



GÁLDU ČÁLA

Tidsskrift for urfolks rettigheter Nr. 2/2010

SAMISK SELVBESTEMMELSE

AUTONOMI OG ØKONOMI, SAMETINGETS MYNDIGHET OG AUTONOMI INNENFOR
HELSE- OG SOSIALSEKTOREN

John B. Henriksen
(red.)



har en viss innflytelse og myndighet på det samepolitiske området. Sametingets manglende gjennomslag på budsjettområdet bidrar likevel til å undergrave Sametingets autoritet på budsjettområdet, og status i det samiske samfunn.

Sametingsrådets seneste redegjørelse om Sametingets budsjettmessige utvikling viser med tydelighet at det er stor samisk misnøye med dagens situasjon.²⁹ Sametingsrådet gir i redegjørelsen uttrykk for at rådet «*med bakgrunn i Sametingets totale budsjettmessige utvikling, fravær av prosedyrer og prosesser mellom Regjeringen og Sametinget om situasjon, utviklingsbehov og budsjettmessige prioriteringer for samiske institusjoner, og en svekking av Sametingets legitimitet, mener Sametingsrådet at dersom den budsjettmessige situasjonen for Sametinget ikke bedres, bør det som konsekvens måtte vurderes å tilbakeføre forvaltnings- og styringsansvar for flere samiske institusjoner og formål til ansvarlige fagdepartement, herunder Beaivváš Sámi Našunálateáhter til Kulturdepartementet... Sametingsrådet er innstilt på å utøve forvaltnings- og styringsansvaret for samiske institusjoner om Regjeringen legger til rette for en forpliktende og reell styrking og utvikling av disse. Prosedyrer og rammer for en slik utvikling må i tilfelle etableres etter konsultasjoner mellom Sametinget og Regjeringen. Institusjonsoppbygging er grunnleggende for ivaretagelse og utvikling av det samiske samfunnet og det samiske demokratiet. Sametingsrådet ønsker ved å legge frem denne redegjørelsen å reise en debatt om og få innspill på hvordan møte disse utfordringene.*»

Mange av de utfordringene som man står overfor i gjennomføringen av samisk selvbestemmelse synes å være av en slik karakter at disse langt på vei kan avhjelpest gjennom anvendelse av prinsipper som allerede er anerkjent som grunnleggende viktige for sikring av lokalt selvstyre, herunder lovregulering av lokalt selvstyre, retningslinjer for den statlige finansieringsord-

ningen mv. En grunnleggende forutsetning for å oppnå fremskritt i forhold til utfordringene som man står overfor i budsjettspørsmål er at samspillet mellom regjeringen og Sametinget styrkes. Dette kan vanskelig oppnås med mindre man blir enige om prosedyrer for konsultasjoner eller forhandlinger mellom statlige myndigheter og Sametinget i budsjettspørsmål. Slike prosedyrer vil etablere en formell plattform og ramme for dialog om de krevende utfordringene man står overfor med hensyn til selvbestemmelsesrettens økonomiske aspekter. Det synes klart at samisk selvbestemmelse vanskelig kan gis et reelt innhold med mindre disse grunnleggende utfordringene avhjelpest på en effektiv måte.

2. Finansiering av Sametingets virksomhet

Dette kapitlet inneholder et selvstendig skriftlig bidrag fra professor Lars-Erik Borge, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), hvor han diskuterer Sametingets finansiering med utgangspunkt i finansieringen av den norske kom-munesektoren.³⁰

2.1 Professor Lars-Erik Borge: Finansiering av Sametingets virksomhet

2.1.1 Innledning

Sametinget har siden etableringen i 1989 utelukkende fått sine inntekter i form av bevilgninger over statsbudsjettet. Fram til budsjettreformen i 1999 besto bevilgningen av øremerkede tilskudd knyttet til relativt detaljerte formål. Budsjettreformen innebar en overgang til nettobudsjettering, og har gitt Sametinget større budsjettmessig handlefrihet innenfor bevilgninger gitt av det enkelte departement. Fortsatt kan det imidlertid stilles spørsmål ved om finansieringssystemet gir Sametinget tilstrekkelig innflytelse over samefolkets økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, slik det er

²⁹ Sametingets plenum, sak nr. 42/10, http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_sametinget_norsk/wfdocument.aspx?journalpostid=2010027991&dokid=288056&version=7&variant=A&ct=RA-PDF

³⁰ Lars-Erik Borge er dr. polit i samfunnsøkonomi fra Universitetet i Oslo i 1995 og er professor ved Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU. Hans viktigste forskningsområder er offentlig økonomi og politisk økonomi. Borge har ledet offentlige utvalg om kommunefinansiering og skattespørsmål. Han er for tiden leder av det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

forutsatt i internasjonale konvensjoner Norge har sluttet seg til.

