

# FRÅN OPTIMISTISK HANDLING TILL PESSIMISTISK FÖRVÄNTNING\*

*Krister Ståhlberg*

## 1. FEM VÄGLEDANDE TESER OM PLANERING

Den första frågan under konferensen gäller vad det blev av 70-talets planeringsoptimism. Ett svar på frågan kunde anta många former, men jag skall nöja mig med att göra två inledande iakttagelser.

Mitt första svar skall jag ge i stöd av en nyligen utkommen handbok om den offentliga förvaltningens viktigaste planeringssystem i Finland (Tiihonen, 1981). Författaren slår inledningsvis fast att han i sin översikt inte medtar planeringssystem som rör förvaltningens interna planering, han medtar inte planeringssystem som berör arbetsfördelning och ledning inom verken och han utesluter även planering på lång sikt och planering som förekommer såsom engångsföreteelse.

Den förhållandevis kraftiga avgränsningen till trots finner vi ur innehållsförteckningen 25 planeringssystem som i översikten erhållit ett kapitel var. Men inte nog med detta. I den fortsatta texten räknar författaren upp inte mindre än 17 planeringssystem som han *inte* behandlar i sin översikt. För att uppgifterna inte skall missförstås vill jag understryka att jag inte talar om *planeringsprojekt* utan uttryckligen om *planeringssystem*. Inom praktiskt taget alla planeringssystem förekommer ett stort antal planer. Och så bör det ytterligare påpekas att jag personligen varit engagerad i åtminstone ett stort planeringssystem som varken förekommer i förteckningen över de inkluderade systemen eller i listan på uteslutna system (jag avser det vetenskapspolitiska planeringssystemet).

De i handboken inkluderade planeringssystemen kunde grupperas på

\*Föredraget hållet vid NAF's konferens om den offentliga planeringen, 17–19 maj 1982, Köpenhamn.

varierande sätt. En enkel gruppering är den i *sektorplanering* och *samordnande planering*. I vardera fallen har vi att göra med ett slag av funktionell planering.

Sektorplaneringen är ofta vertikal funktionell planering som för ett på något sätt avgränsat verksamhets- eller uppgiftsområde. Ungefär 20 sådana planeringssystem berörs i handboken. Till gruppen hör exempelvis den kommunala bostadsprogrammeringen, planeringen av brand och räddningsverksamheten, planeringen av den offentliga statistikproduktionen, högskoleplaneringen, planeringen av elförsörjningen, folkhälsoplaneringen, dagvårdsplaneringen m.m. – alla system här uppräknade utan någon prioritering.

Den samordnande planeringen är ofta horisontell funktionell planering som alltså avgränsas genom någon aspekt av verksamheterna som den berör. I handboken uppräknas 9 sådana planeringssystem. Här kan jag exemplifiera gruppen med den regionalpolitiska planeringen, länsplaneringen, kommunplaneringen, den statliga ekonomi- och verksamhetsplaneringen.

Det första svaret på den inledande frågan är alltså i sammanfattning detta: *Av 70-talets planeringsoptimism har det blivit oräkneliga planeringssystem.*

Mitt andra svar på frågan är något annorlunda beskaffat. När jag under åren 1973–76 vid talrika seminarier och konferenser ställde mig upp för att kritisera planeringen, väckte kritiken sällan genklang. I ett sammanhang åstadkom jag t.o.m. en häftig politisk strid inom Stadsförbundets ledning av den anledningen att jag skrivit ett planeringskritiskt kapitel till en av förbundet publicerad lärobok. Den ena politiska flygeln ansåg att man inte på förbundets bekostnad fick sprida irrläror bland nyvalda kommunala förtroendemen. De ville censurera mitt kapitel. Kompromissen – den finländska – bestod naturligtvis i att de missnöjda fick skriva ett nytt kapitel som publicerades i anslutning till det ursprungliga.

En helt annan var min erfarenhet senaste sommar på ett seminarium för bl.a. planerare. I ett föredrag gjorde en planerare bedömningen att 80 % av all kommunplanering är fullständigt onödig. »Bara 80 %», hördes en röst från auditoriet. Denna röst belönades omedelbart med smattrande applåder.

