

Alternativ finansiering av Sametinget

Rune Fjellheim og Lars-Erik Borge
29. august 2025



Forord

Sametinget ga oss i oppdrag å utrede alternative finansieringsmodeller som kan styrke samisk økonomisk selvbestemmelse og sikre stabile og forutsigbare rammevilkår. Dagens ordning, som i hovedsak er basert på årlige, ensidige bevilgninger over statsbudsjettet, har vist seg å ha klare svakheter. Den skaper en vedvarende usikkerhet og en maktubalanse der Sametinget i praksis må tilpasse seg statlige prioriteringer, en situasjon som treffende er beskrevet som å «stå med lua i handa».

Denne utredningen har som mål å levere et kunnskapsgrunnlag for en fremtidig diskusjon om en mer robust og likeverdig finansiering av Sametinget. For å belyse dette komplekse temaet, har vi analysert den historiske utviklingen i bevilgningene til samiske formål, vurdert dagens budsjettordning og sett på det folkerettslige grunnlaget for urfolks rett til finansiell autonomi. Vi har også hentet inspirasjon fra en rekke internasjonale modeller for finansiering av urfolks- og minoritetsstyre, blant annet i Canada, USA, Grønland og Åland.

Rapporten presenterer og drøfter tre hovedalternativer til dagens modell: en andelsmodell, en skattemodell og en fondsmodell. Hver modell er vurdert opp mot sentrale prinsipper som forutsigbarhet, autonomi og likeverdighet.

I arbeidet har vi hatt stor nytte av en referansegruppe, som vi avholdt et heldagsmøte med i Alta 12. mai. Her ble fordeler og ulemper ved de ulike modellene, inkludert dagens løsning, grundig drøftet. Vi ønsker å rette en spesiell takk til referansegruppen for deres verdifulle innspill og engasjement i prosessen.

Vår utredning viser at det finnes flere veier fremover for å etablere et mer likeverdig økonomisk partnerskap mellom staten og Sametinget – et partnerskap som i større grad oppfyller folkerettens krav og legger grunnlaget for reell autonomi.

Det er vårt håp at denne rapporten vil fungere som et solid og nyttig kunnskapsgrunnlag i den videre politiske dialogen om Sametingets fremtidige finansiering.

Karášjohka/Trondheim, 29. august 2025

Rune Fjellheim



Rune
Fjellheim

Lars-Erik Borge

Senter for økonomisk forskning, SØF

 NTNU | Samfunnsforskning AS

Innhold

1	Čoahkkáigeassu	5
1.1	Dálá bušeahttaortnet ja dan hástalusat (Kapihttalat 2-4)	5
1.2	Otná faktavuodđu (Kapihttalat 5-6)	5
1.3	Riikkaidgaskasaš riektavuodđu ja riikkaidgaskasaš modeallat (7. kapihtal)	6
1.4	Eará ruhtadanmállet (Kapihttalat 8-10)	6
1.5	Ávžžuhus (Kapihtal 11)	6
1	Sammendrag	8
1.1	Dagens budsjettordning og dens utfordringer (Kap. 2-4)	8
1.2	Dagens faktagrunnlag (Kap. 5-6)	8
1.3	Folkerettslig grunnlag og internasjonale modeller (Kap. 7)	8
1.4	Alternative finansieringsmodeller (Kap. 8-10)	9
1.5	Anbefaling (Kap. 11)	9
2	Innledning	11
3	Historisk utvikling	12
3.1	Delegert forvaltningsmyndighet i perioden 1989-2001	12
3.2	Perioden 2001-2025	13
3.3	Hvem forvalter hva av bevilgningene til samiske formål?	15
3.4	Den samiske promillen – Samiske formåls andel av statsbudsjettets utgifter	17
4	Hovedtrekk i dagens budsjettordning	19
4.1.1	Begrensninger i friheten	20
4.1.2	Kontroll av Sametinget - Riksrevisjonens rolle	21
5	Samisk statistikk	23
5.1	Innledning	23
5.2	Rapportserien <i>Samiske tall forteller</i> – oversikt over utgivelser	23
5.3	SSBs publisasjon <i>Samisk statistikk</i> – omtale og siste utgave (2022)	24
5.4	Bruk av <i>Samiske tall forteller</i> og <i>Samisk statistikk</i> i budsjettdokumenter	25
5.4.1	Regjeringens publisasjon <i>Bevilgninger til samiske formål</i>	25
5.4.2	Sametingets årlige budsjettforslag og budsjett	26
5.4.3	Sametingets årlige innspill til statsbudsjettet	27
5.5	Statistikkens rolle i politikktutvikling og samiske bevilgninger	27
6	Teknisk beregningsutvalg	29
6.1	Innledning	29
6.2	Kommunesektorens oppgaver og inntekter	29
6.3	Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi	30
6.4	Oppsummering	34
7	Urfolks rett til finansiell autonomi – folkerettslig grunnlag og noen internasjonale modeller	35
7.1	Innledning	35
7.2	Folkerettens rammer for urfolks økonomiske selvstyre	35
7.2.1	Selvbestemmelsesretten (ICCPR og ICESCR art. 1)	35
7.2.2	ILO-konvensjon nr. 169 (1989)	35
7.2.3	FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP, 2007)	36
7.2.4	Andre relevante instrumenter og uttalelser	36
7.3	Sametinget i Norge – dagens finansieringsmodell	37
7.4	Prinsipielle problemer ved dagens modell	38

7.5	Retten til økonomisk selvbestemmelse – krav for oppfyllelse	39
7.6	Internasjonale eksempler på finansiering av urfolksselvstyre	41
7.6.1	Canada – avtalebasert finansiering og beskatningsrett	41
7.6.2	USA – suverenitet og næringsinntekter	42
7.6.3	New Zealand – traktatbaserte oppgjør og partnerskap	44
7.6.4	Australia – fravær av institusjonalisert selvstyre	46
7.6.5	Grønland – omfattende selvstyre med kombinasjonsfinansiering	48
7.6.6	Åland – autonomi for en minoritet med lovfestet finansiering	50
7.7	Vurdering av modellene opp mot likeverdighet og deltakelse – Er eget territorium en forutsetning?	52
7.8	Konklusjon på folkerettens krav	53
8	Andelsmodellen	55
8.1	Innledning	55
8.2	Grunnprinsipper i andelsmodellen fra 2008	55
8.3	Andel av statens utgifter	56
8.4	Andel av statens utgifter til samisk språk, kultur og samfunnsliv	61
8.5	Forutsetninger for en fungerende andelsmodell	63
8.6	Fordeler og ulemper ved andelsmodellen	64
9	Skattemodell for finansiering av Sametinget	66
9.1	Innledning	66
9.2	Skatt på alminnelig inntekt	66
9.3	Hvor store skatteinntekter kan forventes?	67
9.4	Hvem skal bestemme skattesatsen?	70
9.5	Fordeler og ulemper ved skattemodellen	72
10	Fondsmodell for finansiering av Sametinget	73
10.1	Innledning	73
10.2	Statens pensjonsfond utland (SPU)	73
10.3	Hvor stort bør fondet være?	74
10.4	Stabilitet i avkastningen	75
10.5	Intern eller ekstern forvaltning	76
10.6	Autonomi med en fondsmodell	76
10.7	Fordeler og ulemper ved en fondsmodell	77
11	Anbefaling	78
11.1	Innføring av en skattemodell	78
11.2	Inkludering i konsultasjonslovgivningen og eget rettssubjekt	78
11.3	Etablering av et felles faktagrunnlag	79
12	Om utrederne og referansegruppen	80

1 Čoahkkáigeassu

Sámediggi ášahuvvui dan várás ahte galgá sihkkarastit ja nannet sámiid vuoigatvuodaid, giela ja kultuvrra, stáhta geatnegasvuodaid Vuodđolága mielde. Eaktun dasa ahte Sámediggi sáhtta ollašuhttit dán rolla lea ruhtadanmodealla mii maiddási sihkkarastá ekonomalaš autonomiija. Dát raporta guorahallá dálá ruhtadanortnega, čalmmustahtta dan historjjálaš ovdáneami ja váilevašvuodaid, ja guorahallá alternatiiva modeallaid. Váldokonklusuvdna lea ahte dálá ortnet, mii váldá vuođu stáhta ovttabealat, jahkásaš juolludemin, ii deavdde riikkaidgaskasaš riektigáibádusaid álgoálbmogiid iešmearrideami ektui ja sementere eahpedássedis fápmobalánsa.

1.1 Dálá bušeahttaortnet ja dan hástalusat (Kapihttalat 2-4)

Ásaheami rájes 1989:s lea Samedikki bušeahttafriddjavuohta dadistaga lassánan, erenoamážit maŋŋil go oktasaš bušeahtta-poasta biddjojuvvui johtui 2019. Dat addá Sámediggái stuora friddjavuođa vuoruhit ruđaid siskkáldasat. Muhto geavadis modeallas leat mearkkašahtti váilevašvuodát mat ráddjejit duohta autonomiija. Vuodđohástalussan lea ahte ovttasmearrideapmi váilu. Dat ahte bušeahttaáššit leat čielgasit sihkkoruvvon ráđđádallangeatnegasvuodas sámelágas mearkkaša ahte stáhta ovttabealat bidjá ekonomalaš rámmaid. Dát bidjá Samedikki jotkkolaš sorjavašvuoda dillái, mii dagaha ahte guhkesáigge strategalaš plánen lea váttis.

Čielggadeapmi čájeha bissovaš erohusa gaskal Samedikki diedihuvvon dárbbuid ja duohta juolludemiid, ja duohta ovdáneapmi bušeahtas lea leamaš váilevaš. Seammás lea ain stuorát oassi ruđain sámi ulbmiliidda kanaliserejuvnon Samedikki bušeahta olggobeallái. Dát dáhpá riskere duššadit Samedikki válddi ja rolla guovddáš álbmotválljejuvnon orgánan sámi politihka hálddašeamis ja ovddideamis, erenoamážit bušeahttasuorggis.

1.2 Otná faktavuodđu (Kapihttalat 5-6)

Čielggadeapmi geahčada sámi statistihka guovddáš gálduid: raportaráiddu «Sámi logut muitalit» ja Statistihkalaš guovddášdoaimmahaga almmuhusa «Sámi statistihkka». Dát almmuhusat addet deatalaš máhttovuođu maid Sámediggi aktiivvalaččat geavaha bušeahtadárbbuid vuodušteamis ja ráđđehusa bealis vuodđodokumeantan bušeahttabarggus.

Gieldda- ja fylkkaruđaid teknihkalaš rehkenastinlávdegoddi (TBU) ovdanbuktojuvvo vejolaš modeallan formaliseret dákkár oktasaš faktavuodđu. TBU lea pártavottastuvvon, fágalaš lávdegoddi man ulbmilin lea ráhkadit oktasaš áddejumi gielddasuorggi ruhtadili birra, mii dahká neutrála vuolggasaji politihkalaš konsultašuvnnaide ruhtarámmaid birra. Oktiibuot čájehit dát kapihttalat sihke dálá statistihkalaš reaidduid ja vejolaš boahpteáiggi ášahusmodealla movt nannet faktavuodot dialoga gaskal Samedikki ja stáhta.

1.3 Riikkaidgaskasaš riektevuodđu ja riikkaidgaskasaš modeallat (7. kapihtal)

Čielggadeamis boahtá ovdan ahte riikkaidgaskasaš riekti, guovddáš instrumeanttaid bokte nugo ON eamiálbmotjulggaštusa ja ILO-konvenšuvnna nr. 169, dohkkeha eamiálbmogiid iešmearridanvuoigatvuoda. Dása gullá vuoigatvuolta hálddašit iežas áššiid ja ásahtit vugiid movt ruhtadit iežas iešstivreandoaimmaid. Ruhtadanmálleiid geahčadeapmi riikkain nugo Kanadas, Ovtastuvvan Stáhtain, Australias ja Ođđa Selánddas, ja maiddá iešstivrenguovlluin Kalaallit Nunaatas ja Álanddas, čájehit ahte lihkestuvvan ortnegiin leat muhtun oktasaš prinsihpat dovdomearkan.

Ruhtadeapmi lea dábálaččat vuoigatvuodaid vuodul ja vuodđuduvvon láhkii dahje soabaduvvon šiehtadusaid bokte, iige jahkásaš politihkalaš buorredáhtolašvuhtii. Vejolašvuolta oažžut iežas sisaboaduid, juogo vearrovuoigatvuodaid bokte, dahje resursaváldima ja fásta sirdima oasiid bokte, lea guovddášis duohta autonomiijas. Dát ortnegat vuodđuduvvet dásseárvosaš ovtasbargoprinsihppii, mas ruhtadeapmi lea bealiid gaskasaš šiehtadallamiid boadus, iige ovttabealat stáhta mearrádus. Dát riikkaidgaskasaš ovdamearkkat leat aibbas earát go dálá Norgga málle, mii čájeha váilevašvuoda otná modeallas.

1.4 Eará ruhtadanmállet (Kapihtalat 8-10)

Čielggadeapmi guorahallá golbma váldomodealla molssaevttolažžan dálá ortnegii. Vuosttaš lea oasusmodealla, mii mearkkaša ahte Sámedikki bušeahtta lea biddjon láhkamearriduvvon ja šiehtaduvvon oassin mearriduvvon oasis stáhtabušeahtta goluin. Dát sihkkarastá einnostahttivuoda ja čatná Sámedikki ruhtadili oppalaš buresbirgejumi ovdáneapmái riikkas, muhto dahká maid Sámedikki hearkin geahpedemiid ektui jos našunála ruhtadanpolitihka čavgá.

Nubbi lea vearromodealla, mii addá Sámediggái vuoigatvuoda ruhtadit iežas doaimma oppalaččat dahje muhtun muddui vearrosisaboaduid bokte, ovdamearkka dihte dan bokte ahte sirdá oasi sisaboahavearuin olbmui Sámedikki jienastuslogus Sámediggái. Dát málle addá čielgaseamos čanastaga ekonomalaš autonomiijai ja nanne sámi demokratiija dainna lágiin ahte ráhkada ekonomalaš ovddasvástádusoktavuoda Sámedikki ja dan jienasteddjiid gaskii, muhto mielddisbuktá eanet eahpestabiila sisaboadu go buhtes stáhta juolludeamit.