I 2006 ble det etablert en arbeidsgruppe, med medlemmer fra Sametinget og departementene, for vurdering av Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer.³¹ Arbeidsgruppen la til grunn at Sametingets mulighet til selv å prioritere tiltak, bør styrkes ved etablering av nye budsjettprosedyrer. Gruppen utredet tre alternativer til gjeldende budsjettprosedyre. To av alternativene kan betraktes som videreutviklinger av dagens ordning, med henholdsvis konsultasjoner og forhandlinger mellom Sametinget og staten om budsjettet. Det tredje alternativet innebærer at Sametinget får overført en viss prosentandel av statsbudsjettet. Arbeidsgruppen konkluderte med at dagens ordning supplert med forhandlinger mellom Sametinget og staten, vil ivareta de folkerettslige forpliktelsene og legge til rette for at Sametinget kan foreta egne prioriteringer.

Denne artikkelen diskuterer Sametingets finansiering med utgangspunkt i finansieringen av den norske kommunesektoren. Kommunefinansieringen er en relevant referanseramme fordi Norge har sluttet seg til internasjonale avtaler om lokalt selvstyre som har betydelige likhetstrekk med de folkerettslige forpliktelser som gjelder for samepolitikken. Del 2 av artikkelen sammenlikner bestemmelsene i internasjonale avtaler om henholdsvis samisk selvstyre og lokalt selvstyre, mens del 3 sammenlikner dagens kommunefinansiering med finansieringen av Sametinget. Del 4 drøfter tre alternative modeller for finansiering av Sametingets virksomhet; (i) statlig finansiering med frie midler, (ii) lokal forankring gjennom skattefinansiering og (iii) samisk beskatningsrett.

2.1.2 Urfolks rett til selvbestemmelse og kommunalt selvstyre

Norge har sluttet seg til flere internasjonale konvensjoner som setter rammer for norsk samepolitikk. FNs konvensjon av 1996 om sivile og politiske rettigheter inneholder bestemmelser om vern av minoriteter som

blant annet innebærer at etniske, religiøse eller språklige minoriteter ikke skal berøves retten til å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion, eller bruke eget språk. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk er i Norge gjort gjeldende for samene. Hovedprinsippet i denne konvensjonen er urfolks rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur og myndighetenes plikt til å støtte dette arbeidet. ILO-konvensjonen slår videre fast at urfolk og stammefolk har rett til å vedta egne prioriteringer for sin utviklingsprosess, og til så langt som mulig å utøve kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Konvensjonen etablerer også en plikt for staten til å konsultere vedkommende folk når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem. Videre pålegges staten visse forpliktelser til å finansiere urfolks og stammefolks egne institusjoner og initiativer.

I 1985 opprettet FN en arbeidsgruppe for å vurdere rettighetene til urfolk og eventuelt utvikle nye standarder. Arbeidet ble sluttført i 2007 ved at Generalforsamlingen vedtok en erklæring om urfolks rettigheter. Erklæringen er ikke bindende på samme måte som en konvensjon, men betraktes likevel som et viktig instrument for å etablere normer for internasjonal sedvanerett. Erklæringens artikler 3 og 4 uttrykker urfolks rett til selvbestemmelse og selvstyre, samt finansiering av oppgaver knyttet til sin økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling:

- Urfolk har rett til selvbestemmelse. I kraft av denne rett bestemmer de fritt sin politiske stilling og fremmer fritt sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. (Artikkel 3)
- Urfolk har, i utøvelsen av sin rett til selvbestemmelse, rett til autonomi eller selvstyre i saker som angår deres indre og lokale anliggender, samt til ordninger for finansiering av sine autonome funksjoner. (Artikkel 4)

31 Arbeidsgruppens rapport er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rapporter_planer/rapporter/2007/sametingets-formelle-stilling-og-budsjet.html?id=464586.

Når det gjelder lokalt eller kommunalt selvstyre, har Norge, sammen med 44 andre land, undertegnet Europarådets charter om lokalt selvstyre. Dette charteret tar utgangspunkt i at lokale myndigheter er et hovedgrunnlag for ethvert demokratisk politisk styre. De sentrale artiklene i denne sammenheng er artiklene 3 (som definerer lokalt selvstyre), 4 (som omhandler kompetanse og konsultasjonsplikt) og 9 (som omhandler finansiering):