Det andra svaret på den inledande frågan blir alltså i korthet detta: *Den ökande mängden planeringserfarenheter under 70-talet har skapat en utbredd cynisk och pessimistisk attityd bland planerarna.*

Det synnerligen konventionella svaret som utgör min utgångspunkt innebär alltså att den verklighet som planeringen utgör och den verklighet som skall planeras inte alls är lika böjliga och modellerbara som förväntningarna kring planering. Och det svaret förutsätter naturligtvis att det är möjligt att påvisa en rad misslyckanden i praktisk planering, såväl när det gäller själva utförandet av verksamheten – planeringen – som när det gäller att påverka samhället.

Vad jag följaktligen ämnar göra är att först spika upp några teser om planering (värderingsaspekter) för att sedan i stöd av ett antal planeringsundersökningar vid Åbo Akademi riva ned teserna en för en.

\* \* \*

Det är svårt att finna motiveringar för planering som inte i någon form innehåller föreställningen att planeringen bättre än icke-planering hjälper oss att få ett grepp om och att bemästra en besvärlig verklighet. Uppfattad såsom en hypotes kunde vi alltså förvänta oss att planeringen uppstår i situationer som är komplicerade och föränderliga. Ur argumenteringar för planering finner vi knappast stöd för uppfattningen att planering är något nyttigt i stabila och överskådliga sammanhang. Min första tes blir således:

TES 1: Planering uppstår under komplicerade och/eller förhållandevis snabbt föränderliga omständigheter – *Behovstesen*

I planeringslitteraturen är det inte svårt att finna talrika hänvisningar till brister i vanligt beslutsfattande. Den konventionella kortsiktigheten kännetecknas av mygel och kohandel. Politikerna har inte vilja att genomdriva viktiga och nödvändiga beslut. De är mera fascinerade av sina stödgruppers kortsiktiga strävanden och partiska fördomar än av opartisk vetenskaplig reflektion. Den svagt formaliserade konventionella rutinen skapar ineffektivitet och oberäknlighet i beslutsfattandet. De utvecklingsstyrande värderingarna är ofta till intet förpliktande eller principlöst svajande från en ytterlighet till en annan. Den långsiktiga konsekvensens fana blir till trasor i den politiska opportunistens stormar.

I denna villervalla vill planeringen skapa ordning. Den strävar till att dela upp beslutsfattandet i förnuftiga steg som alla för oss en bit mot det eftersträfvade målet. För den som vill beträda planeringens väg uppritas detaljerade kartor som när de är som bäst t.o.m. kan leda den blinda till sitt paradiset. Planeringsscouter har tilldelat samhällskaravanen alternativa spår att välja för det fall att oväntade indianer lurar i buskarna.

Den här sidan av planeringen ger mig anledning att uppställa två ytterligare teser:

TES 2: Planering tillhandahåller ett systematiskt och enligt den vetenskapliga konstens regler utformat beslutsunderlag som gör att vi vet bättre – *Avantgardisttesen*

TES 3: Planeringen består i en organiserad räcka händelser som överensstämmer med det mänskliga förnuftets sätt att söka sig till målet – *Den byråkratiska effektivitetens tes*

Enligt planerama står de konventionella beslutsfattarna ofta med förvåningens finger i häpnadens mun när något oväntat inträffar. De ofördelaktiga konsekvenserna av det oväntade bara ökar när man inte på förhand tagit det oväntade med i beräkningen. Ett vettigt beslutsfattande strävar därför till att bestämma framtiden nu. Planeringen kan skapa fästen för framtidsförväntningar genom att på förhand ange vad som kommer att göras om allt går bra och vad som kan göras om något går dåligt. Det kan ligga mycket positivt självuppfyllande i att skapa denna förutsägbarhet genom frammanade förväntningar. Därför formulerar jag en fjärde tes:

TES 4: Planering anger vilka beslut som kommer att fattas i framtiden och bidrar till att ge utvecklingen rätt riktning genom dessa strukturerade förväntningar — *Programmeringsteser*

Det torde nu stå klart för envar att jag i den sekvens teserna skildrar har ännu ett steg att ta. Eftersom vi planerar när vi är bryderi och gör det genom en fömuftigt organiserad beslutsprocess som producerar mängder av välbefärlig kunskap som konkretiseras i en rad utlovade beslut — ja av den anledningen kan vi inte gärna tänka oss att planeringen skulle resultera i mindre goda förhållanden än det partipolitiska myglet. Tvärtom, planering måste enligt den här argumenteringen leda till ett mera omtyckt paradiset än någon annan form för beslutsfattande. Jag uppställer alltså en sista tes:

TES 5: Planeringen resulterar i sista hand i bättre levnadsförhållanden för oss envar än icke-planering — *Paradisteser*

De fem teserna ger för handen att jag tror att planeringen kan värderas bl.a. genom att uppfatta den som en vanlig beslutssekvens — vi rör från inputfaktorer till transformation och beslut och vidare till konsekvenserna av det hela. Det är så här jag ämnat disponera mitt angrepp på den offentliga planeringen.

## 2. PLANERINGSTESERNA OCH DEN FINLÄNDSKA PLANERINGENS VERKLIGHET

### *Behovsteser*

I min avhandling »*Teori och praxis i kommunal planering*» (Ståhlberg 1975) företog jag en genomgång av de argument som i kommunplaneringshandboken anförts till stöd för kommunplanering. Det föreföll mig som om argumenten kunde grupperas i fyra grupper eller uttryckas såsom fyra behovskomponenter. Jag benämnde komponenterna för komplexitetskomponenten,

förändringskomponenten, ekonomikomponenten och utvecklingskomponenten.

En faktoranalys av kommunala egenskaper gav för handen att de fyra behovskomponenterna föreföll att ha förhållandevis goda motsvarigheter i empiriska faktorer som beskriver kommunernas struktur. En prövning av behovstesen var därför möjlig att göra genom att såsom beroende variabel medta den utsträckning i vilken kommunerna påbörjat planering.

Numera är en undersökning av detta slag inte rimlig att utföra. Sedan år 1977 är kommunplaneringen obligatorisk enligt kommunallagen. Men så var inte fallet under de första åren av 70-talet. Det var då den stora planeringsboomen inom kommunerna satte in och detta skedde i princip såsom frivilliga kommunala åtaganden — låt vara att de bättre vetande kommunala centralorganisationerna livligt uppmanade kommunerna att på detta sätt förbättra sitt beslutsfattande.

Någon utförlig ny presentation av mina resultat skall jag inte nu gå in på. Det förslår väl om jag konstaterar att de fyra faktorerna som svarade mot behovskomponenterna förklarade ungefär 4 % av variationen i kommunplanering bland städer/köpingar och knappa 20 % av variationen i planering bland landskommunerna. För analyser av förekomsten av diverse ad hoc planer (alltså inte utförliga helhetsorienterade kommunplaner) gällde att den förklarade andelen bland städer/köpingar uppgick till ungefär 20 % medan den för landskommunerna inte uppgick till mer än knappa 15 %.

Enligt mitt förmenande är de uppnådda förklaringsandelarna — låt vara att de högsta andelarna inte är helt slumpmässiga — överraskande låga. För om jag uttrycker det på ett annat sätt innebär resultaten att i 8 fall av 10 de fyra behovskomponenterna inte alls kan förklara förekomsten av planering, inte ens när förklaringen är som bäst. Som jag ser det kan bara en rimlig slutsats dras ur dessa resultat: När de finländska kommunerna fritt kunde välja hurvida de ville bli delaktiga av den kommunala planeringens välsignelser eller ej, träffade kommunerna inte sitt val i stöd av den dogmatisk planeringsbibeln innehåller. *Behov av planering såsom det ges uttryck i det officiella planeringstänkandet har inget eller bara ett försvinnande svagt samband med förekomsten av planering.* Med detta anser jag mig ha rivit ned största delen av det plakat varpå behovstesen har textats.

### *Avantgardistesen*

I den nämnda undersökningen strävade jag även till att belysa informationsunderlaget i 86 kommunplaner som hade färdigställts under åren 1972–73.

Alla under de åren färdigställda planer torde ha medtagits i undersökningen.

Uppläggningsen i min genomgång var den att jag började med idealen för att sedan övergå till att granska rekommendationer för planeringen. I ett tredje steg granskade jag den i planerna ingående eller rapporterade informationen.