Goalmát lea foanddamodealla, man vuodđun lea kapitálafoandda ásaheapmi gos jahkeboadus ruhtada Sámedikki doaimmaid. Dát málle čájeha leat unnimus realisttalaš, go dat gáibida hui stuorra kapitálainvesterema vai oažžu mearkkašahtti jahkásaš máksima, seammás go sisaboahu šaddá hui eahpestabiila ja mielddisbuktá stuorra riska rievdadusaid geažil globála ruhtamárkaniin.

1.5 Ávžžuhus (Kapihtal 11)

Sihkkarastindihte duohta ja ceavzilis sámi iešstivrejumi ávžžuha čielggadeapmi vuđolaččat rievdadit dálá ortnega. Ávžžuhus lea geavahit vearromodealla vuodđun ruhtadit Sámedikki. Dát addá čovdosa mii buoremusat sihkkarastá iešmearrideami

dárbblaš dási, ásaha dásseárvosaš ovttasbarggu stáhtain, ja nanne demokrátalaš ovddasvástádusa sámii servodagas.

Beroškeahtá makkár málle loahpalaččat válljejuvvo, de leat golbma eavttu mat fertejit leat sajis. Vuosttažettiin ferte váldit eret spiehkastaga stáhtabušehtii sámelága konsultašuvdnanjuolggadusain. Dálá ortnet lea struktuvrralaš váilevašvuohta mii hehte duohta ovttasbarggu. Ekonomalaš rámmaid fátmastit konsultašuvdnageatnegasuhtii lea vuosttaš lávki dohkkehit Sámedikki dego partnáriin maidái ekonomalaš áššiin.

Nubbi eaktu lea ahte Samediggi ferte ásahuvvot sierra riektesubjektan vai oažžu dárbblaš friddjavuođa plánat ja hálldašit ekonomalaš resurssaid, ja vai sáhtá dahkat sorjjasmeahttun, geatnegahtti šiehtadusaid guoskevaš aktevrraiguin.

Goalmmat lea ahte vai dákkár ráđđádallamat ja/dahje šiehtadallamat galget leat mearkkašahtti, de ferte beliin leat oktasaš ja sohppojuvvon duohta vuoddu. Danne ávžžuhuvvo ahte ásahuvvo teknihkalaš rehkenastinlávdegoddi mas lea ovddasteapmi sihke stádas ja Sámedikkis, mii vuodduuvvá TBU-mállii suohkansuorggis. Dákkár sorjjasmeahttun lávdegoddi buktá neutrála analysaid mat sáhttet lasihit politihkalaš ságastallama kvalitehta ja leat nana ja oktasaš vuolggasadji boahttevaš bušeahttaproseassaide.

1 Sammendrag

Sametinget er etablert for å sikre og styrke samenes rettigheter, språk og kultur, i tråd med statens forpliktelser etter Grunnloven. En forutsetning for at Sametinget skal kunne fylle denne rollen er en finansieringsmodell som også sikrer økonomisk autonomi. Denne utredningen analyserer dagens finansieringsordning, belyser dens historiske utvikling og prinsipielle svakheter, og utreder alternative modeller. Hovedkonklusjonen er at dagens system, som er basert på ensidige, årlige bevilgninger fra staten, ikke oppfyller folkerettens krav til urfolks selvbestemmelse og sementerer et ujevnt maktforhold.

1.1 Dagens budsjettordning og dens utfordringer (Kap. 2-4)

Siden etableringen i 1989 har Sametingets budsjettmessige frihet gradvis økt, spesielt etter innføringen av en samlet budsjettpost i 2019. Dette gir Sametinget stor frihet til å prioritere midler internt. I praksis lider imidlertid modellen av betydelige svakheter som begrenser reelt selvstyre. Den mest fundamentale utfordringen er mangelen på medbestemmelse. At budsjettspørsmål er eksplisitt unntatt fra konsultasjonsplikten i sameloven, innebærer at staten ensidig fastsetter de økonomiske rammene. Dette plasserer Sametinget i en vedvarende avhengighetsposisjon, noe som gjør langsiktig strategisk planlegging vanskelig.

Analysen viser en vedvarende diskrepans mellom Sametingets innmeldte behov og de faktiske bevilgningene, og realveksten i budsjettet har vært svak. Samtidig har en stadig økende andel av midler til samiske formål blitt kanalisert utenom Sametingets budsjett. Denne praksisen risikerer å undergrave Sametingets autoritet og rolle som det sentrale folkevalgte organet for forvaltning og utvikling av samisk politikk, særlig på budsjettområdet.

1.2 Dagens faktagrunnlag (Kap. 5-6)

Rapporten gjennomgår de sentrale kildene til samisk statistikk: rapportserien «Samiske tall forteller» og SSBs publikasjon «Samisk statistikk». Disse publikasjonene gir et viktig kunnskapsgrunnlag som benyttes aktivt av Sametinget for å underbygge budsjettbehov og av regjeringen som et grunnlagsdokument i budsjettarbeidet.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) presenteres som en mulig modell for å formalisere et slikt felles faktagrunnlag. TBU er et partssammensatt, faglig utvalg som har som formål å skape en felles forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, noe som danner et nøytralt utgangspunkt for de politiske konsultasjonene om de økonomiske rammene. Til sammen viser disse kapitlene både dagens statistikkverktøy og en potensiell fremtidig institusjonell modell for å styrke den faktabaserte dialogen mellom Sametinget og staten.

1.3 Folkerettslig grunnlag og internasjonale modeller (Kap. 7)

Rapporten fastslår at folkeretten, gjennom sentrale instrumenter som FNs erklæring om urfolks rettigheter og ILO-konvensjon nr. 169, anerkjenner urfolks rett til selvbestemmelse. Dette inkluderer en rett til å styre egne anliggender og til å etablere

måter og midler for å finansiere sine selvstyrefunksjoner. En gjennomgang av finansieringsmodeller i land som Canada, USA, Australia og New Zealand, samt for selvstyreområdene Grønland og Åland, viser at vellykkede ordninger kjennetegnes av noen felles prinsipper.

Finansieringen er typisk rettighetsbasert og forankret i lov eller fremforhandlede avtaler, ikke i årlig politisk velvilje. Muligheten til å generere egne inntekter, enten gjennom beskatningsrett, eller gjennom andeler av ressursutvinning og faste overføringer, er sentralt for reell autonomi. Disse ordningene bygger på et prinsipp om likeverdig partnerskap, der finansieringen er et resultat av forhandlinger mellom parter, ikke en ensidig statlig beslutning. Disse internasjonale eksemplene står i kontrast til den norske modellen, som fremstår som mangelfull i lys av disse.

1.4 Alternative finansieringsmodeller (Kap. 8-10)

Som alternativer til dagens ordning utreder rapporten tre hovedmodeller. Den første er andelsmodellen, som innebærer at Sametingets ramme fastsettes som en lovfestet og fremforhandlet andel av en definert del av statsbudsjettets utgifter. Dette vil sikre forutsigbarhet og koble Sametingets økonomi direkte til den generelle velstandsutviklingen i landet, men vil også gjøre Sametinget sårbart for kutt ved en strammere nasjonal finanspolitikk.

Den andre er skattemodellen, som gir Sametinget rett til å finansiere sin virksomhet helt eller delvis gjennom skatteinntekter, for eksempel ved at en del av inntektsskatten fra personer i Sametingets valgmannstall overføres til Sametinget. Denne modellen gir den mest reelle formen for økonomisk autonomi og styrker det samiske demokratiet ved å skape et direkte økonomisk ansvarsforhold mellom Sametinget og dets velgere, men innebærer mer ustabile inntekter enn rene statlige overføringer.

Den tredje er fondsmodellen, som baserer seg på etableringen av et kapitalfond hvor den årlige avkastningen finansierer Sametingets virksomhet. Denne modellen fremstår som den minst realistiske, da den krever et svært stort kapitalinnskudd for å gi en meningsfull årlig utbetaling, samtidig som inntektene vil være svært ustabile og underlagt betydelig risiko fra svingninger i de globale finansmarkedene.

1.5 Anbefaling (Kap. 11)

På bakgrunn av analysen anbefales en fundamental endring av dagens system for å sikre et reelt og bærekraftig samisk selvstyre. Utredningens anbefaling er at det innføres en skattemodell for finansiering av Sametingets virke. Dette anses som den løsningen som best sikrer en nødvendig grad av selvbestemmelse, etablerer et likeverdig partnerskap med staten, og styrker den demokratiske ansvarligheten i det samiske samfunnet.

Uavhengig av hvilken modell som til slutt velges, er det tre forutsetninger som må på plass. For det første må unntaket for statsbudsjettet i samelovens konsultasjonsbestemmelser fjernes. Dagens ordning er en strukturell svakhet som undergraver et reelt partnerskap. Å inkludere de økonomiske rammene i konsultasjonsplikten er det første steget for å anerkjenne Sametinget som en part også når det gjelder økonomiske saker.

Alternativ finansiering av Sametinget

For det andre må Sametinget etableres som et eget rettssubjekt for å ha den nødvendige frihet til å planlegge og disponere sine økonomiske ressurser, og kunne inngå selvstendige, bindende avtaler med relevante aktører.

For det tredje må partene ha et felles og omforent faktagrunnlag, for at slike konsultasjoner og/eller forhandlinger skal være meningsfulle. Det anbefales derfor at det etableres et partssammensatt teknisk beregningsutvalg for samiske formål, etter modell av TBU for kommunesektoren. Et slikt uavhengig utvalg vil levere nøytrale analyser som kan høyne kvaliteten på den politiske dialogen og danne et solid og felles utgangspunkt for fremtidige budsjettprosesser.

2 Innledning

Sametinget er det folkevalgte organet for det samiske folk i Norge, etablert for å sikre og styrke samenes rettigheter, språk, kultur og samfunnsliv. I henhold til Grunnlovens § 108 har staten et særskilt ansvar for å legge forholdene til rette for dette, og Sametinget er den sentrale institusjonen for å gjennomføre dette. Gjennom sin politiske og administrative virksomhet fungerer Sametinget som en representant for samene i nasjonale prosesser og som en pådriver for å fremme samiske interesser, men ikke minst også som en forvalter av nærmere delegert myndighet, virkemidler og andre tiltak.

Dagens budsjettordning er et viktig verktøy for å realisere samenes rett til selvbestemmelse. Denne retten er forankret i nasjonale lover som sameloven, samt internasjonale konvensjoner og erklæringer som Norge har sluttet seg til, inkludert ILO-konvensjon nr. 169 og FNs erklæring om urfolks rettigheter. Disse instrumentene understreker samenes rett til å delta i beslutningsprosesser som angår dem, og til å forvalte sine egne økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.

Article 4

Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, as well as ways and means for financing their autonomous functions.¹

Fra og med 2019 har Sametinget mottatt hoveddelen av sine midler gjennom kapittel 560, post 50 «Samisk språk, kultur og samfunnsliv» i statsbudsjettet. Denne sammenslåingen av tidligere spredte budsjettposter gir Sametinget handlingsrom til å prioritere tiltak og bruke bevilgede midler i tråd med sine egne vurderinger. Sametingets frihet til å fordele midlene innenfor disse rammene styrker dets rolle som et uavhengig, folkevalgt organ, samtidig som regjeringen beholder et konstitusjonelt ansvar for at midlene forvaltes i samsvar med Stortingets vedtak.

Denne budsjettmodellen er utformet med tanke på å balansere hensynet til statens forpliktelser overfor samene med behovet for at Sametinget skal kunne operere som en selvstendig og effektiv aktør. Sametingets økonomiske rammer påvirkes av politiske prosesser på nasjonalt nivå, og det gjenstår en løpende diskusjon om hvorvidt modellen i tilstrekkelig grad oppfyller folkerettslige forpliktelser og samenes rett til selvbestemmelse.

¹ UN Declaration on the rights of indigenous peoples (UNDRIP)

3 Historisk utvikling

Sametingets etablering i 1989 representerte et vendepunkt i norsk politikk overfor samene, der en institusjonell plattform for samisk selvbestemmelse ble opprettet. I utgangspunktet hadde Sametinget et beskjedent budsjett på 31,7 millioner kroner, og midlene var i stor grad øremerket spesifikke tiltak underlagt detaljstyring fra statlige myndigheter. Denne modellen ga begrenset rom for selvstendig prioritering og bidro til en opplevelse av at Sametinget i praksis forvaltet statens samepolitikk snarere enn å utvikle sin egen.

På slutten av 1990-tallet og tidlig 2000-tallet ble det innført flere reformer for å styrke Sametingets økonomiske autonomi. Overgangen til nettobudsjettering i 1999 var en sentral milepæl. Nettobudsjetteringen innebar at Sametinget fikk økt frihet til å fordele sine midler uten detaljstyring fra departementene. I perioden økte Sametingets budsjettramme jevnt i tråd med myndighetenes mål om å gi Sametinget større innflytelse i saker av særlig interesse for samene. Denne veksten reflekterte særlig overføring av nye oppgaver og tilskuddsordninger til Sametinget. For eksempel fikk Sametinget etter hvert ansvar for fordeling av tilskudd til samisk språk og kultur, samiske barnehager, duodji (samisk håndverk) og andre formål som tidligere lå hos ulike departementer.