- Lokalt selvstyre betegner lokale myndigheters rett og evne til så langt loven tillater, på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender. (Artikkel 3.1)
- Så langt loven tillater, skal lokale myndigheter stå fritt til å ta initiativ på hvilket som helst område som ikke ligger utenfor deres kompetanse, eller hvor myndigheten ikke tilligger andre instanser. (Artikkel 4.2)
- I alle saker som direkte angår dem, skal lokale myndigheter i så god tid og på en så hensiktsmessig måte som mulig, tas med på råd i planleggingen og når beslutninger skal fattes. (Artikkel 4.6)
- Innenfor rammene for landets økonomiske politikk skal lokale myndigheter ha krav på tilstrekkelige egne økonomiske midler som de fritt kan disponere så langt deres myndighet rekke. (Artikkel 9.1)
- Lokale myndigheters økonomiske ressurser skal stå i forhold til det ansvar grunnloven og loven pålegger dem. (Artikkel 9.2)
- En viss andel av de ressurser lokale myndigheter disponerer skal stamme fra lokale skatter og gebyrer som de selv innenfor lovens grenser har myndighet til å fastsette satsene for. (Artikkel 9.3)
- Så langt som mulig skal bevilgninger til lokale myndigheter ikke øremerkes for bestemte formål. Bevilgninger bør ikke innskrenke lokale myndigheters fundamentale rett til innenfor sine myndighetsområder selv å bestemme sin politikk. (Artikkel 9.7)

En sammenlikning av de utvalgte artikler fra FN's erklæring om urfolks rettigheter og Europarådets charter om lokalt selvstyre gir grunnlag for noen interessante observasjoner. For det første framstår samenes rett til selvbestemmelse som mer ubetinget enn det lokale selvstyret. I artiklene om lokalt selvstyre benyttes formuleringer som «så langt loven tillater», «innenfor lovens grenser» og «innenfor rammene for landets økonomiske politikk», mens det ikke tas tilsvarende forbehold i erklæringen om urfolks rettigheter. En kan si at det lokale selvstyret (i hvert fall i Norge) i noen grad har karakter av avledet statsmakt, mens samenes rett til selvbestemmelse er mer grunnleggende og eksisterer i kraft av at samene er et eget folk.

For det andre inneholder charteret om lokalt selvstyre svært spesifikke bestemmelser om kommunalt ansvarsområde og finansiering. Charteret sier at en betydelig del av offentlige oppgaver skal legges til kommunene, at kommunene til en viss grad skal finansieres gjennom lokale inntekter, at kommunene skal kunne påvirke egne inntekter (beskatningsfrihet) og at statlige overføringer i størst mulig grad skal komme i form av rammetilskudd som ikke er øremerket bestemte formål. Forståelsen av disse bestemmelsene er at finansieringssystemet må utformes slik at det understøtter det lokale selvstyret. Lokale inntekter (skatt og brukerbetaling) bidrar til finansiell autonomi i forhold til staten, og rammefinansiering gjør lokaldemokratiet mer reelt ved at kommunene får frihet til å disponere sine inntekter. Artikkel 4 i FN's erklæring om urfolks rettigheter kan sies å ha de samme intensjoner, men er lite konkret med hensyn til hvordan finansieringssystemet bør utformes. Det har trolig sammenheng med at urfolk er mer heterogene enn kommuner og regioner i ulike europeiske land, samt at finansieringen av institusjoner som Sametinget fortsatt må sies å være i støpeskjeen.

2.1.3 Kommunesektorens og Sametingets finansiering

Diskusjonen foran viser at Norge har sluttet seg til internasjonale avtaler som har

betydelige likhetstrekk med de folkerettslige forpliktelser som gjelder for samepolitikken. Det er derfor av interesse å sammenlikne de finansieringsmodeller som er valgt for henholdsvis kommunesektoren og Sametinget.

Kommunesektorens finansiering

Den norske kommunesektoren har ansvaret for viktige nasjonale velferdstjenester innen utdanning og helse- og sosialsektoren. Innen utdanning har kommunene ansvar for barnehage og grunnskole, mens fylkeskommunene har ansvar for videregående opplæring. Kommunene har også ansvaret for primærhelsetjenesten og pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede, samt barnevern og sosialhjelp. Ansvaret for tannhelse er lagt til fylkeskommunene. Videre har fylkeskommunene et betydelig ansvar innenfor samferdselssektoren (rutegående transport og fylkesveger) og regional utvikling. Kommunene driver VAR-tjenester (vann, avløp og renovasjon) og kommunale veger. Begge forvaltningsnivå yter kulturtjenester.

Tabell 1: Kommunesektorens finansiering, 2011

Inntektskilde	Beløp (mrd kr)	Andel (%)
Brukerbetaling mv	45,8	13,1
Skatteinntekter	138,3	39,7
Rammetilskudd	126,8	36,4
Øremerkede tilskudd	18,4	5,3
Renteinntekter mv	14,6	4,2
Andre inntekter	4,5	1,3
Totalt	348,4	100,0

Merknad: Omfatter kun inntekter innenfor kommuneopplegget.