Grovt taget resulterade de första stegen i konstaterandet att de kommunala centralorganisationernas planeringshandböcker bara i ringa utsträckning innehåller hänvisningar till hur vi kunde uppnå det utmärkta underlag för beslutsfattandet som den rationalistiska teoretiska föreställningen dikterar. Handböckernas utredningsrekommendationer var realistiskt återhållsamt tilltagna.

Om nu de kommunala centralorganisationernas rekommendationer beträffande informationsunderlaget kan karakteriseras som klädsam måttlighet, måste vi karakterisera kommunernas faktiska informationsproduktion som direkt avhållsamhet. På ett för finländska förhållanden föga allmänt sätt kan vi säga att kommunplanerarna bara i undantagsfall försökte berusa sig med kunskapens brygd. Denna berusning emottod de trots att den offentliga informationsutskänkning fungerar väl och trots att hembränneriet inte i det här fallet hade lagligen beivrats utan, tvärtom, påbjudits.

För att inte framstå som en känslökall kritiker av planeringen, konstruerade jag ett enkelt summaindex för förekomsten av de allra enklaste basutredningarna för planeringen. I indexet ingick befolkningsprognoser, befolkningens fördelning på näringsgrenar, uppskattningar av arbetsplatsernas antal nu och i framtiden, något slag av redogörelse för den kommunala ekonomin ingår och idag, skattöresprognos och slutligen något slag av redogörelse för bostadsbeståndet i kommunen.

Av de 86 undersökta kommunerna hade 6 st i någon form rapporterat om alla dessa uppgifter. Ett klart flertal av kommunerna hade i någon form redovisat uppgifter ur fyra av utredningsgrupperna. Och jag skall kanske då tillägga att jag inte ställde några som helst krav på kvaliteten i den information kommunerna presenterade. En vetenskaplig undersökning gav lika stor utdelning som ett rent önsketänkande.

I förbigående kan jag tillägga att jag helt misslyckades i att påvisa att de kommuner som har mest problem även insamlar och redovisar det bästa informationsunderlaget. De redan nämnda behovskomponenterna förklarade en knapp tiondel av kommunernas fördelning på mitt informationsindex. Och också då uppträdde i analysen förändrings- och komplexitetskomponenterna med negativa förtecken indikerande att ju enklare och stabilare kommun, desto bättre informationsunderlag. Eller uttryckt på ett annat sätt: Ju bättre intuitiv förståelse beslutsfattarna har och ju mindre deras behov av formaliserad information, desto utförligare informationsunderlag föreläggs dem.

Den gjorda kommentaren till avantgardistanspråken gäller bara för den lokala planeringen. Men vi har även i ett mindre sammanhang strävat till att belysa tesen på den centrala nivån. I en avhandling har *Stig Björkas* berört informationsunderlaget i skolplaneringen på central nivå (1978). Han har klassificerat, på basen av dokumentgenomgång och intervjuer med planerare, den information som använts i ekonomi- och verksamhetsplaneringen inom skolstyrelsen, undervisningsministeriet och det samordnande finansministeriet. Klassificeringen gäller för den information som förekom i planomgången som resulterade i planen för åren 1978–82.

Författaren utnyttjade en intressant typologi som sitt arbetsredskap. Han menade att den information som används kan vara *producerad* av planerarna eller ej, den kan vara *konsumerad* i planeringen eller ej och den kan vara förnuftsmässigt kopplad till planeringsproblemen eller ej, d.v.s. informationen kan vara *relevant* eller ej. Jag skall inte här försöka sammanfatta de ingående operationaliseringar som häftats till de tre uppdelningarna.

Genom att korstabulera uppdelningarna med varandra erhåller Björkas sju informationskategorier innefattande exempelvis *överlopsinformation* (producerad, konsumerad men inte relevant), *grundinformation* (producerad, konsumerad och relevant), *erfarenhetsinformation* (icke producerad, konsumerad och relevant).

Undersökningens slutsatser är inte särskilt uppmuntrande. Finansministeriet använder praktiskt taget ingen speciell information för sin slutliga samordningsinsats. Mellan skolstyrelsen och undervisningsministeriet förekommer inte ett alltigenom gott samarbete. Inom myndigheterna produceras rätt så mycket dubbelinformation innebärande att man inte litar på varandras uppgifter. Samtidigt förekommer en informationsbrist, alltså en efterfrågan på för planeringen viktiga uppgifter som inte, ofta av tidsskäl, producerats eller konsumerats. Författaren pekar även på dubbelproduktion av kunskap, uppgifter som alltså redan existerar i annan förpackning.