3.1 Delegert forvaltningsmyndighet i perioden 1989-2001

- 1989: Sametinget får ansvar for å fordele diverse tilskudd til samiske organisasjoner, duodji, og forvaltningsansvar for Samisk utviklingsfond.
- 1993: Forvaltningen av diverse oppgaver ble overført til Sametinget fra Barne- og familiedepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (utdanningsstipend), Kommunaldepartementet tospråklighetsmidler, og en rekke ordninger fra Kulturdepartementet (samisk kulturfond, forlagsdrift, støtte til kunstnerorganisasjoner, Daiddaguovdaš og Sijte Jarnge).
- 1994: Miljøverndepartementet overførte ansvaret for samisk kulturminnevern til Samisk kulturminneråd. Kulturminnerådet er sammen med samisk næringsråd, samisk kulturråd og samisk språkråd del av Sametingets underliggende råd.
- 1999: Sametinget får samlet bevilgningene fra Kommunaldepartementet på en 50-post som en rammebevilgning der man selv fritt kan prioritere innenfor rammen gitt føringer i bevilgningsvedtaket.
- 2000: Samisk utdanningsråds sekretariat overføres fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Det ble samtidig etablert en egen 50-post for Sametinget på Kirke-, Utdannings- og Forskningsdepartementets budsjett. Kulturdepartementet overfører også forvaltningen av Samisk spesialbibliotek til Sametinget.
- 2001: Barne- og familiedepartementet overfører forvaltningen av tilskuddet til samiske barnehager til Sametinget over en egen 50 post. Miljøverndepartementet overfører myndighet til Sametinget, som forvalter av

samiske kulturminneinteresser, men beholder klagemyndigheten hos seg og Riksantikvaren. Sosial- og helsedepartementet overfører midler til Sametinget for å sikre medvirkning innen helse og omsorgstjenestene.

En stor andel av midlene var knyttet til etablerte ordninger med stramme føringer, noe som begrenset Sametingets mulighet for omprioriteringer og eventuelt å etablere nye tiltak.

3.2 Perioden 2001-2025

I 2005 påpekte en arbeidsgruppe spenningsforholdet mellom Sametingets rolle som statsorgan og som selvstendig folkevalgt organ. Det ble anbefalt å utrede om Sametinget burde få en mer uavhengig stilling, eventuelt som eget rettssubjekt liknende fylkeskommuner eller kommuner. Dette skulle innebære endringer i sameloven og bevilgningssystemet for å gi Sametinget større politisk og budsjettmessig selvstendighet. Sametinget selv støttet en slik utredning.

Selv om Sametinget fortsatt juridisk er en del av staten, førte debatten til forbedrede prosedyrer, blant annet konsultasjonsavtalen mellom statlige myndigheter og Sametinget (inngått i 2005) for å sikre samiske interesser i beslutningsprosesser. Budsjettprosessen ble imidlertid ikke fullt ut omfattet av konsultasjonsavtalen, og behovet for egne rutiner rundt Sametingets budsjett ble anerkjent.

En vesentlig milepæl kom i 2018/2019. Regjeringen og Sametinget ble våren 2018 enige om en ny budsjettordning som trådte i kraft fra budsjettåret 2019. Tidligere hadde tilskudd til samiske formål vært fordelt over flere departementers budsjetter, men fra 2019 ble de årlige bevilgningene i hovedsak samlet på én felles budsjettpost kap. 560, post 50 "Samisk språk, kultur og samfunnsliv" under Kommunal- og moderniseringsdepartementet². Denne endringen var noe Sametinget hadde arbeidet for i mange år, ettersom den samler ressursene og gir bedre oversikt og fleksibilitet. Fra 2019 mottar Sametinget altså nesten hele sin bevilgning som et samlet beløp over én budsjettpost, med noen få unntak for spesifikke formål som fortsatt bevilges særskilt (for eksempel enkelte midler under Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet). Samtidig innførte regjeringen praksisen med en årlig stortingsmelding om samisk politikk³ (første gang Meld. St. 31 (2018–2019)), der Sametingets årsmelding inngår. Denne meldingen gir Stortinget en helhetlig statusrapport om samiske forhold.

Denne historiske utviklingen illustrerer en gradvis overgang fra en modell med statlig kontroll til en mer selvstendig budsjettordning. Samtidig gjenspeiler den de vedvarende spenningene mellom statens ansvar for samepolitikken og Sametingets ambisjoner om reell økonomisk autonomi.

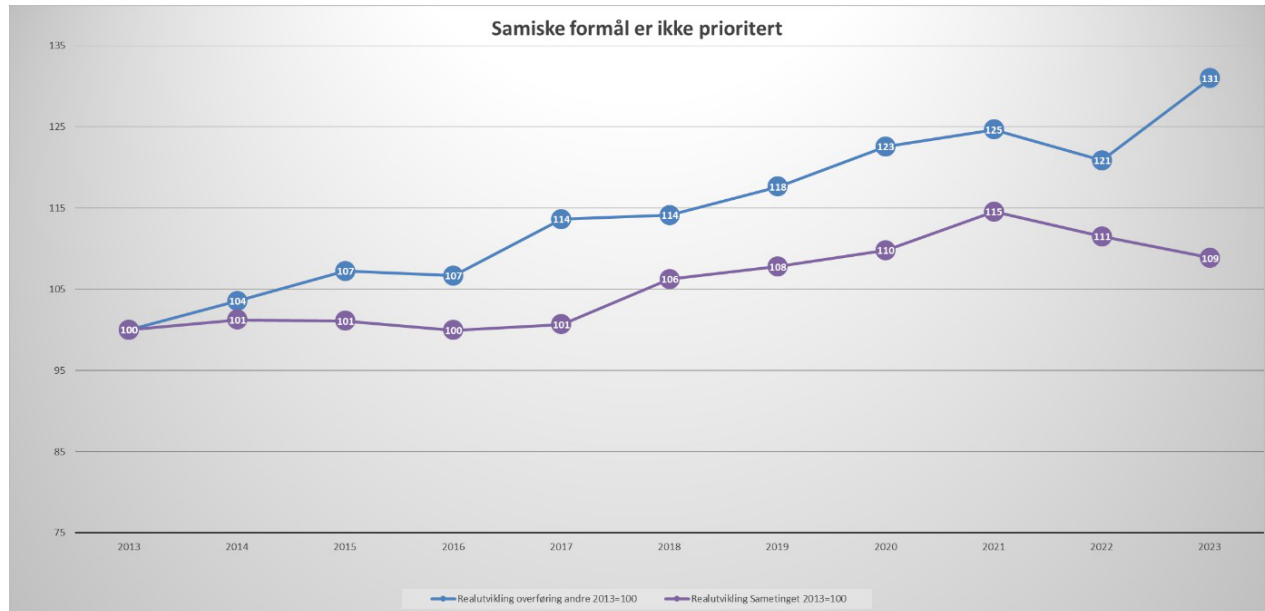
Parallelt med disse reformene har Sametinget opplevd utfordringer knyttet til forutsigbarhet og tilstrekkelig finansiering. Selv om budsjettet har økt betydelig i

² Bevilgninger til samiske formål i statsbudsjettet 2019

³ Meld. St. 31 (2018-2019) Samisk kultur og samfunnsliv

Alternativ finansiering av Sametinget

nominelle tall – fra 31,7 millioner kroner i 1990 til flere hundre millioner kroner i dag – har det vært perioder med realnedgang og utfordringer med å dekke pris- og lønnsvekst. Sametinget har også kritisert statlige myndigheter for manglende konsultasjon og for at veksten i budsjettet ikke har reflektert de faktiske behovene i det samiske samfunnet. I Sametingets vedtak om budsjettbehov for 2025⁴, vedtatt høsten 2023, ble dette illustrert ved følgende graf og tabell:



Denne grafen viser Sametingets egen framstilling⁵ av prisjustert utvikling av bevilgningen til andre formål over statsbudsjettet og bevilgningen til samiske formål slik gjengitt i regjeringens årlige budsjettdokument.

I den påfølgende tabellen i samme sak gjengir Sametinget summen av budsjettbehov oversendt regjeringen i årene 2013 til 2023, og regjeringens respons til satsninger og frie midler.

Tall i 1000 kr.

	2013	2014	2015	2016	2017
Budsjettbehov satsinger meldt inn til regjeringen	139 000	141 500	150 900	190 500	189 350
Økning til satsinger og frie midler	14 809	2 828	3 000	16 321	16 410
Diskrepans	-124 191	-138 672	-147 900	-174 179	-172 940

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Budsjettbehov satsinger meldt inn til regjeringen	137 900	177 700	317 419	190 400	193 850	283 053
Økning til satsinger og frie midler	18 500	7 092	14 000	25 700	7 840	3 941
Diskrepans	-119 400	-170 608	-303 419	-164 700	-186 010	-279 112

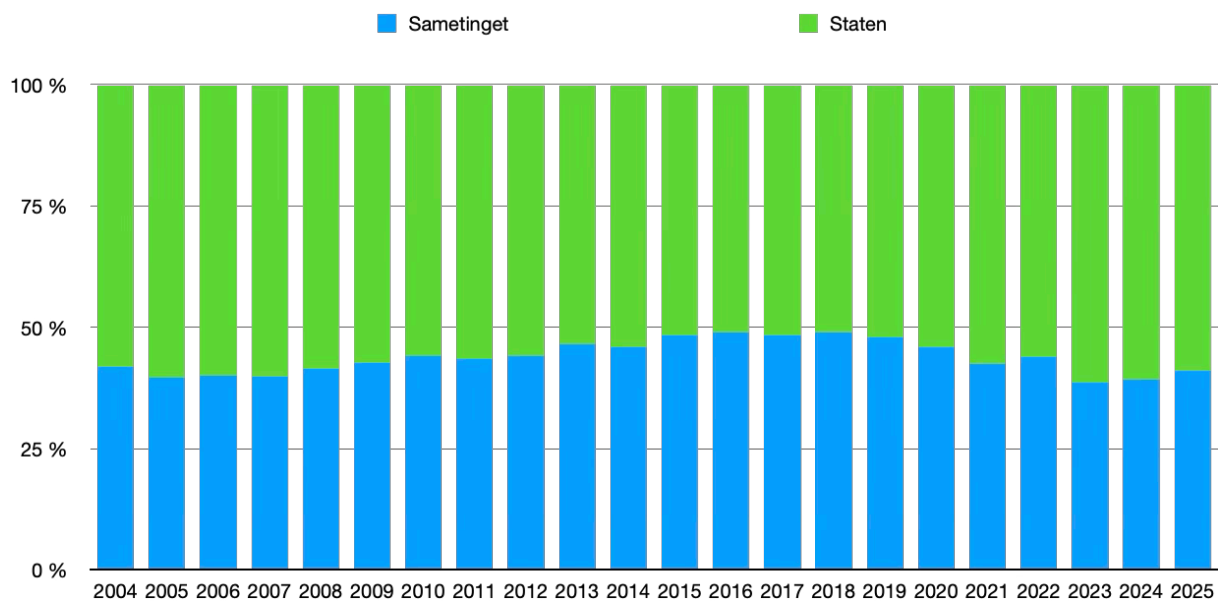
⁴ Sak 45/23 Sametingets innspill til statsbudsjettet 2025

⁵ Sak 45/23 Sametingets innspill til statsbudsjettet 2025

3.3 Hvem forvalter hva av bevilgningene til samiske formål?

Publikasjonen *Bevilgninger til samiske formål i statsbudsjettet*⁶ er en årlig publikasjon fra regjeringen som redegjør for alle statlige bevilgninger som går spesifikt til samiske formål. Den omtaler ikke eventuelle bevilgninger og satsninger som er utviklet og finansiert i regi av de øvrige forvaltningsnivåene som kommuner og fylkeskommuner. Man kan betrakte denne publikasjonen som en redegjørelse for den samlede statlige samepolitikken. I tillegg til rammebevilgningen til Sametingets forvaltning, redegjør den også for statlig samepolitikk som utøves av regjeringen gjennom de ulike fagdepartementene. Denne publikasjonen har vært utgitt siden 2001 og ved å legge disse til grunn kan man følge utviklingen i den samlede bevilgningen over tid, men også følge utviklingen i hvor stor del av den samlede statlige samepolitikken som er delegert til Sametinget å forvalte. Fra budsjettåret 2004 starter man med en totaloversikt i form av en tabell fra alle departementer og innleder som første påfølgende kapittel med hvor mye Sametinget har til sin forvaltning.

Ved å beregne hvor stor prosentandel Sametingets rammebevilgning utgjør, kan man også følge budsjettutviklingen i Sametingets ramme versus statlige bevilgninger forøvrig. I begynnelsen av perioden var fordelingen omlag 40%-60% Sametinget-Staten (for enkelthets skyld omtales departementenes bevilgninger via andre som *Staten*). Det holdt seg slik fra 2004-2008 med små endringer. I perioden 2009-2016 har man en jevn økning i Sametingets andel til man i 2016 nådde 49%-51% i fordeling som holdt seg nesten uendret i perioden 2016-2018.



Andelen av de statlige bevilgningene til samiske formål som forvaltes av Sametinget

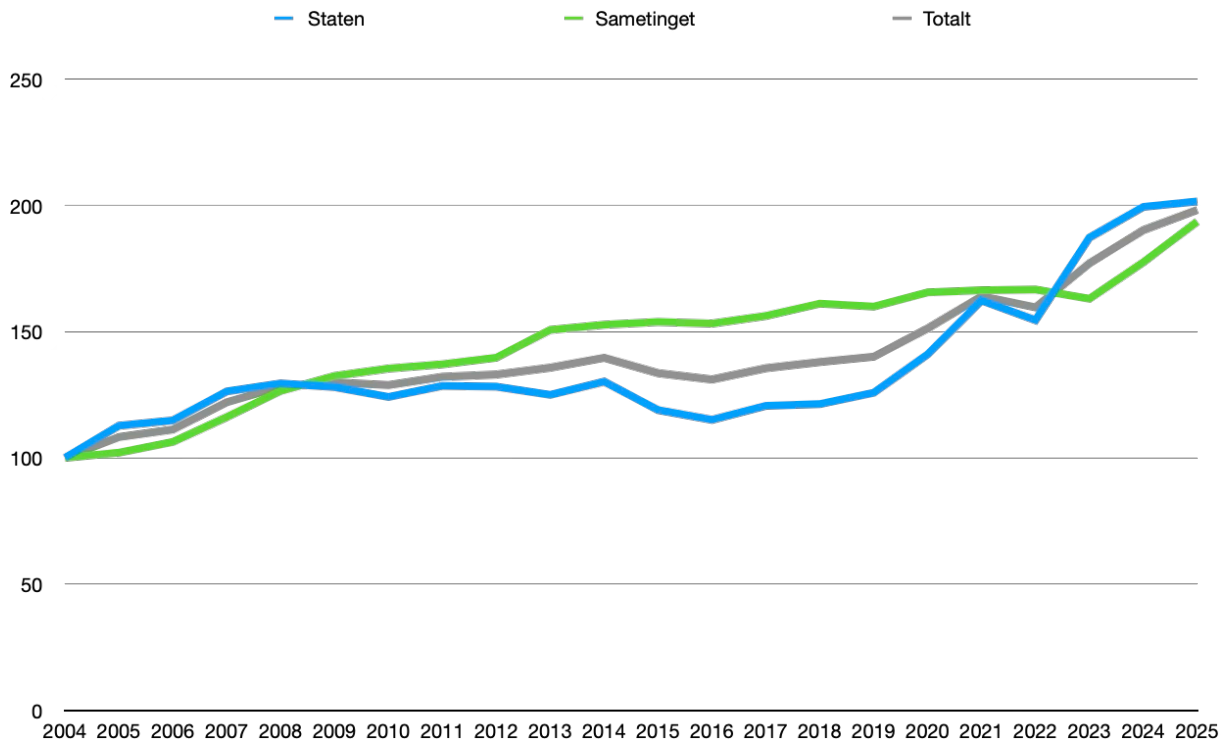
Fra 2019 har utviklingen beveget seg i motsatt retning, og Sametingets andel av totalbevilgningen faller til sitt laveste for hele perioden 2004-2025 i 2023 og 2024 med 39%. Dette hadde holdt seg også for 2025 om ikke budsjettforliket i Stortinget mellom

⁶ Ett eksempel er publikasjonen som ble laget til årets statsbudsjett: [Løyvingar til samiske føremål i statsbudsjettet 2025](#)

Alternativ finansiering av Sametinget

regjeringspartiene og SV hadde plusset på 50 millioner til Sametingets ramme. Dette siste resulterer i at fordelingen for 2025 havner på 41%.