Opplegget for finansiering av kommunesektoren er en kombinasjon av lokal finansiering gjennom skatt og brukerbetaling, utjevning gjennom rammetilskudd og øremerkede tilskudd for å stimulere bestemte tjenesteområder. Tabell 1 gir en oversikt over kommunesektorens finansiering i 2011. Det framgår at lokale inntekter (skatt og brukerbetaling) utgjør mer enn halv-

parten av kommunesektorens inntekter. Dette er noe lavere enn i de øvrige nordiske land, men er likevel høyt i internasjonal sammenheng. Inntektsskatten og formuesskatten, som utgjør størstedelen av skatteinntektene, er sterkt regulert i den forstand at det i praksis er staten som fastsetter de kommunale og fylkeskommunale skattesatser. Beskatningsfriheten for kommunene er begrenset til eiendomsskatten (utgjør om lag 5 prosent av skatteinntektene) og brukerbetaling. Beskatningsfriheten er enda mer begrenset for fylkeskommunene som ikke kan skrive ut eiendomsskatt og som har lite omfang av brukerbetaling.

Den begrensede beskatningsfriheten innebærer at kommunesektorens inntektsrammer i stor grad bestemmes på statlig nivå gjennom utarbeidelsen av statsbudsjettet. Kommunesektoren ved KS er involvert i budsjettprosessen gjennom den såkalte konsultasjonsordningen. Hovedformålet med ordningen er å oppnå en felles forståelse av hva som kan oppnås innenfor kommunesektorens inntektsrammer. I den forbindelse utarbeider Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) notater om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, hvordan sektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen og måloppnåelse de senere år. Konsultasjonsordningen er intet forhandlingsinstitutt – det er staten som vedtar det økonomiske opplegget for kommunesektoren.

De årlige økonomiske oppleggene påvirkes av demografisk utvikling, oppgaveendringer mellom forvaltningsnivåene, nye satsinger og den generelle makroøkonomiske situasjonen. Det fastlegges først et anslag på veksten i kommunesektorens samlede inntekter. Videre legges det opp til en balansert utvikling mellom skatt og rammetilskudd for å sikre om lag lik inntektsvekst i henholdsvis skatterike og overføringsavhengige kommuner. En slik balansert utvikling mellom skatt og rammetilskudd oppnås gjennom fastsettelse av de kommunale og fylkeskommunale skattesatser (skattører). I perioder med sterk vekst i skattegrunnlagene (inntekt og formue) vil det typisk være behov for å

Tabell 2: Inntektsutviklingen i kommunesektoren, 2002-2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Samlede inntekter									
Faste priser	100	100,6	104,3	107,9	114,0	115,7	116,8	121,3	124,1
Faste priser per innb.	100	99,9	103,1	106,0	111,2	111,8	111,5	114,4	115,6
Frie inntekter									
Faste priser	100	99,5	102,9	105,8	112,4	111,5	111,5	114,8	116,9
Faste priser per innb.	100	98,9	101,7	103,9	109,6	107,8	106,5	108,2	108,8

Merknader: Inntektene er målt som en indeks hvor nivået i 2002 er satt lik 100. De samlede inntektene er korrigert for oppgaveoverføringer mellom forvaltningsnivåene, mens de frie inntektene også er korrigert for oppgaveendringer.

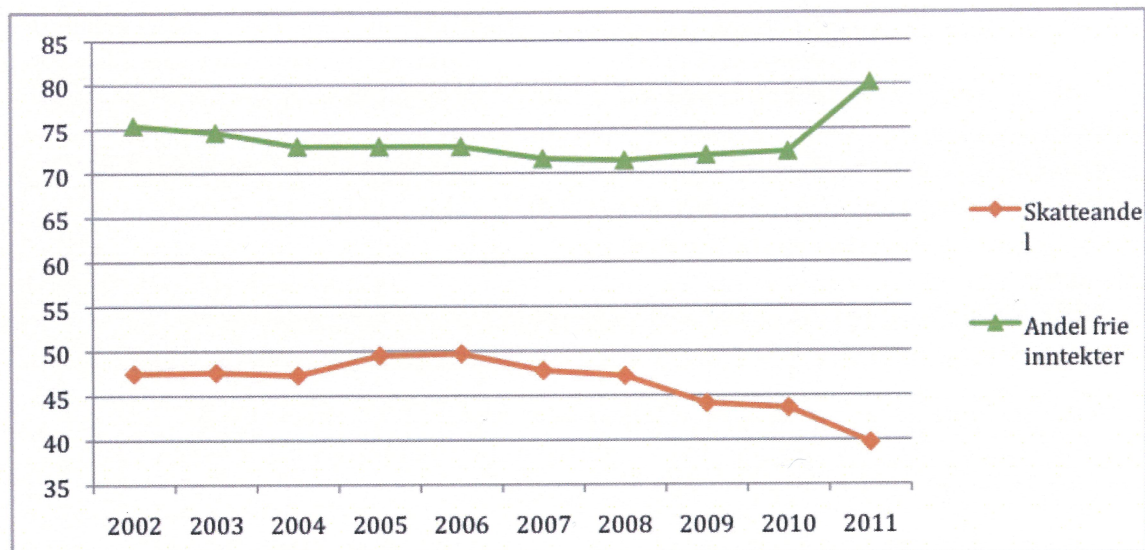
reducere skattørene ned for å skape rom for tilstrekkelig vekst i rammetilskudd innenfor en gitt samlet inntektsvekst.