Genomgången av informationsunderlaget pekar på att planerarna knappast i rationell mening är bättre rustade än vanliga klåpare i beslutsbranchen. Intressant vore att utreda hurvida det kvasirationella beslutsunderlaget kanske direkt bidrar till att förvrída det intuitiva fömuft som en erfaren beslutsfattare alltid är utrustad med. Hur som helst, *planerarna är inte märkbart bättre kunskapsrustade än andra och kvalificerar sig dåligt som ett bättre vetande avantgard.*

### *Den byråkratiska effektivitetens tes*

Den tredje tesen kan indirekt belysas av några ytterligare resultat ur min avhandling. Jag konstruerade ett plankvalitetsindex för klassificering av de 86 planerna. Komponenterna in indexet syftar till att mäta hurvida beslutsprocessen varit så utformad att den kan uppfattas som rationell i planhandboks-mening. De sex ja/nej komponenterna i indexet berörde hurvida på något sätt ur planen framgår att den fysiska planeringen och kommunplaneringen har samma utgångspunkter, hurvida informationen enligt det tidigare indexet innehåller åtminstone fyra uppgiftsgrupper, hurvida något omnämmande ingår i planen om de statliga reformer som under planperioden kan kullkasta alla kommunala avsikter, hurvida något som helst slag av vägledande målskede har förekommit i planprocessen, hurvida planen knyter an till den årliga budgeten och hurvida kommunens inverkan på den privata sektorn har omnämnts i planen.

Det visade sig att av de uppräknade sex komponenterna förekom fem eller alla komponenter i anspråkslös form i bara en femtedel av planerna. I ungefär hälften av planerna saknades överhuvudtaget hänvisningar till minst tre av de sex komponenterna. Och i likhet med resultaten angående endast informationsunderlaget, gäller att bara en dryg tiondel av variationen för kvalitetsindexet kan fångas upp av de redan nämnda behovskomponenterna. Och inte överraskande visade det sig att förändring och komplexitet åter var negativt relaterade till indexet. M.a.o. ju enklare och stabilare kommun, desto flere av de för ett rationellt beslut utmärkande stegen finns i någon form redovisade i kommunens plan. I praktiken har emellertid bara ett fåtal kommuner lyckats organisera planeringens skeden så att de sammantagna ger sken av att följa ett rationellt beslutsönskemål.

För att underbygga uppfattningen att planering direkt kan skapa tröghet skall jag redovisa för några kompletterande undersökningsresultat från den centrala förvaltningen. Jag har i en mindre undersökning granskat i vilken utsträckning folkhälsoplaneringen genomförs i den ordning som låg till grund för den år 1972 stiftade folkhälsolagen (Ståhlberg 1981).

Här kan inte ges en utförlig presentation av själva planeringssystemet. Jag konstaterar kort att planeringen inleds med en riksomfattande femårsplan som årligen godkänns av statsrådet och som sedan ges som riktgivande för kommunerna som ger folkhälsoservice. De årliga kommunala sektorplanerna går sedan till medicinalstyrelsen (åren 1972–78) eller till länsstyrelsen (fr.o.m 1979) för fastställelse. Om fastställelse vägras skickas planerna tillbaka till kommunerna som i sin tur returnerar dem för fastställelse.

Genom en granskning av medicinalstyrelsens diarie för planomgångarna



1974–78, 1976–80 och 1978–82, fann jag att den slutliga fastställelsen av de kommunala planerna gjordes i medeltal ett år efter det att kommunen skickat in sin plan för fastställelse första gången. Det hände praktiskt taget inte alls att en plan kunde fastställas utan en kompletterande kommunrunda. I praktiken måste de flesta kommuner således i något över ett halvt år arbeta utan fastställd plan, något som egentligen kunde bestraffas i stöd av folkhälsolagen. En oavsiktlig bestraffning råkar praktiskt taget alla kommuner ut för, nämligen den att de inte kan uppgöra sin budget med kännedom om vilka förslag som de statliga myndigheterna godkänner.