Hvis man sammenligner realveksten⁷ på de samme bevilgningene, totalt til samiske formål og utviklingen i rammen som bevilges til henholdsvis Sametinget og delen som Staten forvalter, og setter 2004 som start, ser man følgende utvikling.



Realveksten på bevilgningen til Samiske formål totalt, vs bevilgningen til Sametinget og Statens andel.

Her ser man at årsaken til at Sametingets andel økte frem til perioden 2016-2018 skyldes hovedsakelig svak til negativ realvekst på bevilgninger via statlige instanser forøvrig, mer enn at Sametingets ramme hadde særlig stor realvekst. Fra og med 2019, frem til idag, ser vi et klart skifte, der det er en betydelig vekst i bevilgninger utenfor Sametingets ramme, mens Sametingets ramme har en relativt moderat vekst. De 2 siste budsjettårene har budsjettforhandlingene i Stortinget resultert i ekstrabevilgninger til Sametingets ramme, etter at budsjettet fra regjeringen er lagt fram. I 2024-budsjettet ble Sametingets ramme økt med 20 millioner, og i 2025-budsjettet med 50 millioner. Dette ser man tydelig i grafen over.

Det kan sikkert være mange ulike forklaringer på det enkelte års budsjett og bevilgninger, og i denne rapporten har vi ikke gjennomført noen dybdeanalyse på det, men dette viser en trend som er verdt å merke seg og som ikke minst burde være tema for samarbeidet mellom Sametinget og regjeringen om samepolitiske tiltak og fordeling av ansvar. I og med at budsjettet er unntatt fra konsultasjoner gjennom konsultasjonsloven, er det imidlertid ingen formelle, gjensidig forpliktende, samtalearenaer for å drøfte denne balansen spesielt og budsjettutfordringer generelt.

⁷ Korrigert med konsumprisindeksen, KPI.

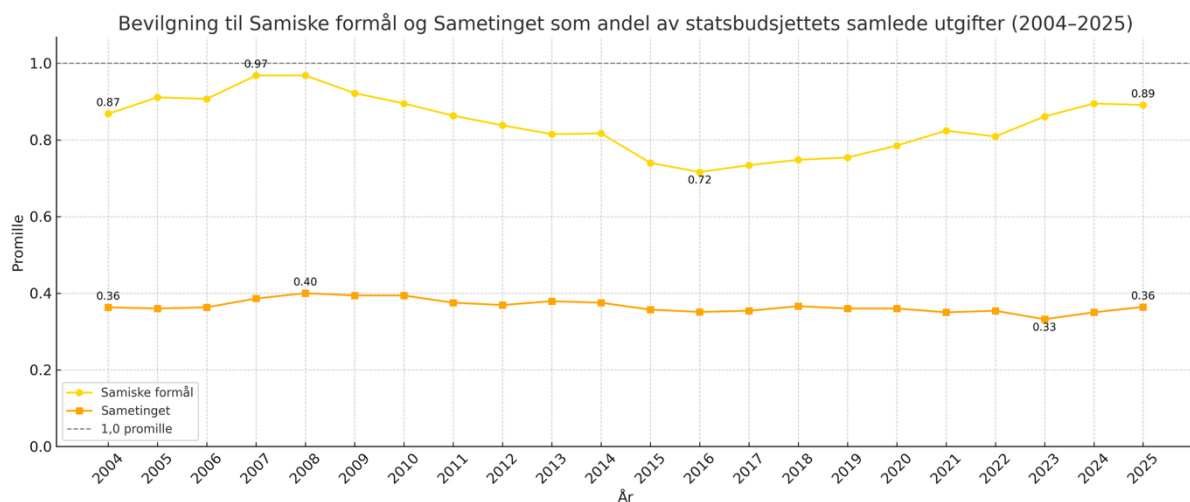
En mulig konsekvens av dette er at man risikerer å sende et signal om at, ja det er mulig å utløse bevilgninger til nye samepolitiske utfordringer, men at det enklest løses gjennom økninger i øvrige statlige bevilgninger, og ikke over Sametingets ramme. Dette er i så fall en uheldig utvikling og kan være med på å undergrave Sametingets autoritet på budsjettområdet.

3.4 Den samiske promillen – Samiske formåls andel av statsbudsjettets utgifter

Som bakgrunn for drøftingen av nivået på bevilgningene til samiske formål og Sametinget kan det være hensiktsmessig å se på hvor store disse bevilgningene er i forhold til statsbudsjettet som helhet. Hvis man legger til grunn alle statens samlede utgifter innenfor alle sine respektive politikkområder, kan man se hvilken andel den samiske delen av bevilgningene utgjør.

For å gi andelsdiskusjonen litt bakgrunn så var det slik at 1 promille av statsbudsjettet var det man fra statens side bevilget gjennom det såkalte finnefondet når forforskningen ble intensivert på begynnelsen av 1900 tallet⁸. Finnefondet ble opprettet i 1851 og hadde som formål å *fremme undervisning av norsk og for å sørge for opplysning av det samiske folket*. Finnefondet mottok årlige bevilgninger og hadde sin topp i bevilgningene rundt 1910.

I dag er selvfølgelig denne politikken forlatt og man bevilger idag midler for å styrke de samiske språkene, samisk kultur og samfunnsliv. Det er med bakgrunn i referansen til Finnefondet relativt symboltungt å se på hvor stor andel av statsbudsjettet man nå benytter til å styrke det samiske, om vi legger igjen til grunn regjeringens tall fra publikasjonene Bevilgninger til samiske formål over statsbudsjettet. Sammenholder man det med tall fra SSB på statsbudsjettets samlede utgifter år for år, får man følgende tall i perioden 2004-2025 presentert grafisk, med verdier på start, slutt, høyeste og laveste verdi i perioden.



8 Henry Minde: Fornorskinga av samene - hvorfor, hvordan og hvilke følger?

Alle tall er hentet fra publikasjonene Bevilgninger til samiske formål i statsbudsjettet (2004-2025⁹) og fra SSB¹⁰

Som vi ser av beregningene for perioden 2004-2025 har bevilgningene til samiske formål på sitt meste vært på 0,97 promille i perioden. Andelen økte fra 0,87-0,97 i årene 2004-2007. Så i årene 2007 til 2016 falt andelen totalt til samiske formål til 0,72 promille av statsbudsjettet, for så å stige jevnt i perioden 2017-2025 der andelen nå er på 0,89 promille, altså litt over det den var i 2004.

Sametingets del av bevilgningen økte også i begynnelsen av perioden, fra 0,36-0,40 på sin topp i 2008. Siden det har andelen falt jevnt ned til 0,33 promille i 2023, og med en økning igjen til 0,36 promille i 2025.

Vi kan også se disse tallene i sammenheng med utviklingen i andelen av bevilgningen til samiske formål som vi så på i forrige kapittel. Her ser man tydelig at hovedårsaken til endringene i andel av bevilgningene, er det markante fallet i bevilgninger til tiltak utenom Sametingets budsjett i perioden 2008-2016. Det er ikke et resultat av at Sametingets rammer har økt i samme periode. I perioden 2016-2025 ser vi likeledes at det er økningen i statlige bevilgninger til samiske formål som også øker andelen statlige bevilgninger som andel av totalbevilgningen til samiske formål.

⁹ For årene 2024 ([Budsjettavtale mellom regjeringspartiene og Sosialistisk Venstreparti – kap. 560](#)) og 2025 (se [Finanskomiteens innstilling, Innst. 5S 2024-2025, vedlegg 3 Budsjettforlik mellom Arbeiderpartiet/Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti 2025 s. 5 merknad nr. 23](#)) er beløpene etter stortingsbehandlingen lagt til.

¹⁰ [Fra SSBs tabell 10487: Inntekter og utgifter i statsbudsjettet \(mill. kr\), etter hovedpost, år og statistikkvariabel - B. Utgifter i alt for perioden 2004-2025](#)

4 Hovedtrekk i dagens budsjettordning

Den nåværende budsjettordningen for Sametinget, etablert i 2019¹¹, er bygget rundt prinsippet om å gi Sametinget større økonomisk handlingsrom. Dette er realisert gjennom én samlet budsjettpost – kapittel 560, post 50 «Samisk språk, kultur og samfunnsliv» – som omfatter hoveddelen av de statlige bevilgningene til samiske formål.

Budsjettordningen er et resultat av en gradvis prosess i retning av stadig større grad av budsjettmessig frihet og et behov for å samordne en rekke post 50 bevilgninger fra ulike departementer. Dette var også en formalisering av at Sametinget på sin side gjennom en årrekke selv samlet rammebevilgningene i egen budsjettbehandling til en samlet inntekt før man igjen bevilget midlene til ulike formål.¹²

Gjennom denne ordningen har Sametinget fått økt frihet til å fordele midlene mellom ulike prioriterte tiltak, uten detaljstyring fra fagdepartementene, noe som styrker dets rolle som et selvstendig folkevalgt organ.

Ordningens overordnede mål er å sikre at Sametinget kan prioritere og iverksette tiltak som fremmer samisk språk, kultur og samfunnsliv. Dette er i tråd med Grunnlovens § 108, som pålegger staten å legge forholdene til rette for at den samiske befolkningen kan utvikle sitt språk og sin kultur. Samtidig skal ordningen bidra til å ivareta statens folkerettslige forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169 og FNs erklæring om urfolks rettigheter, som understreker urfolks rett til selvbestemmelse og økonomisk autonomi.

Kapittel 560, post 50 finansierer tiltak som vedtas og forvaltes av Sametinget. Midlene tildeles som en rammebevilgning, hvor Sametinget har frihet til å prioritere mellom ulike områder, som språk, kultur, næring og helse. Dette gir Sametinget mulighet, innenfor rammen, til å skreddersy tiltak etter behovene i samiske samfunn, uten omfattende føringer fra statlige myndigheter.

Samtidig forblir fagdepartementene ansvarlige for spesifikke samiske politikkområder innenfor sine sektorer. Dette innebærer at de fortsatt kan tildele midler utenfor kapittel 560 til tiltak som anses som nødvendige for å oppfylle politiske målsettinger. Slike midler kan være knyttet til helse, kulturminner eller opplæring, men de overføres i økende grad til Sametingets budsjett hvis tiltakene videreføres over tid.

Denne modellen gir også Sametinget mulighet til å overføre ubrukte midler mellom budsjettår. Dette bidrar til fleksibilitet, særlig når det gjelder å håndtere uforutsette kostnader eller variasjoner i behovene til de ulike samiske samfunnene. Sametingets årsmelding og regnskapsrapportering fungerer som sentrale verktøy for å sikre at midlene brukes i tråd med formålene.

Selv om Sametinget har stor grad av frihet, har regjeringen et konstitusjonelt ansvar for at midlene brukes i samsvar med Stortingets forutsetninger. Kommunal- og distriktsdepartementet har en koordinerende rolle og følger opp budsjettet gjennom

¹¹ Finansieringsordning for kap. 560, post 50 Samisk språk, kultur og samfunnsliv

¹² Se eksempelvis Sametingets budsjett for 2017, kap. 3.3.1-3.3.3.

halvårlige møter med Sametinget, hvor prioriteringer og resultater diskuteres. Departementet har også ansvar for å sikre at budsjettmidlene ikke brukes til tiltak som faller utenfor Sametingets mandat.

4.1.1 Begrensninger i friheten

Sametinget står fritt til å flytte penger mellom språk, kultur, næring m.m. fordi det er nettobudsjettert: eventuelle mindreforbruk kan overføres til neste år, mens merforbruk må dekkes innenfor egen ramme. Dermed har Sametinget stor operasjonell fleksibilitet, men ingen adgang til å finansiere nye tiltak med ekstern gjeld eller statsgarantier – bare Stortinget kan oppta lån eller stille rikets kreditt til pant, jf. Grunnloven § 75 b.

