

direktører, eller dele af disse i nogle nye central-administrative enheder, generaldirektører¹⁵.

Også her er det principielt svært at være uenig, og det afgørende må være, hvad man vil opnå med reformen og hvordan det skal opnås. Reformens forventede resultater er: rationaliseringsfordele, stærkere faglige miljøer og en klarere kompetencefordeling mellem de enkelte forvaltningsenheder.¹⁶

Igen må vi erklære os principielt enige, og der foreligger da også en reel mulighed for disse effekter. Men vi er stærkt kritiske overfor analysens argumenter for de forudsætninger man mener er nødvendige, at nå de erklærede mål.

Foruden budgetstyringen, så er den mest centrale forudsætning for at opnå de fastlagte mål, en massiv oprioritering af chefstillinger på centralt niveau. Man forventer endda at skabe et „større ledelsesmæssigt overskud“¹⁷, således at den nødvendige dialog mellem de centrale enheder og institutionerne kan udbygges ad denne vej. Samtidig er det et klart mål at institutionerne over tid (via rammenstyring) skal opnå en øget selvstændighed.¹⁸

Logikken må derfor sammenfattes således: for at kunne decentralisere og uddelegere (dvs. selvstændiggøre institutionerne), må der først centraliseres. Denne paradoksale argumentation kan vi selvfølgelig ikke støtte, og dette kræver at vi uddyber vores kritik.

Centralisering og decentralisering

Der er ingen tvivl om, at overordnede beslutninger og planlægningsinstrumenter hører hjemme i centralforvaltningen, og at dette i princippet kan give besparelser. Men satses der så meget som FNC-rapporten lægger på til, på stærke chefer og et effektivt økonomistyringssystem hvorunder alle succeskriterier underlægges; bliver det umuligt at opnå de ønskede rationaliseringseffekter, bl.a. fordi implementeringen af sådanne administrative styringssystemer i sig selv er meget om-kostnings-tung.¹⁹

Hvis problemerne i den færøske offentlige forvaltning bunder i manglende koordinering er det svært at se, hvordan en stærk centralisering i sig selv kan løse det problem. Decentrale enheder med klar kompetence og stærke netværk er teoretisk set langt mere effektive, bl.a. fordi man derved undgår bureaukrati-problemer og opnår langt større fleksibilitet. Vi kan erklære os enige i, at en stærk ledelse er en mangelvare i den færøske forvaltning, men der findes bedre måder at styrke en ledelse på, end at centralisere beslutningskompetencen omkring nogle få enkeltpersoner. Også her vil vi foreslå, at man stærkt oprioriterer andre organisationsmodeller og samarbejdsformer.

Vi kan heller ikke finde nogle forklaringer på, hvor-

dan man vil løse nogle af de centrale problemer i en stærk hierarkisk organisation, f.eks. konflikter mellem generaldirektøren og personalet, når generaldirektøren samtidig fremstår som den ultimative konfliktholder!

Hvordan slipper man f.eks. af med en ubrugelig generaldirektør? Vil en stærk central ledelse sikre, at ineffektive institutioner omdannes og dårlige ledere udskiftes? Hvordan sikrer man sig, at hierarkierne i-gen nedbrydes efter man har opnået de ønskede effekter (centraliseret, som forudsætning for en decentralisering)? - Det er trods alt almindelig administrativ erfaring, at hierarkier er nemmere at opbygge end ned-bryde!

Analysen henviser også til, at to trender præger moderne organisationsudvikling, nemlig forenklinger og hurtige ændringer. Selv om dette utvivlsomt er en sandhed med modifikationer vil vi blot tilføje, at netop nedbrydningen af stive administrative hierarkier præger de fleste skandinaviske forvaltninger. Hermed har vi en diametralt modsatrettet tendens til FNC-rapportens forslag til forøget centralisering.

