

LOKAL SAMORDNING OCH CENTRAL STYRNING*

Göran Djupsund

Då vi talar om planering på den lokala nivån så talar vi i själva verket om många olika fenomen; fysisk planering, sektoriell planering, ekonomisk översiktsplanering, m.m. Till sin utformning varierar dessa planeringssystem vida i de nordiska länderna. Kan vi då överhuvudtaget anställa sådana reflexioner kring planering i ett land, t.ex. Finland, som kan ha betydelse för de övriga länderna. Ja, jag tror att det är möjligt såvida vi inte förlorar oss i tekniska detaljer utan håller de mer generella problemen för ögonen.

Jag inleder med några förenklade och tillspetsade postulat:

1. Planering på lokal nivå kan bedömas ur flere olika perspektiv. De två mest utpräglade är ett statligt och ett kommunalt; vi kunde kanske även tala om helhetsekonomiska kontra självstyrelseperspektiv. I denna framställning betonas det kommunala perspektivet.
2. Planering är ett samhällspolitiskt medel inte ett mål. Då vi konstruerat ett planeringssystem kan vi egentligen säga att nu har vi hittat spaden var skall vi börja gräva? Och det är ju ingen stor mening med spaden om den viker sig vid det första spadtaget.
3. Samordning av verksamheter och/eller olika planeringssystem är ett samhällspolitiskt medel inte ett mål.
4. Samhälls- och kommunalpolitiska mål kan vara t.ex. mer eller bättre service åt kommunmedlemmarna, en förstärkning av kommunens ekonomi.
5. Planering och samordning skall värderas i förhållande till hur mycket eller litet de bidragit till uppnåendet av mål av ovannämnd art.

* * *

Planeringen på den lokala nivån i Finland kan grovt indelas i sektoriell- och helhetsplanering. Med detta inbegriper jag den fysiska planeringen i den sek-

* Artikeln utgör en något reviderad version av ett föredrag hållet vid Nordisk Administrativ Förbunds konferens om »Planlegningen i 80'erna» Köpenhamn 17.-19.5. 1982.

toriella. Den övriga sektoriella planeringen kan vara antingen frivillig eller lagstadgad. Planeringssystem av det sistnämnda slaget är bl.a. folkhälsoarbetets verksamhetsplanering, barndagvårdsplaneringen, bostadsproduktionsplaneringen.

Något förenklat hävdar jag nu att behovet av samordning och helhetsmässig planering accentuerades till följd av att vi på kommunal-ekonomiskt expansiva och politiskt tunga sektorer (hälsovård, bildningsväsen) begåvades med sektoriella planeringssystem som var nära anknutna till beslutsfattande på riksnivån. (se t.ex. Ståhlberg 1978.) Detta behov av samordning existerade i förhållande till såväl kommuninterna som kommunexterna omständigheter. Ytterligare gällde behovet både processuella och innehållsliga aspekter i verksamhets sektorerna. Låt mig nu med en enkel typologi beskriva vad jag föreställer mig att har varit en utgångspunkt för samordningssträvandena i början av 70-talet.

Samordningsbehov¹

Behovet gäller omständigheter som är	Samordningsbehovet är främst	
	Innehållsligt	Processuellt
Kommuninterna	De olika planeringssystemen bör ha gemensamma utgångspunkter, samma informationsunderlag och en enhetlig uppbyggnad	Planprocesserna bör tidsmässigt samordnas och även gå att inordna i den normala kommunala beslutsprocessen (budget etc.)
Kommunexterna	Behov av kunskap om utvecklingen i det ickekommunala samhället	Behov av att kommunens planprocesser passar tidsmässigt in i ickekommunala besluts- och planprocesser

Det samordningsideal som ovan uppskisserats var mycket avlägset i början av 70-talet. De sektoriella planeringssystemen hade bl.a. klart olika informationsunderlag och tidtabeller. Idealet var dock en kommunal innehållslig och processuell samordning som även kunde beakta utvecklingen av utomkommunala omständigheter.