Statlige universiteter og høyskoler er også nettobudsjetterte «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter». De kan kombinere statlige bevilgninger med kurs-, oppdrags- og forskningsinntekter, bygge opp betydelige fondsreserver og omdisponere fritt mellom drift og investeringer. Likevel er de en del av staten, og lov- og budsjettregimet forbyr dem – på samme måte som Sametinget – å ta opp lån eller stille garantier uten særskilt stortingsvedtak.^{13 14}

Forpliktelser som binder staten ut over ett budsjettår krever regelmessig Stortingets samtykke etter Bevilgningsreglementet § 6. Både Sametinget og UH-institusjonene kan inngå ordinære drifts- og leieavtaler som de forventer å dekke innenfor fremtidige bevilgninger, men alle større bestillings-, tilsagns- eller garantifullmakter – og alle avtaler som i realiteten fungerer som lånefinansiering – må fremmes som egne fullmaktsvedtak i budsjettet.¹⁵

Sametingets budsjettordning betyr at overskudd (mindreforbruk) fra både statlig ramme og eventuelle drifts-/prosjektinntekter ikke tilbakeføres til statskassen, men bokføres som «**avregninger/virksomhetskapi**tal» på Sametingets oppgjørskonto i Norges Bank. Dette gir reell bufferkapasitet; midlene står til rådighet i senere budsjettår og kan omdisponeres av plenumet gjennom de årlige internbudsjettene. Selv om opparbeidet virksomhetskapiital ofte omtales som «fond», er det ingen særskilt fondskonstruksjon utenfor statsregnskapet: pengene forblir i konsernkontosystemet, renteberegnes ikke til Sametingets fordel og kan ikke plasseres i eksterne verdipapirer. Å opprette et formelt statlig fond – slik Samefolkets fond en gang ble etablert – krever eget stortingsvedtak.¹⁶

¹⁷

¹³ NOU 2003:34 Mellom stat og marked - Selvstendige organisasjonsformer i staten

¹⁴ NOU 2020:3 Ny lov om universiteter og høyskoler - 8 Myndighetenes styring av universiteter og høyskoler

¹⁵ Finansdepartementet - Veileder til statlig budsjettarbeid - Del II Kommentarer til bevilgningsreglementet

¹⁶ Vurdering av organisasjonsform for Sámi Giellagáldu - Nordisk fag og ressursenter for samiske språk

¹⁷ Om statsregnskapet

Nettobudsjetteringsformen gir Sametinget samtidig **inntektsfullmakt**: gaver, prosjektmidler fra EU, bidrag fra de andre sametingene eller andre kilder kan tas imot, inntektsføres på kap. 3560 og disponeres fullt ut uten å redusere bevilgningen på kap. 560. Dette er eksplisitt omtalt i departementets økonomiinstruks; eksterne inntekter gjør bare nettobehovet for statsbevilgning lavere det året de kommer inn, de legger ikke begrensninger på bruken innenfor Sametingets mandat. For store eller uvanlige bidrag gjelder de generelle statlige reglene om gaver og særfinansiering (for eksempel skal en gave over 1 mill. kroner normalt forelegges Stortinget i forbindelse med budsjettet), men når slikt samtykke er gitt kan Sametinget disponere midlene på linje med rammen.¹⁸

Sametinget kan bygge opp et «fond» i form av virksomhetskapi tal og bruke eksterne inntekter, men det kan ikke, etablere eller investere i et juridisk fond utenfor statens konsernkonto uten at Stortinget først har gitt en særskilt fullmakt.

4.1.2 Kontroll av Sametinget - Riksrevisjonens rolle

Riksrevisjonen utøver, på vegne av Stortinget, kontroll av alle statlige virksomheter gjennom sin revisjon av bruk av bevilgninger over statsbudsjettet.

Riksrevisjonens kontroll med Sametingets penger hviler på et særskilt hjemmelsgrunnlag: Stortingets budsjettvedtak sier bare at et fast beløp bevilges på kap. 560 post 50, og at Sametinget selv prioriterer innenfor rammen¹⁹. Når Riksrevisjonen utfører sin årlige revisjon etter riksrevisjonsloven §§ 9 og 10²⁰, er derfor selve bevilgningskriteriet begrenset til to enkle spørsmål; Ligger samlet forbruk og eventuelle overføringer innenfor post 50, og er midlene brukt til formål som faller innenfor Sametingets mandat (samisk språk, kultur og samfunnsliv)?

Dette er klassisk «finansiell revisjon» og ender normalt med en standard beretning som bare sier at regnskapet er korrekt og midlene holdt innenfor rammen.

Men Riksrevisjonen har også et generelt ansvar for å føre etterlevelses- og forvaltningsrevisjon der det kan være risiko for brudd på regelverk eller svak styring. Det skaper en spenning i møte med Sametinget som handler om hensynet til *Selvstyre-prinsippet* som tilsier at Riksrevisjonen ikke skal mene noe om *hvordan* Sametinget fordeler pengene mellom språk, kultur, næring osv. – det er et rent politisk anliggende for plenum. Og i tillegg *ansvaret for statskassen*, som tilsier at Riksrevisjonen må forsikre seg om at Sametingsrådet har et styrings- og kontrollsystem som sikrer at plenumsvedtakene faktisk gjennomføres og at tilskuddsreglementet følges.

Da Riksrevisjonen i 2017 tok for seg Sametingsrådets interne tilskuddsforvaltning, fant den blant annet manglende rutiner for å dokumentere om bevilgninger gitt av plenum ble oppfylt, og svake begrunnelser i enkelte tilskuddsvedtak. Rapporten ble levert som

¹⁸ [Vurdering av organisasjonsform for Sámi Giellagáldu - Nordisk fag og ressurs senter for samiske språk](#)

¹⁹ [Finansieringsordning for Kap. 560, post 50 Samisk språk, kultur og samfunnsliv](#)

²⁰ [Lov om Riksrevisjonen, §§ 9 og 10](#)

en etterlevelsesrevisjon og inngikk i Dokument 1 (2018–2019)²¹. Her balanserte revisjonen på grensen, da den måtte undersøke *systemet* bak de politiske beslutningene uten å gå inn i selve prioriteringene.

Riksrevisjonen vurderer altså ikke om det er riktig å flytte penger fra for eksempel kultur til næring, eller om støtte til et bestemt språksenter burde vært høyere/lavere. Den vurderer heller ikke vedtak fattet av Sametingets folkevalgte organer, men *kan* påpeke hvis vedtakene ikke lar seg etterleve administrativt.

Riksrevisjonens mandat overfor Sametinget er altså todelt:

- På den ene siden er oppdraget ren kontroll av Stortingets rammevedtak – Har Sametinget budsjettmessig frihet, og er pengene brukt og bokført riktig?
- På den andre siden må revisjonen likevel gå bak tallene for å sikre at tilskudd forvaltes lovlig *uten* å blande seg inn i de politiske prioriteringene som gir uttrykk for samisk selvbestemmelse.

Dette skaper et kontinuerlig avveiningsarbeid hvor revisjonen må holde seg til formelle og administrative spørsmål, men samtidig våge å peke på systemsvakheter som kan true både Stortingets og Sametingets intensjoner med bevilgningen.

Et spørsmål, som også har sammenheng med Sametingets uavhengige rolle, er om Sametinget burde ha en egen revisjon, lignende kommunerevisjonen, som kan utøve en kontroll av Sametingets utøvende organ, Sametingsrådet, og dets forvaltning av budsjettet i tråd med Sametingets budsjettvedtak.²² Dette spørsmålet kan igjen få aktualitet i forbindelse med at spørsmålet om Sametingets rettslige rammevilkår og rolle som nylig er utredet²³.

²¹ Undersøkelse av tilskuddsmidler forvaltet i Sametinget – Del av dokument 1 (2018–2019)

²² Ble blant annet reist av daværende riksrevisor Bjarne Mørk-Eidem i 2004.

²³ Rapport om Sametingets rettslige rammevilkår - Arbeidsgruppe oppnevnt av Sametinget og KDD i fellesskap, 30. april 2025.

5 Samisk statistikk

5.1 Innledning

Statistikk om samiske forhold utgis i hovedsak gjennom to kanaler: rapportserien *Samiske tall forteller*, utarbeidet av Faglig analysegruppe for samisk statistikk, og Statistisk sentralbyrås publikasjon *Samisk statistikk*. Disse publikasjonene gir et kunnskapsgrunnlag om samiske samfunnsforhold som benyttes av både regjeringen og Sametinget i politikkutforming. I det følgende gis først en oversikt over alle utgaver av *Samiske tall forteller*-serien og SSBs *Samisk statistikk* (sist utgitt i 2022). Dette er bakgrunnsdokumenter som er ment å danne grunnlaget også for statens, og Sametingets budsjettbehov og -prioriteringer. Vi vil også vurdere hvordan dette arbeidet eventuelt kan sammenlignes med det man kjenner fra teknisk beregningsutvalg for kommunesektoren.

5.2 Rapportserien *Samiske tall forteller* – oversikt over utgivelser

Faglig analysegruppe for samisk statistikk utgir årlige rapporter under tittelen *Samiske tall forteller*. Rapportene inneholder kommentert samisk statistikk og analyser av utviklingstrekk på en rekke samfunnsområder²⁴. Serien ble etablert som et resultat av konsultasjonsavtalen mellom staten og Sametinget i 2005, og første utgave kom i 2008. Tabell 1 viser alle utgaver per år. Nummereringen følger stort sett årstall – *Samiske tall forteller 1* dekker statistikk til og med 2008, 2 dekker 2009, osv., fram til 16 som ble utgitt høsten 2024.

Tabell 1: Utgivelser i serien *Samiske tall forteller*

Utgave (nr.)	Utgivelsesår	Kommentar (utvalgte tema)
<i>Samiske tall forteller 1</i>	2008	Første rapport – tilgang på samiske data, demografi, elever med samisk undervisning m.m.
<i>Samiske tall forteller 2</i>	2009	Bygger videre på emner fra #1; nye kapitler om helse og næringsliv.
<i>Samiske tall forteller 3</i>	2010	Statistikk om bl.a. samiske medier, valgmanntall, demografi, opplæring .
<i>Samiske tall forteller 4</i>	2011	Samisk språk i barnehage/skole, miljø- og ressursforvaltning, m.m..
<i>Samiske tall forteller 5</i>	2012	Befolkningsutvikling (Nord-Norge), flyttemønstre, samer i politikk.
<i>Samiske tall forteller 6</i>	2013	Endringer i språksituasjonen, Sametingets språkmidler, høyere utdanning, språkvalg på skilt og mattrygghet.
<i>Samiske tall forteller 7</i>	2014	Næringsstruktur i STN-områdene, sysselsetting, historisk reindrift, fiskeri m.m..
<i>Samiske tall forteller 8</i>	2015	Samisk språk i grunnskole og videregående opplæring, fjernundervisning og voksenopplæring. Forskningsrådene. Tannhelse m.m.

²⁴ Sámi logut muitalit – *Samiske tall forteller*

Utgave (nr.)	Utgivelsesår	Kommentar (utvalgte tema)
<i>Samiske tall forteller 9</i>	2016	Barn og unges oppvekstsvilkår i samiske områder. Kulturskoler, festivaler, lærertetthet og medier for barn og unge m.m..
<i>Samiske tall forteller 10</i>	2017	Flere samfunnstema, bl.a. sametingsvalg og samisk samfunnsutvikling.
<i>Samiske tall forteller 11</i>	2018	Sametingsvalg, samisk film, helse i reindrift, høyere utdanning i samisk m.m.
<i>Samiske tall forteller 12</i>	2019	Samisk matematikk i kulturell kontekst, vold og overgrep, inngrep i reinbeite og lule- og sørsamisk fjernundervisning m.m..
<i>Samiske tall forteller 13</i>	2020	Samisk statistikk i et overordnet perspektiv, digitale språkressurser, barnehage, litteratur.
<i>Samiske tall forteller 14</i>	2021	Frafall i samiskopplæring til næringsstøtte, valgmanntall, m.m..
<i>Samiske tall forteller 15</i>	2023	Samiske språk i formell utdanning, bysamiske samfunn og reindrift.
<i>Samiske tall forteller 16</i>	2024	Levekår i Finnmark 1982–2024, usynlighet i forvaltningen, diskriminering/helse (Mihá-studien).

Tabellen ovenfor oppsummerer utgivelsene. Hver rapport inneholder typisk flere kapitler skrevet av ulike forskere, med både faste statistikkoversikter (f.eks. demografi, valg, utdanning) og tematiske analyser som varierer fra år til år. Rapportene er tospråklige (norsk og nordsamisk) og blir publisert digitalt på regjeringen.no og Sametingets nettsider.

Serien *Samiske tall forteller* har som formål å kommentere og analysere tilgjengelig statistikk om samiske samfunnsforhold, slik at tallene settes i kontekst. Mange av forfatterne vurderer også datagrunnlagets kvalitet og identifiserer behov for bedre statistikk. Som tabellen viser, dekker rapportene et bredt spekter – fra språk og opplæring til helse, næringsliv, kultur og reindrift. Noen tema går igjen (for eksempel status for samisk språk hvert år, valgmanntall før sametingsvalg, mv.), mens andre er unike for enkelte utgaver.

5.3 SSBs publikasjon *Samisk statistikk* – omtale og siste utgave (2022)

Statistisk sentralbyrå (SSB) utgir en egen statistikkpublikasjon kalt *Samisk statistikk*, som samler og presenterer offisiell statistikk om samer i Norge. Denne publikasjonen har kommet annet hvert år siden 2006. *Samisk statistikk* gir en samlet og oppdatert framstilling av statistikk som dekker utvalgte temaområder og er relevant for samiske samfunnsforhold. Statistikken er i hovedsak geografisk avgrenset, med vekt på tradisjonelle samiske bosettingsområder (nord for Saltfjellet), ettersom folkeregisteret ikke inneholder etnisk tilhørighet.

Den nyeste utgaven Samisk statistikk 2022²⁵ ble publisert 4. februar 2022 av SSB-forsker Anders Sønstebo. Rapporten er tospråklig (norsk og nordsamisk) og omfatter blant annet statistikk om:

- **Demografi:** Befolkningens størrelse og sammensetning i samiske områder.
- **Sametingsvalget:** Valgdeltakelse og data fra Sametingets valgmanntall.
- **Opplæring:** Utdanningsforhold, herunder bruk av samisk språk i barnehage og skole.
- **Økonomi og arbeid:**inntekt, sysselsetting og deltakelse i arbeidslivet.
- **Primærnæringer:** Reindrift, samt jordbruk, fiske og fangst i samiske områder.