TBU benytter ulike indikatorer for å belyse inntektsutviklingen over tid. Felles for disse indikatorene er at de korrigerer for prisutvikling, og i enkelte tilfeller også for befolkningsvekst og endringer i befolkningens alderssammensetning. Utvalgte indikatorer for inntektsutviklingen i perioden 2002-2010 er vist i tabell 2. Det framgår at de samlede inntektene (korrigert for oppgaveoverføringer mellom forvaltningsnivåene) hadde en realvekst på vel 24 prosent fra 2002 til 2010, noe som tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekst på 2,7 prosent. Tolkningen er at inntektsveksten fra 2002 til 2010 har lagt til rette for en økning i den kommunale tjenesteproduksjonen på vel 24 prosent. Dette er midler sektoren har hatt til rådighet for å finansiere nye oppgaver, reformer, demografiske endringer og generell velferdsøkning. Inntektsveksten er i noen grad knyttet til at kommunesektoren fikk flere innbyggere å betjene. Når det tas hensyn til befolkningsveksten i perioden, reduseres realveksten til knappe 16 prosent eller 1,8 prosent per år.

Veksten i samlede inntekter indikerer hvor mye det samlede tjenestetilbudet kan øke, og er særlig av interesse fra et innbyggerperspektiv siden den gir uttrykk for hvilken utvikling av tjenestetilbudet innbyggerne kan forvente. Vekst i samlede inntekter betyr ikke nødvendigvis at kommunesektoren har fått økt handlingsrom. Det har blant annet sammenheng med

at deler av veksten i samlede inntekter er knyttet til nye oppgaver og ikke innebærer økt handlingsrom. Kommuneperspektivet ivaretas gjennom utviklingen i frie inntekter korrigert for oppgaveoverføringer og oppgaveendringer. Frie inntekter består av skatt og rammetilskudd som kommuner og fylkeskommuner fritt kan disponere innenfor gjeldende lov- og regelverk. Det framgår av tabell 2 at veksten i frie inntekter var langt lavere enn veksten i samlede inntekter i perioden 2002-2010. Det betyr at en betydelig del av inntektsveksten har vært knyttet til nye oppgaver, og/eller har kommet i form av øremerkede tilskudd. Den viktigste bidragsyteren er barnehage-reformen som ble gjennomført i denne perioden og finansiert gjennom øremerkede tilskudd. Se figur 1.

To andre sentrale indikatorer for kommunesektorens handlefrihet er skatteinntektene og frie inntekter målt som andel av samlede inntekter. Både skatt og rammetilskudd er inntekter som kommuner og fylkeskommuner kan disponere fritt, og andelen frie inntekter kan derfor betraktes som en indikator for lokal handlefrihet. Mens rammetilskuddene er overføringer fra staten, er skatteinntektene betaling fra kommunens egne innbyggere og næringsliv. Skatteandelen er den sentrale indikatoren for finansieringssystemets lokale forankring. Utviklingen i skatteandelen og andelen frie inntekter i perioden 2002-2011 er illustrert i figur 1. Andelen frie inntekter var relativt stabil, eller svakt nedadgående, fram til 2010. I 2011 vil andelen frie



Figur 1: Skatt og frie inntekter som andel av samlede inntekter (%), 2002-2011

inntekter øke kraftig som følge av overgang til rammefinansiering av barnehagene. De siste årene er skatteandelen blitt betydelig redusert, fra 50 prosent i 2006 til 40 prosent i 2011. Lavere skatteandel har vært en uttrykt målsetting for den sittende regjeringen, og har bidratt til at finansieringen av kommunesektoren har fått svakere lokal forankring.