Och vad fick man som svar på sina böner? Jo, ett *helhetsmässigt, medellångsiktigt planeringssystem; kommunplanering*. Denna planform utgör en approximering av ett begränsat rationellt beslutsfattande. Skedena som ingår i beskrivningar av planformen är illustrativa; alla behov konstateras, alla eventuella mål formuleras och rangordnas, alla alternativa medel framtages, medlen analyseras var för sig i förhållande till målfunktionen och det medel väljs som ger högsta måluppfyllelse. Kungstanken bakom kommunplaneringen är utan all tvivel *samordning*. Man föreställer sig att den totala (formella) helhetsmässigheten skall förmå bibringa kommunen alla de goder som en välfungerande samordning kan ge. Som exempel kan nämnas en större effektivitet via mindre dubbelsatsningar på närliggande sektorer mer och/eller billigare service för kommunmedlemmarna, en bättre kommunal ekonomi och t.o.m. en del mer demokrati (se t.ex. Djupsund 1981).

Skedde detta? Blev t.ex. social- och hälsovårdsväsendena bättre koordinerade? Växte servicen på någondera sektorn eller klarade man sig med mindre personal i förvaltningen? Skapades det m.a.o. ett resultatrikt verktyg eller endast ett tomt skall?

Jag har i en relativt färsk undersökning i detalj dröjt vid detta slag av spörsmål (Djupsund 1981). I den omfattande studien har jag granskat och jämfört utvecklingen under början och medlet av 70-talet i kommuner som bedrivit och kommuner som inte bedrivit helhetsmässig kommunplanering. En jämförelse av detta slag var möjlig emedan denna planform var frivillig fram till år 1977. Undersökningsdesignen var skäligen enkel. Bland Finlands c:a 350 landskommuner var det relativt lätt att hitta sådana välmatchade kommuner som var varandra parvis lika i alla avseenden förutom ett, den ena bedrev, den andra bedrev ej kommunplanering. Med denna uppläggning kan eventuella skillnader i kommunernas utveckling ses som planeringskonsekvenser. Granskningen av kommunernas ekonomi och verksamhet omfattade inalles 83 variabler på 14 värderingsdimensioner vilka berörde bl.a. totalekonomi, sektoreffektivitet, serviceutbud. Situationen för dessa variabler granskades vid två tillfällen; dels 1970 d.v.s. ett år innan planering inleddes och dels 1976 d.v.s. då c:a fem år förlöpt.

Och vad blev resultatet av dessa analyser? Ja, kort sagt att de optimistiska planeringsförväntningarna inte uppfyllts. Inga egentliga skillnader (planeringskonsekvenser) stod att finna mellan planerande och icke-planerande kommuner (o.a.a; speciellt s. 88–119). Detta har föranlett mig att tala om illusioner om planering då jag kommenterat den finländska helhetsmässiga kommunplaneringen.

* * *

Konstaterandet av helhetsplaneringens effektlöshet ställer oss inför flere

intressanta frågor. Är det så att man planerat på fel sätt d.v.s. att formen för planering är central? Eller, existerar det hinder för en i och för sig välfungerande typ av helhetsplanering. Och i så fall, vilka är dessa hinder, kan de undanröjas och vad sker om de undanröjs? Blir helhetsplaneringen resultatrik eller blir den kanske onödig?

* * *

I det följande tas de existerande sektoriella planeringssystemen för givna. Frågan är om och hur dessa kan samordnas med varandra och övrig kommunal verksamhet inom ramen för ett helhetsplaneringssystem.

Något förenklat föreställer jag mig att det existerar tre grupper av faktorer som bestämmer kommunernas möjligheter till en resultatrik samordning. I ljuset av vad jag ovan sagt om kommunplaneringens effektlöshet kunde vi tala om *tre grupper av hinder för samordning*. Dessa hinder kan till sin karaktär vara *teknisk-processuella*, *politiska* eller *ekonomisk-politiska*. Självfallet flyter de konkreta hindren och kan inte entydigt kategoriseras; med kategorierna vill jag här främst peka på hindrens gestalter och ge en eventuell fingervisning om hindrens manipulerbarhet.

De teknisk-processuella samordningshindren varierar mellan sektorer och planeringssystem. Omständigheter som är centrala är bl.a. den sektoriella verksamhetens grad av formalisering och specialisering. Om t.ex. informationsunderlaget i planeringsprocesser är synnerligen specialiserat och omfattande så är detta ägnat att försvåra samordning med övrig verksamhet. Ytterligare hinder av detta slag är frågorna om vem som initierat planeringen, vem som ger planeringsdirektiven och vem som fastställer planerna. Om dessa frågor, som självfallet även har klara politiska aspekter, kan det sägas att ju mindre dessa processer berörs av kommunernas agerande desto sämre är förutsättningarna för en lokal samordning. I klartext: Om staten initierat och ger direktiv för planeringen samt fastställer planerna så är chanserna till lokal samordning ytterst små.