Jag har gått ett steg vidare och frågat mig om de långa fastställensedröjsmålen beror på att medicinalstyrelsen befinner sig i bryderi rörande de åtgärder som skall vidtas för att uppnå folkhälsomålen. För att pröva detta har jag undersökt hurvida dröjsmålet kunde förklaras med egenskaper hos kommunerna eller hos den folkhälsoservice kommunerna tillhandahåller. Det visar sig att bara en tiondel av dröjsmålsvariationen kan fångas upp av kommunala egenskaper, i de flesta delanalyser är förklaringsgraden närmare noll. Det förefaller mig således som om medicinalstyrelsens bryderi skulle vara av ett inre slag som vi i allmänhet brukar benämna för byråkratisk tröghet.

*De refererade undersökningarna gör att jag känner större tillförsikt inför slutsatsen att planering ökar byråkratisk ineffektivitet än för att den gör motsatsen.* Tesen om den byråkratiska effektiviteten gäller för idealister endast.

### *Programmeringstesesen*

Förhåller det sig så att vi ur dagens plan kan utläsa morgondagens beslut? Denna för programmeringstesesen grundläggande fråga har belysts av *Guy-Erik Isaksson* (1980) som i sin lic.avhandling granskade statliga ekonomi- och verksamhetsplanering. Planeringen sker under finansministeriets ledning och har samordnande uppgifter ur ekonomisk synvinkel. Den är starkt sammanbunden med den årliga budgetprocessen och sker årligen för de fem följande åren (nyligen har vissa smärre justeringar i systemet gjorts).

I undersökningen ingick fem planeringsomgångar, alltså arbetet på planerna från år 1973–77 till arbetet på planerna för åren 1977–81. I granskningen har medtagits olikartade förvaltningsuppgifter samt olika slag av utgifter (konsumtions-, överförings-, investerings- och finansutgifter). De empiriska uppgifterna berör utgifter i ministeriernas planer, i finansministeriets budgetbilaga för utvecklingen under de fem följande åren (uppgjord på basen av ministeriernas framställningar), de årliga budgeterna samt boksluten för de olika åren. För att göra utgifterna jämförbara med varandra över tiden har de

deflaterats enligt ett förfarande som utarbetats i samråd med finansministeriet.

En mycket grov resultatgenomgång ger vid handen att planerna som årsvis avlöser varandra uppvisar förhållandevis stora variationer. Det visar sig vidare att den projektion över framtiden som ingår i planen för ett visst år (alltså fyra år framöver) sällan stämmer överens med de beslut som fattas i samband med den slutliga budgeteringen. Och det visar sig vidare att avståndet mellan intention och verklighet är större för överförings- och för investeringsutgifter än för konsumtionsutgifter (särskilt om konsumtionsutgifterna inte är särskilt stora och svåra att beräkna). Ur denna iakttagelse kan dras samma slutsats som tidigare för kommunerna, nämligen att ju större det faktiska kontrollbehovet är, alltså ju mera utgifterna kan variera, desto mindre lyckas man i planeringen göra förutseende överenskommelser och lägga en fast grund för den kommande politiken. Däremot lyckas man faktiskt ibland gissa sig till de ungefärliga löneförhöjningarna och personalökningarna inom någon mindre förvaltningssektor.

Till resultaten kunde jag tillfoga en ytterligare iakttagelse. Om planeringssystemet innehållande sekvensen ministerieplan 1/finansministerieöversikt/budget/ministerieplan 2 . . . o.s.v. fungerar på avsett sätt skulle vi förvänta oss att plan 2 skulle korrigeras i riktning mot motsvarande styrsignal från finansministeriets föregående översikt och på den baserade budgetframställning. Systemet borde för att vara rationellt i planeringsmening uppvisa något slag av inläring över tiden. Inläring av det här slaget är praktiskt taget omöjlig att skönja i resultaten, möjligen med undantag för fångvårdens konsumtionsutgifter. Dessa gäller dock bara för en inom statsförvaltningen traditionell och mycket stabil utgiftsgrupp som närmast illustrerar en viss framgång i förutsägelsema där sådana förutsägelser är i det närmaste triviala.