Sametingets finansiering

Sametinget har myndighet innenfor kultur, språk, opplæring, kulturminnevern og næring, men kan befatte seg med alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppen. I 2011 utgjør sametingets budsjett 350 millioner kroner, noe som er mindre enn halvparten av de samlede bevilgninger til samiske formål over statsbudsjettet. Siden overgangen til nettobudsjettering i 1999 har Sametinget fått sin bevilgning fra de enkelte departementer over såkalte 50-poster.³² Det enkelte departement trekker opp målsettinger og retningslinjer for sine ulike bevilgninger, men innenfor disse rammene har Sametinget betydelig budsjettmessig frihet. Bevilgningene er øremerket i den forstand at de må benyttes til de formål (departement) de er knyttet til, men Sametinget har frihet til å vurdere hvordan midlene

skal benyttes for å realisere de overordnede målsettingene. Friheten i ressursdisponeringen understøtter Sametingets uavhengige stilling og kan bidra til mer effektiv ressursbruk ved at Sametingets organer har bedre forutsetninger for å vurdere hvordan målsettingene best kan oppnås.

Det er en innarbeidet praksis at det avholdes budsjettmøter mellom Sametinget og det ansvarlige departement for samesaker (for tiden Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, FAD). Sametinget har også dialog med andre berørte departementer i budsjettspørsmål. Som en del av denne prosessen foreslår Sametinget nye tiltak og satsinger, men det er staten som bestemmer hvilke tiltak og satsinger som blir prioritert. Arbeidsgruppen som vurderte Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer, konkluderte med at staten sjelden prioriterte de tiltak som var høyest prioritert av Sametinget, og at det også ble bevilget midler til tiltak som ikke var omtalt av Sametinget.

Det er liten tvil om at finansieringen av Sametinget er mer sentralisert enn finansieringen av kommuner og fylkeskommuner. Det er særlig to forhold som bidrar til dette. For det første har Sametinget all sin finansiering fra statstilskudd, mens lokale skatter og brukerbetaling utgjør mer enn

³² I 2011 får Sametinget bevilgninger fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet.

halvparten av kommunesektorens inntekter. For det andre er alle Sametingets inntekter til en viss grad øremerkede, mens $\frac{3}{4}$ av kommunesektorens inntekter er frie midler som kan disponeres fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Kort oppsummert kan en si at finansieringen av Sametinget har svak lokal forankring, og at fraværet av frie midler begrenser Sametingets mulighet til å initiere nye tiltak i egen regi. I det følgende skisseres alternative finansieringsmodeller for Sametinget som er inspirert av finansieringen av kommunesektoren.

2.1.4 Alternative finansieringsmodeller for Sametinget

I det følgende presenteres tre alternative modeller for finansiering av Sametingets virksomhet. Modellene henter sin inspirasjon fra finansieringen av kommunene og innbærer rammeoverføringer, skattefinansiering og/eller samisk beskatningsfrihet.

Modell 1: Statlig finansiering med frie midler

Modell 1 viderefører dagens praksis hvor Sametinget utelukkende finansieres gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Forskjellen er at deler av bevilgningen består av frie midler eller rammeoverføringer som Sametinget fritt kan disponere innenfor gjeldende lov- og regelverk. Rammeoverføringene bevilges over FADs budsjett på samme måte som kommunesektorens rammeoverføringer bevilges over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Det vil være naturlig at størstedelen av inntektene kommer i form av rammeoverføringer. De midler som blir igjen på de enkelte departementers budsjetter, kan om nødvendig øremerkes noe sterkere enn i dag.

Den største fordel med modell 1 er at den gjør et klart skille mellom rammeoverføringer og øremerkede overføringer. Ved at Sametinget får størstedelen av sine inntekter som rammeoverføringer, vil muligheten til å foreta egne prioriteringer bli større enn i dag. Dette inkluderer også muligheten til å initiere nye tiltak i egen regi. Sametinget får på denne måten større innflytelse over utformingen av samepolitikken.

Modell 1 kan kombineres med ulike opplegg for fastsettelse av de samlede overføringer til Sametinget. Et første alternativ er en videreføring av dagens opplegg med budsjettmøter og dialog med ansvarlig departement for samiske saker og andre berørte departementer. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om dette opplegget gir Sametinget tilstrekkelig innflytelse i forhold til de folkerettslige forpliktelser Norge har tatt på seg. Et annet alternativ er forhandlinger mellom staten og Sametinget om det økonomiske opplegget. Dette vil gi Sametinget en viss innflytelse over de samlede overføringer, og også over fordelingen mellom rammeoverføringer og øremerkede overføringer. I forhold til konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren vil dette alternativet innebære mer reelle forhandlinger mellom partene. Et slikt forhandlingsopplegg er tidligere drøftet av arbeidsgruppen som utredet Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer, og de trekker paralleller til de årlige hovedforhandlingene mellom staten og næringsorganisasjonene innen jordbruk og reindrift.

