa kaikkien edun mukaisia asioita. "Kokonaisuuden etu" .	Deliberatiivinen, proseduraalinen ja tapauskohtaisesti määrittyvä yleinen etu

Yleinen etu suomalaisten kaavoittajien näkökulmasta 2012

- Haastattelututkimus marras-joulukuussa 2012 osana MRL:n arviointia
- Haastateltiin yht. 16 maankäytön suunnittelun ammattilaista: 5 suurten kaupunkien kaavoituspäällikköä, 5 maakuntien liittojen maakuntakaavoituspäällikköä 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

”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)

”Asukkailla pitää olla tasapuolinen mahdollisuus hyvään asuinympäristöön.” (MK-liitto)

”Yleisen edun rooli on hämärtynyt, koska on ideaparkkeja ynnä muita. Kunnat salailee asioita toisiltaan, koska on kilpailua ja se on kovaa.” (ELY)

”Tässä tilanteessa esim. yritysten saaminen on enemmän yleisen edun mukaista kuin ympäristöarvojen säästäminen, mutta ympäristöstäkin pitäisi huolehtia.” (MK-liitto)

Kollektiivinen

”Jonkun on tehtävä lähtökohdat, jonkun on katsottava kokonaisuus..” (kaupungin edustaja)

”YE on keskeinen tavoite kaavoituksessa. Sitä taas suunnittelujärjestelmä, joka toisaalta kyllä on jäykkä, niin myös tukee. On selvät keskeiset ajatukset, jotka lähtee karkeista kehityseräistä ja ohjaa alemman tason suunnittelua.” (kaupungin edustaja)

”Kuka sen sanoo, mikä on YE. Näen yleiseksi eduksi sitä, että yritetään yhteen sovittaa intressejä, jutella ja tehdä kompromisseja. ..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)

Tutkimuksen alustavia tuloksia

- Kaikki haastatellut olivat sitä mieltä, että suunnittelussa ollaan tekemisissä yleisen edun kanssa ja että suunnittelun tehtävänä on edistää yleistä etua.
- Yleisen edun sisällöllinen määrittely oli haastatelluille vaikeampaa. Jokaisen haastateltavan käsityksessä yleisestä edusta on tunnistettavissa erilaisia viittauksia edellä kuvattuun aatehistorialliseen keskusteluun ja yleisen edun lähestymistapoihin.
- Haastateltujen kommentit sijoitettiin edellä kuvattuun nelikenttään
- Säännelty -akseli korostuu hieman ei-säänneltyä enemmän. Eriyisen suuren painoarvon säännelty-akseli saa ELYjen edustajien haastatteluissa. On siis tulkittavissa, että nämä kannattavat viranomaisten säätelemää yleistä etua enemmän kuin kuntien ja maakuntien liittojen edustajat.
- Yksityisen edun toteutumisen kuvattiin usein olevan osa yleistä etua. Tämän kehityksen sanottiin lisääntyneen ja liittyvän usein kuntien väliseen kilpailuun yrityksistä ja veronmaksajista. Osa haastatelluista piti kehityssuuntaa hyvänä, suuri osa (mm. kaikki ELYjen edustajat) huonona.
- ELY-keskusten roolin heikentäminen maankäytön suunnittelussa (joka on jo käynnistynyt valtion tuottavuusohjelman myötä) voi muuttaa yleisen edun sisällöllistä painopistettä tulevaisuudessa.
- Proseduraaliset, ja deliberatiiviset painotukset yleisestä edusta jäivät haastatteluaineistossa vähäisiksi.
- 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. .

Yleinen etu –käsitteen kritiikkiä

- **Kulttuurinen/postmoderni:** Yleisen edun käsitteen avulla luodaan modernistista monokultturia siitä mikä on ”hyväksi kaikille”. -> Se ei ole hyväksyttävää postmodernin pluralismin eli moniarvoisuuden aikakaudella.
- **Epistemologinen:** Suunnittelukysymykset ovat monimutkaisia, resurssit ongelmien tunnistamiseen ja ratkaisemiseen ovat puutteelliset -> Tieteellinen objektiivisuus ja rationaliteetti mahdotonta
- **Taloustieteellinen/uusliberaali:** Yleinen etu on yksi hyvinvointivaltiollinen säätelykeino -> Se on tehoton eikä tarpeeksi ketterä vastaamaan globaalin talouden vaatimuksiin.



“We are free to abandon the concept but if we do so we simply have to wrestle with the problems under some other heading”

Flathman 1966