Den politiska aspekt som framom andra har betydelse för samordning av sektorer utgörs av de aktuella sektorens politiska vikt och omstriddhet. Sett ur en enskild sektors synvinkel spikar jag tesen att ju starkare klient eller publikrelationer en sektor har och ju större andel av dessa relationer som är av politisk karaktär desto svårare blir sektorn att handskas med ur samordningssynpunkt.

De ekonomisk-politiska omständigheternas betydelse för samordningssträvandena är av en speciell natur. Bildligt talat fungerar dessa främst som katalysatorer i förhållande till politiska och tekniskt-processuella samordningshinder. Jag förenklar här och berör endast faktorn landets ekono-

miska läge som kan befinna sig i uppgång, nedgång eller i ett mer eller mindre långt övergångsskede. Dessa lägen antas ge grogrund för olika typer av offentlig politik. Uppgångar tenderar leda till en utvecklande eller omfördelende politik rörande den offentliga sektorns tjänster och verksamhet. En nedgång ger å sin sida snarast upphov till en reglerande politik eller t.o.m. en nedskämningspolitik. Övergångsskedena präglas mer av den politik som rått under det tidigare skedet än det kommande skedets politik. Detta således i ytterst grova termer.

Kopplingen till samordning är i stora drag den att ju mer omfördelande politiken på en sektor är desto svårare blir denna sektor att inordna i en större helhet. Det motsatta gäller i stort sett den reglerande politiken.

Jag skall nu sammanfatta de behandlade omständighetemas betydelse för lokal samordning i en enkel tablå.

Några samordningsdeterminanter på lokal nivå

Ju fler av verksamhetssektorema som präglas . . . Desto lättare (+) eller svårare av nedanstående omständigheter eller om . . . (–) är det att skapa en resultatsriktig lokal samordning
 enskilda sektorer i hög grad uppvisar dessa . . .
 kännetecken

– Det existerar formaliserade sektoriella planeringssystem	–
– Staten initierar och ger direktiv för planeringen	–
– Staten, eller annan högre myndighet, äger fastställa planerna	–
– Planeringssystemen bygger på omfattande och specialiserade informationsunderlag	–
– Ekonomiskt tunga sektorer dominerar	–
– Sektorn är politiskt central och omstridd	–
– Sektorns verksamhet beroende av statligt ekonomiskt stöd	–
– Sektorns verksamhet är relativt detaljerat statligt styrd	–
– Den statliga politiken som bedrivs på sektorn är till sin natur främst reglerande	+
– Den statliga politiken som bedrivs på sektorn är till sin natur främst utvecklande/omfördelande	–

Jag har i det ovanstående behandlat vissa samordningsdeterminanter som om dom vore empiriskt oberoende av varandra. Detta är självfallet i verkligheten inte fallet. Beroendet och överlappningarna mellan mina kategorier och de omständigheter jag berört är i verkligheten mer regel än undantag. Omständigheterna stärker eller försvagar ömsesidigt varandras effekter i förhållande till samordning.

* * *

Jag skall nu illustrera det förda resonemanget med att i yttersta korthet beskrivalläget i kommunerna i början av 70- och 80-talet.

Den ekonomiska uppgången i slutet av 60- och början av 70-talet skapade bl.a. välfärdssektorernas tillväxt. Tillväxten skedde p.g.a. den offentliga sektorns kommunalisering främst inom kommunerna. De mest berörda sektorerna (bildningsväsen, hälsovårdsväsen) var politiskt viktiga och omstridda samtidigt som de kommunalekonomiskt sett utgjorde s.k. tunga sektorer. Utvecklandet av dessa sektorer var kraftigt och till sin karaktär klart en omfördelningspolitik med bl.a. markerade regionpolitiska inslag. Nytt var även ett utvecklandet av sektorernas verksamhet skedde med hjälp (?) av ett sektorplaneringssystem; lagarna som styrde utvecklingsarbetet var s.k. ramlagar. Initiativtagare, direktivgivare och planfastställare utgjordes av statliga myndigheter.² De rådande skarpa motsättningarna, mellan bl.a. partier, regioner, bäddades in i tekniskt avancerade planeringssystem.