Det må utvikles et beregningsopplegg som ligger i bunn for dialogen eller forhandlingene mellom staten og Sametinget. Beregningsopplegget må inneholde et sett med indikatorer som beskriver Sametingets økonomi, og som gir et faktagrunnlag for å etablere en felles situasjonsforståelse. Det må utvikles indikatorer for utviklingen i Sametingets samlede inntekter korrigert for kostnadsvekst og oppgaveendringer (som i tabell 2 for kommunesektoren) og fordelingen mellom rammeoverføringer og øremerkede overføringer (som i figur 1 for kommunesektoren). Ansvar for dette arbeidet legges til en ekspertgruppe med representanter fra Sametinget, staten og uavhengige fagpersoner. Ekspertgruppen vil ha et langt smalere mandat enn Faglig analysegruppe for samisk statistikk.

Modell 2: Lokal forankring gjennom skattefinansiering

Modell 1 innebærer at Sametinget fortsatt får sine inntekter utelukkende gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Selv om modellen gir større rom for å initiere egne

tiltak og en viss innflytelse på inntektsrammen gjennom forhandlinger, kan det stilles spørsmål ved om finansieringen er tilstrekkelig autonom i forhold til formuleringene i artikkel 4 i FNs erklæring om urfolks rettigheter.

Modell 2 innebærer at Sametingets finansiering gis en sterkere lokal forankring ved at deler av inntektene kommer i form av skatteinntekter. Det må da defineres et samisk skattegrunnlag med en tilhørende skattesats. Én mulig løsning er å la skattegrunnlaget være alminnelig inntekt i de 22 kommunene i det samiske området i Nord-Norge. De fleste av disse kommunene ligger i Nord-Troms eller Finnmark hvor skattyterne betaler 25 prosent skatt på alminnelig inntekt. Skatten deles mellom kommune, fylkeskommune og stat. I 2011 er skattesatsen 11,3 prosent for kommunene, 2,65 prosent for fylkeskommunene og 11,05 prosent for staten.³³ En inntektskatt til Sametinget vil innebære at deler av de statlige skatteinntektene fra de samiske kommunene øremerkes for Sametinget. Skatten til Sametinget beregnes på grunnlag av det samlede skattegrunnlaget i kommunene. Fra skattyternes synspunkt vil det fortsatt være snakk om en deling mellom kommune, fylke og stat. I forhold til modell 1 vil den samiske inntektsskatten erstatte størstedelen av rammeoverføringene.

I kommuneopplegget fastsettes de kommunale og fylkeskommunale skattesatsene gjennom årlige vedtak i forbindelse med statsbudsjettet. Begrunnelsen for dette er å sikre at skatterike og overføringsavhengige kommuner får om lag samme inntektsvekst. I forhold til Sametinget vil det ikke være tilsvarende behov for årlig justering av skattesatsen. Det kan være mer naturlig å «låse» skattesatsen på initial nivået slik at deler av Sametingets inntekter «automatisk» vokser i takt med velstandsnivået i de samiske kommuner. Alternativt kan fastsettelse av skattesatsen være et tema i årlige budsjettforhandlinger mellom staten og Sametinget.

Den viktigste fordelene ved modell 2 er at Sametinget får en mer autonom finan-

siering som kan bidra til å tydeliggjøre dets uavhengige stilling. Videre etableres det en kobling mellom verdiskapningen i de samiske kommuner og Sametingets inntekter, noe som gir Sametinget sterkere interesse av å legge til rette for næringsutvikling som styrker bosettings- og selssetningsgrunnlaget. Men modell 2 vil også medføre enkelte ulemper. Sametingets inntektsgrunnlag vil bli mer konjunkturfølsomt og mindre forutsigbart. Og dersom de samiske kommuner får sterk fraflytting eller lav inntektsvekst, vil ikke Sametingets inntekter vokse i takt med den generelle velstandsutviklingen i det norske samfunnet. Dimensjoneringen av skatteinntektene må balansere fordeler mot ulemper.

Modell 3: Samisk beskatningsrett

Modellene 1 og 2 gir Sametinget mulighet til å initiere egne tiltak ved at inntektene kan disponeres friere, og ved innflytelse over de samlede inntektsrammer gjennom forhandlinger med staten. I begge modeller kan Sametinget på selvstendig grunnlag initiere nye tiltak finansiert ved omprioriteringer innenfor de frie midlene (rammeoverføringer eller skatteinntekter). I modell 2 vil «automatisk» vekst i skatteinntektene også gi grunnlag for finansiering av nye tiltak gjennom «friske midler». I modell 1 er finansiering gjennom «friske midler» kun mulig etter forhandlinger med staten, noe som også vil være en mulighet i modell 2. Dette må ikke forstås som noen kritikk av modellene. Så lenge det er staten som finansierer (enten gjennom overføringer eller ved å avgi skatteinntekter), må staten også ha en viss styring med de samlede inntektsrammer.