Publikasjonen bygger dels på SSBs egen statistikk og dels på data fra samiske institusjoner, og den er finansiert av Sametinget og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Dette gjenspeiler et samarbeid der Sametinget bidrar økonomisk for å sikre jevnlig produksjon av offisiell samisk statistikk. Sametinget har uttrykt at slik statistikk ideelt sett skal dekkes av SSBs grunnleggende oppdrag, men inntil videre inngås egne avtaler om utgivelsen²⁶:

«... Sametingets grunnsyn er at produksjon av samiskrelatert statistikk skal dekkes over statsoppdraget til SSB. ...»

SSB's Samisk statistikk-serie gir et faktagrunnlag uten kommentarer eller politiske vurderinger. Den fungerer som et referanseverk med tabeller og figurer. Samiske tall forteller og Samisk statistikk utfyller dermed hverandre: førstnevnte analyserer og drøfter utviklingstrekk, mens SSBs publikasjon gir nøytral, offisiell statistikk. Nedenfor belyses hvordan begge kildene er brukt i budsjettdokumenter og -prosesser.

5.4 Bruk av Samiske tall forteller og Samisk statistikk i budsjettdokumenter

5.4.1 Regjeringens publikasjon Bevilgninger til samiske formål

Regjeringens årlige publikasjon *Bevilgninger til samiske formål i statsbudsjettet* er som tidligere omtalt en oversikt over alle budsjettposter rettet mot samiske formål, på tvers av departementer. Denne kom i stand i 1999 som et eget vedlegg til statsbudsjettet og utgis årlig sammen med budsjettproposisjonene²⁷. Selve publikasjonen er i hovedsak en budsjettmessig gjennomgang, men inneholder ofte både en begrunnelse for, og forenklet analyse av de bevilgninger man foreslår for Stortinget. Det er få, om noen, referanser til samiske tall forteller, eller SSBs publikasjoner, så her får man bare anta at det er lagt til grunn for regjeringens budsjettarbeid slik de har uttalt ved etableringen av

²⁵ Samisk statistikk 2022 – SSB

²⁶ Sametingets budsjett 2018 – s. 89

²⁷ Løyvingar til samiske føremål i statsbudsjettet 2025

Faglig analysegruppe. Faglig analysegruppe er nevnt, men bare at det er satt av penger til deres arbeid.

Allerede ved utarbeidelsen av statsbudsjettet for 2010 påpekte Arbeids- og inkluderingsdepartementet at analysegruppens første rapport (2008) ville være “et viktig grunnlagsdokument for regjeringen og Sametinget, spesielt i forbindelse med konsultasjoner, budsjettforberedelser og tiltaksutvikling”²⁸. Tilsvarende formuleringer gjentas i senere rundskriv: For statsbudsjett 2014 viser regjeringen til at *Samiske tall forteller 5* (2012) gir verdifull informasjon om utviklingstrekk i det samiske samfunnet, og at rapporten skal brukes som underlag i budsjettarbeidet²⁹. For statsbudsjett 2017 ble *Samiske tall forteller 8 – Kommentert samisk statistikk 2015* fremhevet og gjort tilgjengelig for departementene³⁰. Denne integreringen i rundskrivene viser at regjeringen aktivt oppfordrer fagdepartementene til å bruke funnene fra *Samiske tall forteller* når de utformer politikken og bevilgningsforslagene på sine områder.

Selve *Bevilgninger til samiske formål*-dokumentet siterer sjelden rapportene direkte, da det primært er en oppstilling av bevilgningsposter.

Når det gjelder SSBs *Samisk statistikk*, er det så langt vi kan se, ikke mulig å finne at denne refereres til i “Bevilgninger til samiske formål”.

5.4.2 Sametingets årlige budsjettforslag og budsjett

Sametinget utarbeider hvert år et budsjettforslag og senere et vedtatt budsjett som redegjør for Sametingets planlagte prioriteringer. I disse budsjettdokumentene brukes *Samiske tall forteller*-rapportene aktivt for å underbygge behov og resultater innen ulike politikkområder.

Sametinget har selv bidratt til etableringen av analysegruppen og ser rapportene som viktige for kunnskapsbasert planlegging. Ofte siteres konkrete artikler fra *Samiske tall forteller* i budsjettekstene for å belyse utfordringer. For eksempel påpeker Sametingets budsjett 2018 at det er kritisk mangel på samiskspråklige lærere: “Artikkel 5 *Samisk lærertetthet*, av Johansen i «*Samiske tall forteller*» (9–2016) viser blant annet at lærersituasjonen er prekær for alle de samiske områdene, men dramatisk for lulesamisk språk”³¹. Denne referansen brukes i budsjettkapittelet om opplæring for å legitimere økt innsats på rekruttering av lærere. Tilsvarende trakk Sametingets budsjett 2016 frem at dekningen av samiske læremidler hadde forbedret seg de siste årene, med kilde i *Samiske tall forteller 8* (2015) – et positivt resultat av tidligere bevilgninger til læremiddelutvikling³². I samme budsjett ble det også vist til *Samiske tall forteller 6*

²⁸ Statsbudsjettet 2010 – Behandling og samordning av samiske saker - regjeringen.no

²⁹ Statsbudsjettet 2014 – Rundskriv om behandling og samordning av samiske saker - regjeringen.no

³⁰ Statsbudsjett 2017 – Rundskriv om behandling og samordning av samiske saker - regjeringen.no

³¹ Sametingets budsjett 2018

³² Sametingets budsjett 2016

(2013) som dokumenterte at kommunene reelt fikk mindre tospråklighetstilskudd i 2012 enn i 2005, noe Sametinget brukte som argument for å øke disse tilskuddene.

Gjennom slike eksempler blir det tydelig at *Samiske tall forteller* fungerer som et faktagrunnlag i Sametingets budsjettprioriteringer. Statistikkserien gjør det mulig å vise til uavhengige analyser når Sametinget skal begrunne hvorfor et område trenger styrking eller hvordan en innsats har hatt effekt. I budsjettframleggene finnes referanser til rapportserien på tvers av sektorer – språk, utdanning, helse, næring osv. – alt etter hvor analysene finnes. Dermed heves nivået på den politiske debatten; den kan handle om tallfestede realiteter framfor bare prinsipielle ønsker.

5.4.3 Sametingets årlige innspill til statsbudsjettet

Årlig leverer Sametinget et formelt innspill til statsbudsjettet overfor regjeringen (typisk KMD) i forkant av regjeringens budsjettkonferanser. Dette innspillet – ofte et dokument med Sametingets *behov og prioriteringer* for det kommende året – bygger i stor grad på Sametingets eget budsjettvedtak, og dermed indirekte på de samme statistikkene. I møtene mellom Sametingets ledelse og statsråden blir både Sametingets egne vurderinger og uavhengige fakta diskutert.

Regjeringens rundskriv uttrykker at Sametingets innspill skal tas på alvor og kombineres med analysegruppens rapport: For statsbudsjett 2014 nevnes at Sametingets budsjettbehov for 2014, vedtatt i plenum og presentert for statsråden i desember 2012, utgjør et “*sentralt grunnlag*” for departementene, og at Sametingets vedtak var vedlagt rundskrivet³³. Like etter nevnes som tidligere sitert at *Samiske tall forteller 5 (2012)* også skal brukes som grunnlag. Dette viser at i regjeringens øyne supplerer statistikkrapportene Sametingets politiske innspill. Sametingets årlige budsjettinnspill vil kunne inneholde tall fra *Samiske tall forteller* for å underbygge konkrete krav om økte bevilgninger.

Vi kan se av Sametingets årsrapporter og plenumsdokumenter at statistikk trekkes frem. I Sametingets årsmelding for 2023 omtales f.eks. at Sametinget har hatt dialog med analysegruppa om *Samiske tall forteller 16* og deltok på lanseringsseminaret³⁴. Dette viser at Sametinget ønsker å påvirke innholdet og sikre relevansen av statistikken i sin politikkutforming. I praksis vil Sametingets innspill til staten inkludere nøkkeltall fra både *Samisk statistikk* og *Samiske tall forteller* som bakteppe for de prioriterte satsingsforslagene.

5.5 Statistikkens rolle i politikkutvikling og samiske bevilgninger

Gjennom de ovennevnte punktene ser vi at statistikk spiller en viss rolle i utforming og begrunnelse av samepolitikken. Noen sentrale momenter om statistikkens funksjon i politikkutvikling og bevilgningsprosesser:

³³ Statsbudsjettet 2014 – Rundskriv om behandling og samordning av samiske saker - regjeringen.no

³⁴ Sametingets årsmelding 2023

Både *Samiske tall forteller* og SSBs *Samisk statistikk* gir et faktagrunnlag som alle parter kan forholde seg til. Dette kan være med på å heve kvaliteten på dialogen mellom staten og Sametinget. Politikktutvikling basert på dokumenterte behov (f.eks. tallfestet lærermangel, økonomiske indikatorer, språktrender) blir mer treffsikkert enn politikk utformet i et kunnskapsvakuum.

Statistikk gjør det mulig å prioritere ressursbruk der behovet er størst. Det kan også forsvare videreføring av tiltak eller omlegging av strategi dersom ønsket effekt uteblir.

Når både Sametinget og statsforvaltningen bruker de samme rapportene, skapes en felles forståelse av situasjonen. Statistikken fungerer som “nøytral grunn”. Det kan redusere konfliktnivået ved at man diskuterer *hva tallene viser* fremfor å strides om realitetene. I konsultasjonsmøter kan Sametinget peke på tall fra en anerkjent kilde fremfor å komme med påstander som motparten ikke deler. Dette kan gi Sametingets argumenter tyngde.

Fordi rapportene er offentlig tilgjengelige, kan både politikere, forskere, media og allmennheten sjekke tallene bak påstandene. Dette fører til økt ansvarlighet. Når Sametinget hevder noe i sitt budsjett, kan referansen til *Samiske tall forteller* sjekkes av andre – og Stortingets organer har faktisk gjort bruk av disse rapportene i sin kontroll og oppfølging, jf. Innst. 107 S (2019–2020)³⁵ der Stortinget bruker *Samiske tall forteller 11* som kilde. På samme måte kan samiske interesseorganisasjoner benytte statistikken til å holde både Sametinget og staten ansvarlige for oppfølging av utfordringer.

En tilleggsverdi er at analysene ofte peker på manglende data eller behov for forbedret statistikk. For eksempel ble det i tidlige *Samiske tall forteller*-rapporter diskutert hvor vanskelig det var å få gode tall på antall samisktalende, og dette la press på utvikling av bedre språkstatistikk.

³⁵ Innst. 107 S (2019-2020) - [stortinget.no](https://www.stortinget.no)

6 Teknisk beregningsutvalg

6.1 Innledning

Som en del av dette prosjektet skal vi vurdere muligheten for å etablere et teknisk beregningsutvalg etter modell fra kommunesektoren. I kapittel 6.2 ser vi derfor nærmere på kommunesektorens oppgaver og inntekter. Kapittel 6.3 beskriver hvordan Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi er organisert og presenterer utvalgte indikatorer fra utvalgets rapporter. Kapittel 6.4 oppsummerer.

6.2 Kommunesektorens oppgaver og inntekter

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 betydelige ansvar innenfor samferdselssektoren (rutegående transport og fylkesveier) og regional utvikling. Kommunene driver VAR-tjenester (vann, avløp og renovasjon), kommunale veier og brannvesen. Begge forvaltningsnivå yter kulturtjenester, planlegging og tilrettelegging for lokalt og regionalt næringsliv.

Tabell 6.1: Kommunesektorens inntekter, anslag for 2025

Inntektskilde	Beløp (mrd. kr)	Andel (%)
Brukerbetaling mv	109,4	14,4
Skatteinntekter	298,0	39,4
Overføringer fra staten	326,8	43,2
Andre inntekter	23,1	3,0
Totalt	757,3	100,0

Merknad: Omfatter kun inntekter innenfor kommuneopplegget.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, rapport juni 2025, vedlegg 3.

Opplegget for finansiering av kommunesektoren er en kombinasjon av lokal finansiering gjennom skatt og brukerbetaling og overføringer fra staten. For statlige overføringer skilles det mellom rammetilskudd for å utjevne forskjeller i skatteinntekter og utgiftsbehov og øremerkede tilskudd for å stimulere bestemte tjenesteområder. Tabell 6.1 gir en oversikt over kommunesektorens inntekter. De samlede inntektene anslås til 757 milliarder kroner i 2025. Det framgår at lokale inntekter (skatt og brukerbetaling) utgjør vel halvparten av kommunesektorens inntekter. Dette er noe lavere enn i de øvrige nordiske land, men er likevel høyt i internasjonal sammenheng. Skatt på alminnelig inntekt 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 skattesatsene.³⁶ Beskatningsfriheten for kommunene er begrenset til eiendomsskatten (utgjør om lag 5 prosent av skatteinntektene) og brukerbetaling.

³⁶ Bø i Vesterålen og Sande i Møre og Romsdal har vedtatt lavere skattesatser enn maksimum i formuesskatten.

Beskatningsfriheten er enda mer begrenset for fylkeskommunene som ikke kan skrive ut eiendomsskatt og som har lite omfang av brukerbetaling.

6.3 Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) oppnevner hvert tredje år et Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Formålet til TBU er komme fram til en felles forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Utvalget består av representanter for kommunesektoren, departementene og uavhengige eksperter. Ingen av disse gruppene har flertall alene og lederen er en av de uavhengige ekspertene. TBU er et faglig utvalg. Utvalget utgir to rapporter per år, en på våren og en på høsten. I tillegg utarbeides i månedsskiftet februar-mars to konsultasjonsnotater, ett om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og ett om konsekvenser av den demografiske utviklingen for sektorens utgifter. Mottakerne av konsultasjonsnotatene er den politiske ledelsen i KDD og den politiske ledelsen i KS.³⁷

Siden norske kommuner og fylkeskommuner har svært begrenset beskatningsfrihet er kommunesektorens inntektsrammer i stor grad bestemt på statlig nivå gjennom utarbeidelsen av statsbudsjettet. Hovedformålet med konsultasjonsordningen er å oppnå en felles forståelse av hva som kan oppnås innenfor kommunesektorens inntektsrammer. En annen målsetting for ordningen er å redusere bruken av sterke statlige styringsvirkemidler ved å etablere enighet om prioriteringer knyttet til kommunesektorens ressurser. Konsultasjonsordningen er intet forhandlingsinstitutt – det er Stortinget som vedtar det økonomiske opplegget for kommunesektoren. KS søker imidlertid å påvirke Stortingets beslutninger ved å informere om sektorens utfordringer.