På det hela taget kan man säga att de statliga intressena att utveckla vissa sektorer samt sättet att via centralstyrd planering sköta denna utveckling under denna tid utgjorde de främsta hindren för en fungerande lokal samordning.

Och tiden gick och vi kom fram till 80-talet.

I dag är den ekonomiska nedgången ej längre ett spöke som man skräms med utan en vardaglig företeelse. Välfärdssektorerna av samhället är dock i huvudsak utbyggda. Den statliga sektoriella utvecklings- och omfördelningspolitiken har allt mer övergått till att bli en regleringspolitik eller t.o.m. en nedskärningspolitik. I takt med att utvecklingen avstannat har även den statliga ivern att *detaljstyra* kommunernas verksamhet avmattats. Reformeringen av social- och hälsovårdsektorernas statsbidragssystem, den s.k. VALTAVA-reformen, är ett gott finländsk exempel på detta. Vi får klumpsommestöd och endast ramstyrning där vi tidigare haft en långtgående detaljstyrning.

* * *

Skall vi av allt det tidigare sagda dra slutsatsen att samordningshindren allt

mer avlägsnats och att vi nu kan se fram emot en fungerande kommunal samordning? Mitt svar är både ja och nej. Hindren håller i och för sig på att, om inte avlägsnas så i alla fall, drastiskt minskas. Men, frågar jag mig: Vad är det som vi nu kommer att kunna samordna i kommunerna? Då den offentliga sektorn under 60- och 70-talen expanderade och kommunaliserades så skedde detta medelst en så stark statlig styrning att det skapades en synnerligen fast struktur för kommunernas ekonomi och verksamhet. I denna struktur kom de speciellt expansiva och detaljstyrda välfärdssektorena att dominera. Min tes är att denna struktur är så fast att kommunerna i dag inte kan möblera om i den och samordna verksamheten på något mer genomgripande nytt sätt. Med beaktande av det dystra ekonomiska läget innebär detta att kommunerna i och för sig har större möjligheter än förr att bedriva samordning men att samordning blivit allt mer betydelselös då den i huvudsak endast gäller samordning i marginalerna – och även dessa marginaler är i krympande.

* * *

Mitt slutdöme rörande möjligheterna till en resultatrik kommunal samordning och helhetsmässig planering blir skäligen dystert. Under slutet av 60- och början och medlet av 70-talet existerade det ett klart behov av lokal samordning. Behovet var framkallat av bl.a. välfärdssektorens expansion och vidhängande statlig styrning. Samtidigt existerade det hinder för en lokal samordning. Dessa hinder sammanföll dessvärre till en stor del med de omständigheter som i första hand framkallat samordningsbehoven.

Då hindren för samordning röjdes undan bl.a. av att välfärdssektorens byggare kunnat fira taklagsöl ja då kravstod ej längre de ursprungliga lokala samordningsbehoven.

Cirkeln är sluten. Och vem som slöt dem omkring vem torde det inte råda någon tvekan om.

NOTER

- 1 Typologin återfinnes och diskuteras närmare i *Axberg* 1978.
- 2 Goda sammanfattningar av de aktuella planeringssystemen och planprocesserna ses i *Ahlbäck* 1978 och *Björkas* 1978.

LITTERATUR

Ahlbäck, Inger: Planering för folkhälsoarbetet, Pro Gradu (opublicerad), Statsvetenskapliga institutionen, Åbo Akademi 1978.

- Axberg, Tom: Samordning och planeringen, Pro Gradu (opublicerad), Statsvetenskapliga institutionen, Åbo Akademi 1978.
- Björkas, Stig: Information och planering, Pro Gradu (opublicerad), Statsvetenskapliga institutionen, Åbo Akademi 1978.
- Djupsund, Göran: Illusioner om planering. En studie i kommunalplaneringens konsekvenser. Acta Academiae Aboensis, ser. A, vol. 60, nr 1, Åbo 1981.
- Ståhlberg, Krister: Politik och planering. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 20, Åbo 1978.