Den instabilitet jag här talar om, att en plan ändrar från år till år och att planen förefaller ha ringa prognosvärde, är även en av orsakerna till att folkhälsoplaneringssystemet uppvisar sådana byråkratiproblem. Kommuner uppgör planer under de förväntningar som de kommit till genom tidigare fastställda planer. När så i följande riksplan resurserna ändras – ofta nedåt – kommer kommunerna att handla under falska förhoppningar. Kommunernas planer kommer under sådana förhållanden inte att passa in i den riksomfattande planen. Därför måste kommunernas planer sändas för ny behandling. En sådan ny omgång tar ungefär ett halvt år i anspråk. Sedan fastställelseuppgiften överfördes på länet har det byråkratiska dröjsmålet naturligtvis något minskats, men på grund av den här berörda mekanismen återremitteras fortfarande planerna i alltför många fall. Den berörda mekanismens byråkratiserande inverkan ökar eftersom hälsoplaneringen på riksnivå normerar så

många resursfaktorer för kommunerna. När exempelvis ett stort antal personalkategoriernas årliga ökning slås fast i riksplanen (läkare, tandläkare, fysioterapeuter, laboranter m.m.), kan kasten i siffrorna från ett år till annat vara mycket stora.

Min slutsats i det här avsnittet är klar: *Planeringen förefaller sällan skapa den förutsägbarhet i kommande utveckling som programmeringstesen bygger på.* Den fjärde tesen har förkastats.

### *Paradistesen*

När vi tangerar frågan hurvida planeringen bidrar till ett bättre liv för oss envar kommer vi naturligtvis nära det som bör vara det grundläggande kriteriet för att ta ställning till planering. Samtidigt är det uppenbart att en prövning av tesen är synnerligen vanskelig att göra på ett övertygande sätt.

Jag tror därför att *Göran Djupsund* (1981) har arbetat under lyckliga stjärnor när han lagt upp en undersökning som bygger på parvisa kommunjämförelser över en 5–6 års period. I kommunparets ena kommun har planering inletts, medan planering inte har ägt rum i parets andra kommun. I övriga avseenden – här företrädda av befolkningensmängd, lokalisering, historisk utveckling, areal, näringsstruktur, bärkraftsklass – är kommunerna i ett par lika. Undersökning kom att omfatta 15 par kommuner (det fanns även en ytterligare grupp omfattande 17 par, men undersökningens tidsperiod var i den gruppen alltför kort för att söka planeringskonsekvenser).

De utvärderingsvariabler enligt vilka utvecklingen i de planerande och icke-planerande kommunerna undersöktes uppgick till 83 stycken och de fördelade sig på 14 mera allmänna värderingsdimensioner. Bland de dimensionerna kan nämnas totalekonomi, länepolitik, inkomststruktur, förmögenhet, tjänster, bildningsväsende, socialväsende, befolkningsbasen m.m. Jag räknar här upp dimensionerna som exempel på att Djupsund faktiskt har fångat upp det mesta tänkbara med hänsyn till kommunen såsom en välfärdsskapande faktor i vårt liv.

Mot bakgrunden av de resultat jag anfört omkring de tidigare teserna, är det knappast överraskande att några egentliga skillnader inte förekom mellan planerande och oplanerande kommuner. En slutsats av det här slaget är underbyggd särskilt om vi håller oss till statistikernas krav på att skillnader inte får rymmas inom den gräns som slumpen står för. För vissa enskilda värderingsvariabler påvisades mindre skillnaden, men det är inte uttryck för fördomsfullhet om jag här förbigår dessa skillnader. De är helt marginella och i vissa fall svåra att uppfatta såsom planeringspåverkade.

*I stöd av Djupsunds avhandling tror jag mig med rimlig säkerhet kunna säga att det inte är mycket bevänt med paradistesen. Planeringen har alltså förlorat det sista halmstrået den i den här översikten kunde ha klamrat sig fast vid.*

### 3. NÅGRA AVSLUTANDE SYNPUNKTER

Det är mig ingalunda främmande att en invändning omedelbart inställer sig till det angrepp på planeringen som jag gjort. Jag har utnyttjat en utpräglad stråmansstrategi för mitt ändamål. Först uppställde jag en idealiserad bild av planering i form av de fem teserna och därefter attackerade jag de av mig byggda försvarsställningarna en efter en. Inte att undra på att jag fann försvaret vara bräckligt.