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 (først og fremst alminnelig inntekt) vil det typisk være behov for å redusere inntektsskattesatsen for å skape rom for tilstrekkelig vekst i rammetilskudd innenfor en gitt samlet inntektsvekst. De senere årene har man styrt mot en skatteandel på 40 prosent.

Figur 6.1 viser et utvalg indikatorer som TBU rapporterer i sine rapporter. Indikatorene er hentet fra høstrapporten for 2024 (NOU 2024: 23). Figur 6.1A viser utviklingen i aktivitet og samlede inntekter. Aktiviteten beregnes som et veid gjennomsnitt av sysselsetting (timeverk), brutto realinvestering (faste priser) og produktinnsats (faste priser). Samlede inntekter er inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer

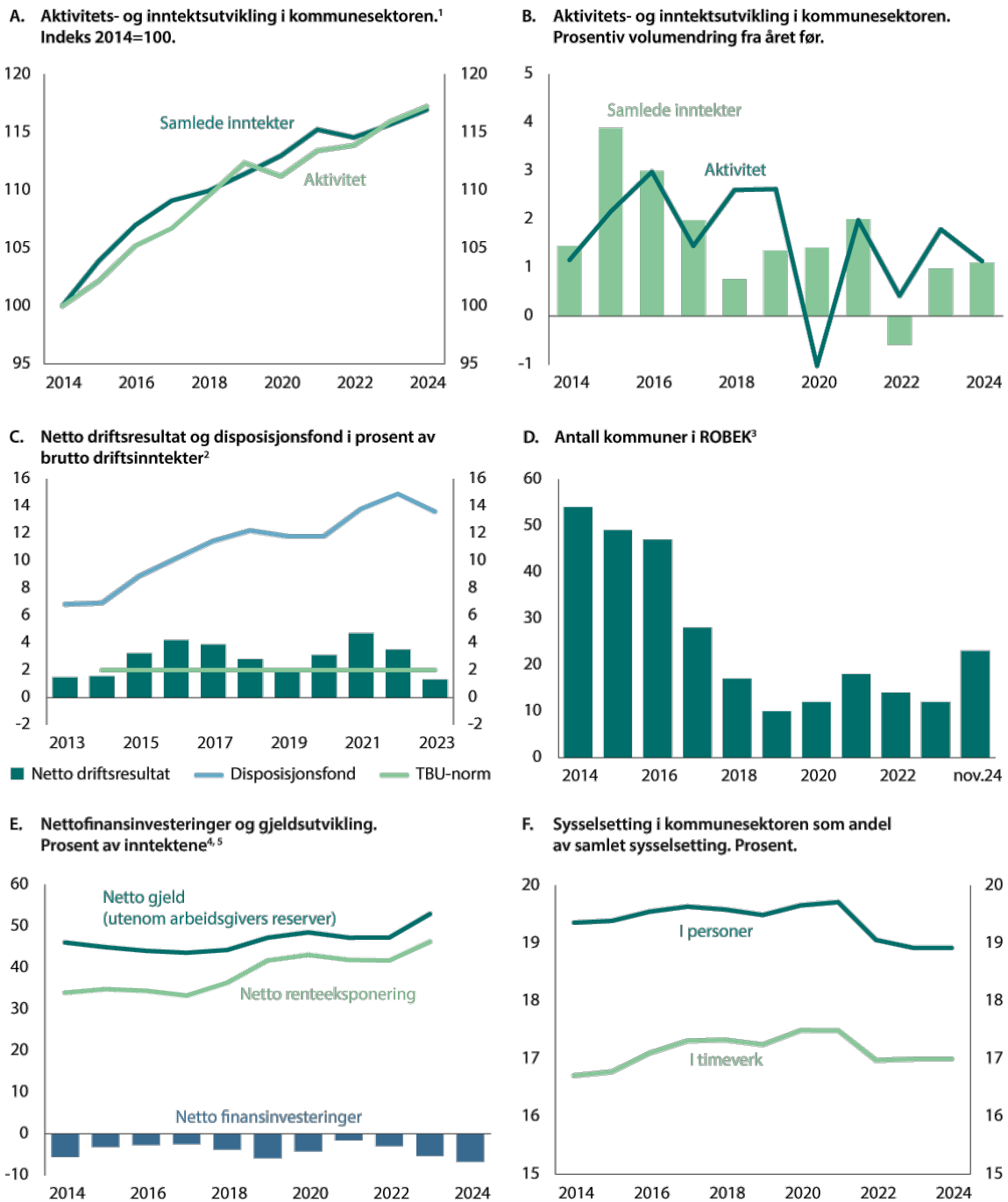
³⁷ KS er kommunesektorens organisasjon.

(mellom stat og kommunesektor). Figur 6.1A viser en positiv sammenheng mellom aktivitets- og inntektsnivå.

Figur 6.1B viser også sammenhengen mellom aktivitet, men er på endringsform i stedet for nivåform. Det er også her en viss tendens til en positiv sammenheng, men tendensen er ikke like klar som i nivåfiguren. Avvikene mellom inntekts- og aktivitetsvekst er spesielt store i 2018 i det første koronaåret (2020).

Figur 6.1C viser utviklingen i netto driftsresultat og disposisjonsfond. Den horisontale kurven viser TBU-normen for hva netto driftsresultat bør være over tid. Normen er at netto driftsresultat bør utgjøre to prosent av inntektene for kommunesektoren. Det er også utarbeidet egne normer for kommunene samlet og fylkeskommunene samlet. Normene er 1¾ prosent for kommunene og fire prosent for fylkeskommunene. I perioden 2015-2022 var fikk kommunesektoren høyere skatteinntekter enn anslått av Finansdepartementet. Denne merskatteveksten bidro til at netto driftsresultat lå over normen og at disposisjonsfondene økte.

Alternativ finansiering av Sametinget



Figur 6.1: Utvalgte indikatorer fra TBU-rapportene.
Kilde: TBUs høstrapport 2024 (NOU 2024: 23), Figur 2.2.

Figur 6.1D viser utviklingen i antall kommuner i ROBEK.³⁸ Kommunene som er oppført i ROBEK regnes for å være i økonomisk ubalanse og statsforvalteren må godkjenne budsjett og låneopptak. Antall kommuner i ROBEK ble redusert i perioden med merskattevekst, men har økt noe etter det.

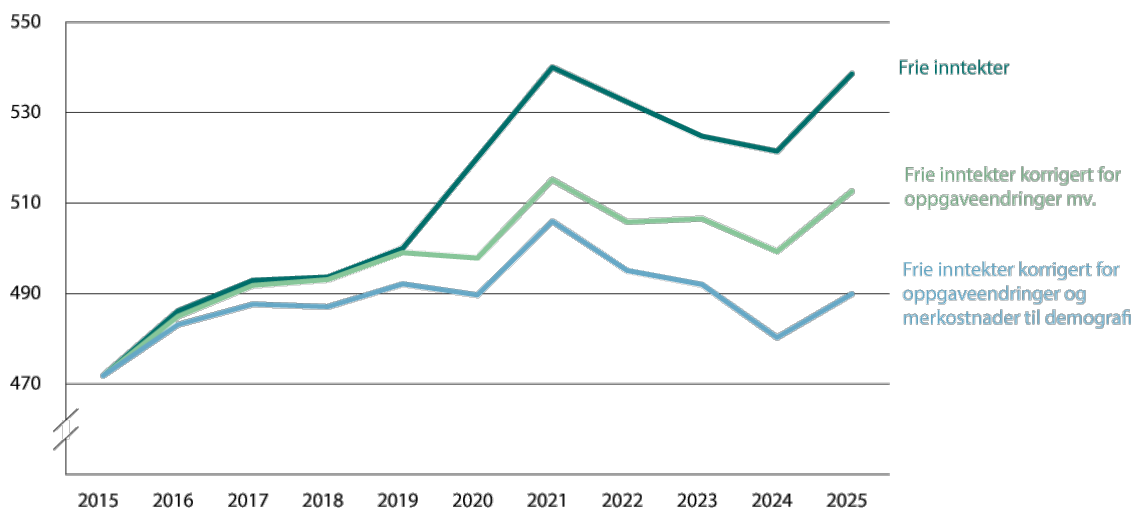
³⁸ ROBEK er en forkortelse for Register om betinget godkjenning og kontroll.

Figur 6.1E viser utviklingen i to indikatorer for gjeld og netto finansinvesteringer. De to gjeldsindikatorne er henholdsvis netto gjeld utenom arbeidsgivers reserver og renteeksponert gjeld. Arbeidsgivers reserver er reserver som er satt av til å dekke løpende pensjonsutbetalinger og pensjon til framtidige pensjonister. Renteeksponert gjeld ser bort fra formidlingslån (for eksempel fra Husbanken), gjeld knyttet til VAR-investeringer som i hovedsak finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne, samt lån der staten dekker renteutgiftene. Figuren viser at netto gjeld er høyere renteeksponert gjeld, men at renteeksponert gjelde økte mer enn netto gjeld i årene 2017-2019.

Nettofinansinvesteringer måles som samlede inntekter fratrasket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens låne- og avdragsutgifter er holdt utenom. Kommunesektorens netto finansinvesteringer var negative i hele perioden 2014-2024, men med betydelig variasjon fra år til år.

Figur 6.1F viser sysselsetting målt i timeverk og personer. Årsaken til at kurven for personer ligger over kurven for timeverk er at andelen av de sysselsatte som jobber deltid er høyere i kommunesektoren enn i andre sektorer.

TBU benytter ulike indikatorer for å belyse inntektsutviklingen over tid. Felles for disse indikatorene er at de korrigerer for prisutvikling, oppgaveendringer, og i enkelte tilfeller også for befolkningsvekst og endringer i befolkningens alderssammensetning. Figur 6.2 illustrerer betydningen av disse korreksjonene. Den øverste mørkegrønne linjen viser frie inntekter målt i faste priser, men uten andre korreksjoner. Den midterste lysegrønne linjen viser frie inntekter i faste priser korrigert for oppgaveendringer, mens den nederste viser inntektsutviklingen når det korrigeres for både oppgaveendringer og demografi. Forskjellen mellom hver av kurvene utgjør mer enn 20 milliarder kroner i 2025. Det har derfor stor betydning om det korrigeres for oppgaveendringer og demografi.

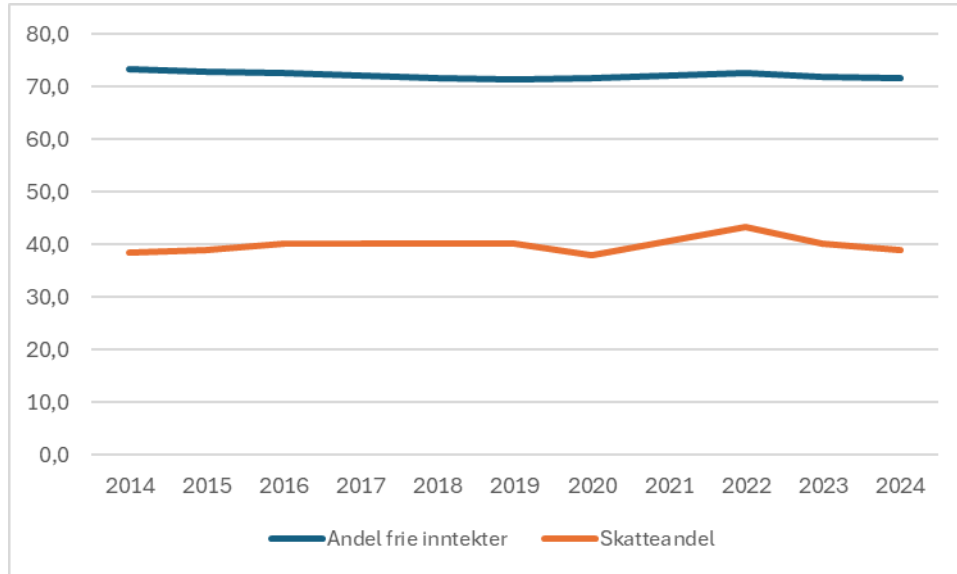


Figur 6.2: Utviklingen i frie inntekter med ulike korreksjoner. Milliarder 2025-kroner, 2015-2025.

Merknad: Tall for 2024 og 2025 er anslag.

Kilde: TBUs høstrapport 2024 (NOU 2024: 23), Figur 2.3.

I tillegg til utviklingen i nivået på inntektene, rapporterer TBU også indikatorer for inntektssammensetningen. To sentrale indikatorer er andelen frie inntekter og skatteandelen. Frie inntekter er rammetilskudd, personskatter på inntekt og formue, naturressursskatt og eiendomsskatt, mens skatteandelen er frie inntekter fratrasket rammetilskudd. Frie inntekter gir uttrykk for stor andel av inntektene som kan disponeres fritt, mens skatteandelen gir uttrykk for i hvilken grad inntektene kommer fra egne innbyggere og næringsliv. Indikatorene er vist i Figur 6.3, hvor det framgår at begge har vært nokså stabile i perioden 2014-2024. Andelen frie inntekter har vært i overkant av 70 prosent, mens skatteandelen har ligget rundt 40 prosent.



Figur 6.3: Frie inntekter og skatteinntekter som andel av brutto driftsinntekter, 2014-2024
Kilde: TBUs høstrapport 2024 (NOU 2024: 23), Figurene 3.2B og 3.3A.

Det bør også nevnes at TBU rapporterer nokså detaljerte indikatorer for tjenesteproduksjon i den enkelte sektor. Eksempler er oppholdstimer per barn i barnehage, gruppestørrelse grunnskolen, gjennomføring i videregående opplæring, andel enerom i pleie og omsorg for å nevne noe. Utvalget beregner også en produksjonsindeks som gir et samlemål på hvor godt tjenestetilbudet er. Videre utfører utvalget effektivitetsanalyser ved bruk av DEA-metoden³⁹ for barnehage, grunnskole og pleie og omsorg.