Ytterligere frihet til å finansiere nye tiltak gjennom «friske midler» kan realiseres gjennom samisk beskatningsrett. Samisk beskatningsrett innebærer at Sametinget gis myndighet til å beskatte de som har nytte av de tiltak Sametinget finansierer. En kan for eksempel tenke seg at Sametinget gis rett til selvstendig beskatning av de personer som er oppført i valgmannstallet til Sametinget. Beskatningsfriheten kan være

³³ I resten av landet er den statlige skattesatsen 14,05 prosent, og den samlede skatt på alminnelig inntekt er 28 prosent

knyttet til alminnelig inntekt som i modell 2. Modell 3 kan etableres ved at en viss del av skatten på alminnelig inntekt overføres fra staten til Sametinget. Initialt gjøres dette på en nøytral måte slik at skattyternes samlede skattenivå og Sametingets samlede inntektsnivå forblir uendret.³⁴ I påfølgende år kan den samiske skattesatsen endres på to måter. For det første kan skattesatsen endres ved forhandlinger mellom staten og Sametinget som i modell 2. En eventuell økning i den samiske skattesatsen vil da bli motsvart av tilsvarende endringer i den statlige skattesatsen slik at skattyternes samlede skattenivå forblir uendret. For det andre kan Sametinget på egen hånd vedta å finansiere nye tiltak gjennom skatteøkninger, som i så fall vil innebære en økning i skattyternes samlede skattenivå.

Den viktigste fordel med modell 3 er at Sametinget kan initiere nye tiltak gjennom «friske midler» uten å måtte forhandle med staten. Modellen legger videre til rette for gode beslutninger siden nytten av nye tiltak vil måtte vurderes i forhold til den økte skattebelastningen for samiske skattytere. Modellen vil imidlertid innebære en ny type usikkerhet for Sametinget. Med samisk beskatningsfrihet vil det være en fare for at staten vil bidra mindre til finansiering av nye tiltak. Et annet problem med modell 3 er at det oppstår et gratispassasjerproblem, ved at den enkelte skattyter kan unndra seg den samiske skatten ved å melde seg ut av valgmanntallet for Sametinget. Dette problemet kan reduseres ved at skatten i stedet knyttes til bosetting i de samiske kommuner. Men denne løsningen vil også være problematisk fordi Sametinget i så fall gis myndighet til å beskatte ikke-samer.

2.1.5 Avsluttende merknader

Artikkelen har diskutert Sametingets finansiering med utgangspunkt i finansieringen av den norske kommunesektoren. Det er skissert tre alternative finansieringsmodeller med varierende grad av finansiell autonomi. Modell 1 viderefører dagens praksis hvor Sametinget utelukkende finansieres

over statsbudsjettet, men innebærer likevel økt handlefrihet ved at en betydelig del av inntektene kommer som rammeoverføringer. Gjennom forhandlinger med staten kan Sametinget også få en viss innflytelse over de samlede inntekter og fordelingen mellom rammeoverføringer og øremerkede tilskudd.

Modellene 2 og 3 er basert på skattefinansiering og vil medføre større endringer i forhold til dagens finansieringsopplegg. Skattefinansieringen gir større finansiell autonomi og understøtter Sametingets uavhengige stilling. Modell 2 uten beskatningsrett er administrativt nokså enkel å implementere, og vil gi Sametinget større mulighet til å initiere egne tiltak gjennom «automatisk» inntektsvekst. Modell 3 med samisk beskatningsrett gir ubegrenset mulighet til å initiere egne tiltak med støtte i den samiske befolkning, men vil være mer komplisert å implementere.

3 Sametingenes myndighet

Det synes naturlig å forvente at Sametingene – som samenes folkevalgte organer – har myndighet og oppgaver som gjør det mulig for dem å medvirke effektivt til at det samiske folkets rett til selvbestemmelse blir realisert i samsvar med folkerettens regler og bestemmelser. Sametingenes myndighetssituasjon fremstår derfor som et sentralt tema i debatten om innhold og gjennomføring av samisk selvbestemmelse.

Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter – fant det dermed naturlig å arrangere et rundebordsseminar innenfor rammen av prosjektet om samisk selvbestemmelse, for å belyse myndighetssituasjonen for sametingene i Finland, Norge og Sverige. Situasjonen i Norge danner den overordnede rammen for prosjektet om samisk selvbestemmelse, noe som er en naturlig konsekvens av at Gáldu er en statlig norsk institusjon, og fordi prosjektet er finansiert av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Sametinget i Norge. Prosjektet søker likevel å ta for seg problemstillinger som berører samene i

34 Det betyr at Sametingets skatteinntekter motsvares av reduserte overføringer fra staten.