Samtidig bør vi dog nævne, at FNC-rapporten af og til antyder visse betænkeligheder ved centraliseringen, f.eks. da der (dog uden yderligere analyse) argumenteres med, at

„Til gengæld kan den samlede (centrale red.) enhed blive ganske stor og i sig selv rumme koordinationsproblemer.“²⁰

Vi skal dog medgive, at problematikken omkring strukturændringerne er særdeles kompleks. Centralisering et sted kan f.eks. betyde decentralisering et andet sted, og vise versa. Men ikke desto mere ærgeligt er det, at analysen ikke diskuterer de forskellige problemkomplekser nærmere, f.eks. undlader man diskussionen af udnyttelsen af de erfaringer man nødvendigvis må have ude i direktoraterne/institutionerne (det ville være oplagt i forbindelse med den interne informationspolitik), om alle overordnede opgaver nødvendigvis skal underlægges generaldirektoratet, hvordan ændringerne kan passe ind i den kommende kommunalreform, etc., etc..

Indholdet i strukturændringerne

FNC-rapportens konkrete forslag til strukturændringer af den færøske centraladministration fremgår især af rapportens dele om „Bygningsarbejdet i landsfysitisinstituttet“ samt i „Niðurstöður“.

FNC-rapporten foreslår at der oprettes 6 generaldirektører, hvor Løgmannsskrivstovan bl.a. varetager administrative koordineringsopgaver og Figgjamálastyrir bl.a. varetager økonomiske koordineringsopgaver. Strukturændringerne er ertydeligvis kun den første etape af en total forvaltningsreform, idet rapporten ikke nærmere diskuterer sammenlæggelser eller nedlæggelser af institutioner (hvoraf en del bliver betegnet som direktorater, under den nuværende struktur). Dog inddrages

besparelser som en given forudsætning i det videre arbejde. At der kan opnås besparelser via sammenlægninger og omstruktureringer er ren logik, som vi selvfølgelig principielt er enige i.

Den gennemgående linie bag strukturændringerne er, at alle overordnede planlægnings- og udrædningsopgaver underlægges generaldirektoraterne. Nogle af forslagene er sandsynligvis også en nødvendig forudsætning, og vi vil berøre nogle enkelte af dem.

Økonomistyringen har været et klart problem i den færøske administration, og det må skønnes at være nødvendigt at oprioritere konsekvensberegninger og andre økonomiske redskaber, som kan forbedre den overordnede økonomistyring. I Figgjamálastyrir skal de tunge økonomiske opgaver koncentrereres og her varetages de tunge økonomiske funktioner. Her vil der helt klart være nogle gevinster at hente ved en omstrukturering.

Det virker også at være en ganske god idé at oprette et selvstændigt „erhvervsdirektorat“, som bevidst er tænkt som en adskillelse af spørgsmål og opgaver omkring industri-, landbrug-, handel og udvikling fra den tunge fiskeridel. En oprioritering af andre erhvervs-muligheder end fiskeriet er ganske enkelt en nødvendighed for det færøske samfund, og derfor også en idé vi kan tilslutte os.

Man kan dog stille en lang række spørgsmål ved, om en del af de tænkte generaldirektørsopgaver ikke bedst bliver varetaget ude i institutionerne. Det er også et relevant spørgsmål, om man ikke centraliserer så mange opgaver, at fordelene ved omstruktureringen går tabt. Dette er dog problemer der kan løses gennem udrædningsarbejde i forbindelse med selve organisationsudviklingen, som skal foregå over en årrække. Det store spørgsmål bliver således, hvordan FNC-projektet opfatter organisationsudviklingen.

Politiske embedsmænd

Den overordnede hensigt med selve strukturændringerne er at opnå analytisk slagkraft og bedre koordinering, men samtidig også at præcisere og definere de bureaukratiske kommando-veje, for derigennem at få klarere strukturer og beslutningskompetancer i forvaltningen. Vi er enige i nødvendigheden af en klarere opdeling af forvaltningen, og vi opfatter derfor principielt enhedsmodellen som en god idé.

Men det afgørende problem ligger i selve filosofien bag omstruktureringens planerne, som går ud på at placere en betydelig magt og kompetence hos generaldirektørerne, som desuden får til opgave at være selve drivkraften i omstruktureringerne fremover.