Det ligger förvisso mycket i den invändningen. Men jag vill ändå hävda att det inte på något sätt är svårt att i planeringslitteraturen, såväl i den teoretiska litteraturen som i den av halvpraktiker författade handbokslitteraturen, finna stöd för de fem teserna. Särskilt främmande för planerarnas innersta förhoppningar är teserna knappast.

En annan invändning blir naturligtvis att de fem teserna missar något för planeringen viktigt, något som är så viktigt att det uppväger de eventuella skadliga sidor av planeringen som finns med i de återgivna undersökningarna. Jag tänker att planeringsförsvararna då menar att planering är något lärorikt för den som är engagerad i den. Beslutsfattarna betingas så småningom till att väga tävlande önskemål mot varandra med hjälp av raffinerade mätinstrument och -förfaranden. Vi förblir kanske konfunderade, men, som det brukar sägas, på en högre nivå – och det har ju alltid varit en av människans strävanden.

Jag skall inte polemisera mot sådana föreställningar – låt vara att de kanske inte har så mycket stöd i våra resultat. Istället tror jag att planeringen i framtiden borde ske under avsevärt lättare former än hittills. Jag är inte främmande för att helt och hållet slopa flertalet av de etablerade sektorplaneringssystem. Det mesta av det goda i de systemen kan uppnås billigare genom att utveckla den direktivgivning som centralförvaltningen fortfarande sysslar med.

Men även den samordnande planeringen borde göras lättare. Detta gäller såväl för den centralt viktiga ekonomi- och verksamhetsplaneringen som för den lokalt viktiga kommunplaneringen. Mellannivåplaneringen torde på det hela taget vara överflödigt.

Planeringen kunde underlättas på två sätt. Jag tror knappast att något står

att förlora på att vi planerar mera sällan än hittills. Den finländska ekonomi- och verksamhetsplanering har gjorts lättare på detta sätt, men den kunde ytterligare göras glesare och mindre arbetsdryg, särskilt som den ändå inte förefaller att vara resultatrik.

Planeringen kan vidare lättas upp genom att göra den mindre utförlig. Jag ser föga anledning till att i rullande ordning överväga stabila rutinuppgifter om och om. Däremot visar de flesta stora reformer att beslutsfattarna har räknat fel på ett eller annat sätt, att de gjort stora eller små misstag. Mera uppmärksamhet än hittills bör alltså fästas vid de stora förändringar som man önskar åstadkomma. I institutionellt sammanhang innebär detta att framförallt kommittéväsendet bör effektiveras. Finländska kommittéer är beklämmande anspråkslösa jämförda t.ex. med sina svenska motsvarigheter.

Som ett ytterligare stöd för projektgruppstanken vill jag peka på att de flesta planeringssystem rullar med planerarna som motor. Tjänstemännen inom sina egna förvaltningar är den huvudsakliga källan för planeringsunderlag. Rimligtvis finns det uppgifter som inte på detta sätt i första hand tillkännages beslutsfattarna att övervägas. Särskilt om vi står inför kostnadsbekymmer, är det befogat att efterlysa även oberoende och utomstående uppgifter. En projektorganiserad planering blir härigenom viktig.

## REFERENSER

- Björkas, Stig: Information och planering: En studie i informationsunderlaget i den medellångsiktiga planeringen av grundskolan åren 1978–82, Avhandling pro gradu, Institutionen för offentlig förvaltning vid Åbo Akademi 1978.
- Djupsund, Göran: Illusioner om planering: En studie i kommunplaneringens konsekvenser. Acta Academiae Aboensis, ser. A, vol. 60, nr 1, Åbo 1981.
- Isaksson, Guy-Erik: KTS-planering: Ideal och verklighet. RESPO, nr 45, Statsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi, Åbo 1980.
- Ståhlberg, Krister: Teori och praxis i kommunal planering. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 4, Åbo 1975.
- Ståhlberg, Krister: Politik och planering: Några kritiska uppsatser kring planering inom statsförvaltningen. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 20, Åbo 1978.
- Ståhlberg, Krister: Cutting oneself on too sharp an administrative knife: Problems of implementation in Finnish health care planning. Scandinavian Political Studies, vol. 4, New series, nr 2, 1981, ss. 151–171.
- Tiihonen, Seppo: Julkisen hallinnon keskeisten suunnittelujärjestelmien rakenne ja toiminta, Valtiovarainministeriön järjestelyosasto, Helsinki 1981.