Hvert generaldirektorat har således sin „generalchef“ øverst i hierarkiet, som refererer direkte til landsstyremanden. Generaldirektøren for „Løgman-

skrivstovan“ har endvidere funktion som „Forstjórn“. Dette betyder, at vedkommende foruden den daglige ledelse af generaldirektoratet, også bliver koordinator for hele central-administrationen, lagmandens nærmeste rådgiver, samt varetager opgaver der karakteriseres som „administrativt tilsyn“. Forstjórn får dermed nærmest en funktion som „super-de-partementschef“, og det må anses som særdeles vanskeligt at finde en person der kan opfylde de faglige og personlige kvalifikationer, som en så stærk position kræver.

Ved at oprette nogle chefstillinger med en så stor magt som FNC-rapporten lægger op til, er man stiltende på vej til grundlæggende at omdefinere den færøske offentlige forvaltning. Generaldirektørerne får tilsyneladende også en funktion som politiske sparringspartnere for den enkelte landstysmand, idet de bliver det primære forbindelseslædd mellem politikere og forvaltningen. FNC-rapporten lægger hermed op til en kombination af departementchef-funktionen (som vi kender den fra Danmark) og statssekretærfunktionen (som vi kender den fra Norge). Debatten om statssekretærer har været fremme i Danmark, og her ytrede man stor betænkelighed ved at indføre disse politiske embedsmænd i den danske centraladministration. Samtidig bør vi bemærke, at procedurerne for sagsforberedelsen fra generaldirektoraterne til landstysmanden, ikke tager højde for problemet.

I denne forbindelse vil vi endvidere erindre læseren om de erfaringer, som er gjort med akademiske rådgivere for færøske politikere. Det er primært lagmanden der har nydt godt af denne, i det seneste års tid (forstjórn og lagmandsfuldmægtigen), men erfaringerne er desværre forholdsvis negative. Der er begået flere alvorlige fejl fra lagmandens side, gennem det seneste år, som direkte kan føres tilbage til den rådgivning han har fået. Det bedste nyere eksempel er fremgangsmåden i forbindelse med ansøgningen om tilægsbevillingen til finansloven, der skulle financiere generaldirektørernes løn. Sagen blev forhalet til efter lagtingssamlingen afslutning, sandsynligvis for at undgå en politisk obstruction af hele reorganiseringsskemaet.

Dette viste sig at være en meget dårlig idé, og dertil kommer den forhenværende finansministers påstand om, at „forstjórn“ direkte har vildledt ham i forbindelse med et bilag til finansudvalget (Sostalarin 4.6.96). I dansk sammenhæng, ville dette lynhurtigt have udviklet sig til en såkaldt „stor politisk sag“.

Selv om vi forestiller os, at der bliver indført et system, med en stærk magtkoncentration til generaldirektørerne, så står vi stadigvæk tilbage med et betragteligt legitimationsproblem. Alene en flygtig gennemgang af rapportens „Viðmerkingar frá arbeiðsbólkunum“ viser,

at det bliver ganske svært at løse det centrale legitimationsproblem. Alle ændringerne vil afhænge af hvordan koordineringen med institutionerne vil forløbe. En ting er, at den hidtidige erfaringsdannelse ude i institutionerne ikke har været inddraget i særlig høj grad i rapporten. Et helt andet og langt mere uvisst problem står tilbage, nemlig den fremtidige magtkamp mellem generaldirektoraterne og det man kan betegne som „street-level“ bureaukratiet, som netop udspringer af, at man ikke har fået løst selve legitimationsproblemet.

Vi må derfor vende tilbage til det grundlæggende problem i FNC-rapporten, nemlig manglen på analyser af sammenhængen mellem de mange delforslag, og forslagene til de overordnede strukturændringer af forvaltningen, samt manglen på en analytisk forbindelse mellem rapportens analyser, og de strukturændringer der anbefales. Dette medfører en afgørende svaghed i koblingen mellem rapportens analyse og dens konklusioner. Dermed fremtræder selve forslaget til strukturændringer også løst, og står og falder med ansættelsen af generaldirektørerne. Dette bliver et alt for svagt udgangspunkt til så store ændringer i forvaltningen, som der lægges op til.

Konsekvenserne af kommissoriets bredde har nødvendigvis været, at FNC-rapporten handler om meget mere end strukturændringer i den færøske offentlige forvaltning. Udover forslagene til strukturændringer, indeholder rapporten en række konkrete forslag, hvoraf mange af dem isoleret set ser helt fornuftige ud. Vi vil derfor ikke konkludere, at FNC-rapportens store svagheder er ensbetydende med, at den er totalt fejletjeld således som mange andre kommentatorer har konkluderet, selv om den er behæftet med alvorlige fejl.

Sproglige innovationer

Vi har adskillige gange påpeget, hvor let det er at tabe overblikket ved læsningen af rapporten, på grund af dens uoverskuelige struktur. Det er i sig selv kritisabelt, men derudover afslører FNC's forord også, at man bevidst har tilstræbt at forvirre læseren endnu mere. Man har nemlig besluttet sig til at indføre en række nye færøske betegnelser, både for nye samt eksisterende enheder og funktioner.

En absolut grundregel i forbindelse med konsulentvirksomhed er, at af rapporteringen bestræber sig på at guide læseren gennem stoffet, med så få misforståelser som muligt. De sproglige innovationer som FNC-rapporten præsenterer, virker i sagens natur diametralt modsat denne grundregel, idet de fjerner en række begrundede sproglige nuancer (bare tænk på de mange betydninger af ordet „stýri“) og forvirrer og irriterer læseren (f.eks. at „skrivni“ nu skal hedde „ritari“).

Samtidig er rapportens sprogpolitik særdeles inkonsekvent, idet man f.eks. har

oversat ordene departement og direktorat, men ikke ordene „departementalu uppgávarnar“ og „direktoratuppgávarnar“. Derudover optræder f.eks. begreber som „initiativskylda“, „cost-benefit kanningar“, i deres kendte form.

Udover det kritisable i at forplumre rapportens egentlige formål gennem sproglige innovationer, vil vi blot erindre den ansvarlige om, hvilket kontroversielt spørgsmål sprogpolitikken er på Færøerne. Vi undrer os også over, hvad der kvalificerer de to anvendte „sprogsnorer“, frem for en række andre færøske filologer. Hvis man partout skal bruge tid på den slags arbejde, ville det så ikke være rigtigt at begge sider i den akruelle færøske sprogsstrid var repræsenteret?

FNC har næppe forudsætninger til at forstå, hvor kontroversielt emnet er på Færøerne, og vil derfor betegne initiativet som dårlig rådgivning fra hans færøske stab.

Lys i mørket

Til trods for vores kritiske holdning til selve strukturændringerne er det vores opfattelse at FNC-rapporten indeholder en del værdifulde redskaber til forbedring af den offentlige forvaltning, som i selv bør værdsættes. Det gælder især de del-forslag der ligger udenfor selve de strukturelle omstillingsplaner, f.eks.: forslag til ny personalepolitik sagsprocedurer mellem politikere og centraladministration, intern informations-tjeneste etc.

Desuden indeholder FNC-rapporten også nogle andre ganske udmærkede forslag, som ikke relaterer direkte til centralforvaltningen, og heller ikke får nogen uddybende behandling i rapporten. Måske er dette årsagen til, at de hidtil er oversete i den hidtidige ophevede debat om rapporten. I hvert fald fortjener de at blive fremhævet.

Det gælder f.eks. forslaget til oprettelse af en „Náttúru- og búnaðarstova“²¹, som vil medføre en sammenlægning af en række institutioner indenfor der varetager miljøhensyn, herunder også landbrug, hvorved der antages at kunne opnås nyprioritering på dette område.

Det gælder også forslaget til en opstramning og fornyelse af de videnskabelige institutioner på Færøerne. Der foreslås konkret oprettelse af et forskningsråd, og et formelt samarbejde mellem institutionerne, som både kan styrke den samlede forskningsindsats og forbedre forholdet mellem disse enheder og centraladministrationen.²²

Som et sidste punkt kan nævnes forslaget om, at gennemføre alle fonde og erhvervsfremme-foranstaltninger. Heri ligger et meget stort arbejde, som bør få en ganske høj prioritering, hvor reformen især bør sætse på udvikling af nye alternative erhvervs muligheder og projekter udenfor fiskerierhvervet, f.eks. via en central udviklingsfond.

Efter vores opfattelse vil det være muligt at gennem-