6.4 Oppsummering

Kommunesektorens finansiering er en kombinasjon av lokal finansiering gjennom skatt og brukerbetaling og overføringer fra staten. Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for viktige nasjonale velferdstjenester, samt lokale og regionale oppgaver. Det er etablert et eget Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, og eksempler på indikatorer er diskutert. Det vises til kapittel 11 for en vurdering av om det bør opprettes et tilsvarende beregningsutvalg for samiske formål.

³⁹ DEA står for Data Envelopment Analysis.

7 Urfolks rett til finansiell autonomi – folkerettslig grunnlag og noen internasjonale modeller

7.1 Innledning

Urfolk verden over har en folkerettslig rett til selvbestemmelse, som også omfatter økonomisk selvstyre. Dette innebærer at urfolk skal kunne styre egne institusjoner og utvikling, inkludert å ha egne finansieringsmekanismer for sitt selvstyre. I Norge er Sametinget etablert som et representativt organ for samene. Spørsmålet er om dagens finansielle modell – der bevilgningene fastsettes ensidig over statsbudsjettet – oppfyller folkerettens krav. Denne delen undersøker hvilke folkerettslige og urfolksrettslige regler som støtter urfolks rett til finansiell autonomi, herunder beskatningsrett og bærekraftig finansiering av eget selvstyre. Videre drøftes prinsipielle problemer ved den norske modellen, og det sammenlignes med internasjonale modeller fra Canada, Australia, New Zealand og USA (CANZUS-landene), samt Grønland og Åland.

7.2 Folkerettens rammer for urfolks økonomiske selvstyre

Internasjonale menneskerettighetsinstrumenter anerkjenner at urfolk – som folk – har rett til selvbestemmelse også på det økonomiske plan. Nedenfor gjennomgås noen sentrale rettskilder:

7.2.1 Selvbestemmelsesretten (ICCPR og ICESCR art. 1)

FNs menneskerettighetspakter fastslår i sitt felles artikkel 1 at

«*alle folk har rett til selvbestemmelse*». I kraft av denne rett bestemmer de fritt sin politiske status og «*fritt forfølger sin økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling*»⁴⁰

Videre heter det at alle folk fritt kan disponere sine naturressurser og rikdommer til eget formål, og at ingen folk skal bli «*berøvet sine egne eksistensmidler*»⁴¹. I dag er det bred enighet om at den også kommer urfolk til gode som *folk* innenfor eksisterende stater. Urfolks reelle mulighet til å råde over egen økonomiske utvikling og naturressurser er dermed en del av deres selvbestemmelsesrett. Statene har en plikt til å fremme virkeliggjøring av denne retten, noe som innebærer å legge til rette for at urfolk har kontroll over utviklingstiltak og ikke blir fratatt grunnlaget for sitt livsopphold.

7.2.2 ILO-konvensjon nr. 169 (1989)

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater er folkerettslig bindende for Norge og understreker flere aspekter ved urfolks selvstyre. Blant prinsippene i konvensjonen er urfolks rett til å bestemme sine egne prioriteringer for utviklingsprosessen og «*utøve kontroll, så langt mulig, over sin egen økonomiske,*

⁴⁰ ICCPR – International Covenant on Civil and Political Rights (1966)

⁴¹ Manual for Human Rights Education with Young people

sosiale og kulturelle utvikling»⁴². Dette fremgår av artikkel 7 (1). Konvensjonen pålegger også statene å sikre at urfolks institusjoner og livsformer beskyttes og utvikles i samsvar med deres ønsker (art. 4). Artikkel 15 anerkjenner urfolks rett til naturressurser på sine landområder, inkludert å delta i forvaltningen og utbyttet av ressursene. ILO 169 art. 6 fastsetter videre at myndighetene skal konsultere urfolk «*gjennom deres representative institusjoner*» i enhver sak som direkte berører dem, med mål om å oppnå enighet eller samtykke. Selv om konvensjonen ikke eksplisitt nevner til eksempel skatteinnkreving, legger den til grunn at urfolk skal ha en reell innflytelse på tiltak som påvirker dem, noe som implisitt krever medbestemmelse også i økonomiske disposisjoner som angår dem.

7.2.3 FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP, 2007)

FN-erklæringen om urfolks rettigheter bekrefter og utdyper urfolks rett til selvbestemmelse. Artikkel 3 gjentar folkerettens selvbestemmelsesrett, og artikkel 4 slår fast at urfolk, når de utøver denne retten, har rett til selvstyre i indre og lokale anliggender «*samt måter for, og midler til, å finansiere sine selvstyrefunksjoner*»⁴³. Dette er en folkerettslig erkjennelse av at autonomi forutsetter økonomiske virkemidler. Videre fastsetter artikkel 18 at urfolk har rett til å delta i beslutningsprosesser i saker som angår deres rettigheter, gjennom representanter og egne prosesser. Artikkel 19 pålegger statene å konsultere og samarbeide i god tro med urfolkenes representanter for å oppnå deres frie, forhåndsinformerte samtykke før tiltak som kan påvirke dem vedtas. Erklæringen inneholder også bestemmelser om naturressurser (art. 26 og 32), som anerkjenner urfolks rett til landområder og ressurser og krever at utvinning skal skje i samråd med urfolk og med en rimelig andel av fordeler. Til sist har erklæringen artikkel 39, som slår fast at urfolk har rett til tilgang på finansielle ressurser og teknisk bistand fra staten for å kunne nyte godt av sine rettigheter.

7.2.4 Andre relevante instrumenter og uttalelser

I tillegg til de ovennevnte finnes det flere kilder som støtter urfolks finansielle rettigheter. FNs menneskerettighetskomité har i generelle kommentarer understreket at statene må treffe tiltak for å virkeliggjøre minoriteters og urfolks selvbestemmelse i praksis, herunder gjennom kontroll over naturressurser. Også FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har tolket retten til eget levebrød og kultur (f.eks. artikkel 15 og 27 i konvensjonene) som at urfolk skal sikres mulighet til å opprettholde og utvikle egne institusjoner og økonomiske systemer. Regionale organer som Den interamerikanske menneskerettighetsdomstolen⁴⁴ har avsagt dommer som vektlegger urfolks rett til landområder og del i naturressurser som en forlengelse av selvbestemmelsesretten. Selv om ikke alle disse kildene er juridisk bindende for Norge, gir de et tydelig signal: Likeverdig partnerskap og økonomisk handlingsrom for urfolk

⁴² [Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 \(No. 169\)](#)

⁴³ [United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples General Assembly resolution 61/295](#)

⁴⁴ [Inter American Court of Human Rights](#)

anses som en forutsetning for å ivareta deres menneskerettigheter og unngå assimilering eller avhengighet.

7.3 Sametinget i Norge – dagens finansieringsmodell

Per i dag foreligger det ingen lovpålagt konsultasjonsordning eller forhandling mellom staten og Sametinget om størrelsen på bevilgningene til samiske formål generelt eller Sametinget spesielt. Staten har ensidig beslutningsmyndighet over rammens omfang. I 2005 inngikk regjeringen og Sametinget en avtale om konsultasjoner i saker som kan påvirke samene direkte, i tråd med ILO 169 art. 6. Men Sametinget har uttrykt frustrasjon over at denne konsultasjonsavtalen *ikke* omfatter økonomiske saker eller budsjettvedtak⁴⁵. Denne avtalen ble i 2021 inkorporert i Sameloven i et eget kapittel om konsultasjoner⁴⁶. I § 4-1 står det uttrykkelig at «... *Bestemmelsene gjelder ikke for saker om statsbudsjettet.*» Dermed står Sametinget i den situasjon at det ikke har formell medbestemmelse når staten fastsetter bevilgningene til samiske formål.

Sametinget har ingen direkte hjemmel til å innkreve skatter eller avgifter fra samiske samfunn for å finansiere sin virksomhet. Sameloven gir ikke Sametinget kompetanse til å vedta skatter eller pålegge for eksempel de som står i samemanntallet en særskilt skatt. All finansiering kommer i realiteten fra statskassen. Dette innebærer at dersom Sametinget ønsker å iverksette nye tiltak, er det avhengig av økte statlige bevilgninger eller omprioriteringer internt i rammen – det finnes ingen mulighet for Sametinget til å øke sine inntekter.

tillegg er deler av bevilgningene ofte øremerket spesifikke formål i statsbudsjettet. Selv om Sametinget formelt disponerer midlene, kan staten legge føringer på hvordan pengene brukes. Dessuten må Sametinget forholde seg til statlige budsjett- og regnskapsregler, noe som begrenser fleksibiliteten. Så lenge Sametinget mottar årlig bevilgning over statsbudsjettet, må det følge statens økonomireglement⁴⁷. Dette gjør Sametinget mer lik en statlig underliggende etat enn et selvstyrt folkevalgt organ hva gjelder økonomiske disposisjoner og fullmakter.

Den norske modellen kan oppsummeres slik at Sametingets drift finansieres via en *årlig, diskresjonær statlig overføring* fastsatt av Stortinget uten noen rettslig garanti om minimumsnivå eller andel. Det foreligger ingen lovfestet fordelingsnøkkel som automatisk sikrer Sametinget en viss andel av statsbudsjettet eller skatteinntekter, og ingen rett for Sametinget til selv å generere inntekter gjennom beskatning eller ressursutnyttelse.

⁴⁵ 2016 Report on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland | United Nations Special Rapporteur on the rights of indigenous people

⁴⁶ Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) - Kapittel 4 Konsultasjoner

⁴⁷ Sametingets formelle stilling og budsjettprosedyrer

7.4 Prinsipielle problemer ved dagens modell

En modell der urfolkets representasjonsorgan kun har finansiering basert på et ensidig vedtak fra statens side, reiser flere prinsipielt viktige spørsmål:

Selvbestemmelse forutsetter at urfolket har en viss kontroll over nødvendige ressurser for å styre egne anliggender. Når Sametinget er fullstendig avhengig av Stortingets årlige bevilgninger, utfordres realiteten i selvstyret. Dagens ordning legger til rette for en *økonomisk avhengighet* i stedet for økonomisk selvbestemmelse. Sametinget må hvert år fremme sine behov og krav på vegne av det samiske samfunn og håpe på at regjering og storting lytter og prioriterer samiske formål. Dette kan undergrave Sametingets autoritet som likestilt politisk organ og skape et inntrykk av at samisk selvstyre er delegert og betinget, ikke genuint autonomt.

I folkeretten vektlegges likeverdig partnerskap mellom stat og urfolk, eksempelvis gjennom plikt til konsultasjon og samtykke (ILO 169 art 6, UNDRIP art 19). Når det gjelder bevilgninger, foreligger det i Norge ingen reell *forhandling* mellom staten og Sametinget – budsjettet fastsettes ensidig av staten. Dette bryter med prinsippet om likeverdige forhandlinger. For eksempel har FNs spesialrapportør påpekt nettopp fraværet av konsultasjoner om økonomiske tiltak som en utfordring i Norge⁴⁸. En ensidig prosess der majoriteten bestemmer og urfolk er passiv mottaker, kan anses å være *prinsipielt galt* fordi urfolket fratras muligheten til å påvirke rammebetingelsene for eget selvstyre.

I et demokratisk system er retten til å beskatte ofte knyttet til retten til representasjon. Fraværet av skattekompetanse for Sametinget betyr at det samiske folket ikke kan velge å øke bidragene til fellesformål selv om de skulle ønske det via sine representanter. Dette kan sees som et demokratisk underskudd i selvstyreordningen. Det begrenser også Sametingets insentiver til å utvikle egne økonomiske prioriteringer – alt fokus rettes mot å påvirke statens budsjetter.

Uten en objektiv fordelingsnøkkel eller rettighetsbasert finansiering, er Sametingets økonomi ensidig bestemt av Regjering og Storting. Bevilgningene kan økes eller kuttes etter skiftende prioriteringer. I dårlige tider kan samiske bevilgninger nedprioriteres, eller det kan oppstå politiske konflikter om Sametingets rolle som igjen reflekteres i budsjettet. Dette undergraver stabiliteten og bærekraften til institusjonen. En folkerettslig forpliktelse til selvstyre kan vanskelig anses oppfylt dersom finansieringen kan reduseres ensidig uten urfolkets medvirkning.

Prinsipielt kan man si at økonomisk selvstyre er *en forutsetning for at politisk og kulturelt selvstyre ikke skal bli illusorisk*. Uten kontroll over egen økonomi forblir Sametinget et statlig underliggende organ med en begrenset forvaltningsmyndighet.

Oppsummert er det prinsipielt problematisk at dagens løsning baserer seg på ensidig beslutningsrett hos storsamfunnet og at urfolket selv ikke har verken garanterte midler eller kompetanse til å skaffe midler. Dette står i kontrast til folkerettens vekt på

⁴⁸ 2016 Report on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland | United Nations Special Rapporteur on the rights of indigenous people

likeverdighet, partnerskap og urfolks rett til å bestemme over egne anliggender, og det kan være i strid med ånden i f.eks. UNDRIP art. 4 og 19.

7.5 Retten til økonomisk selvbestemmelse – krav for oppfyllelse

Gitt de identifiserte manglene i dagens modell, hva kreves etter folkeretten for å oppfylle urfolks **rett til økonomisk selvbestemmelse** i praksis? Av folkerettslige kilder og internasjonal praksis kan man utlede flere sentrale krav:

Urfolk må ha tilgang til kilder for finansiering av sitt selvstyre som ikke utelukkende kontrolleres av staten. UNDRIP art. 4 legger vekt på «måter og midler» for finansiering av selvstyrefunksjoner:

“Article 4

*Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, as well as **ways and means for financing** their autonomous functions.”⁴⁹*

Dette kan bety andeler av statlige inntekter, egne skatter/avgifter, næringsinntekter fra landområder eller ressurser, eller fond som sikrer forutsigbar inntekt. Staten har et ansvar for å sørge for slike ordninger, enten ved bevilgninger eller ved å gi urfolksorganer beskatningsrett. Uten midler forblir selvstyret i økonomisk forstand tomt.

Økonomisk selvbestemmelse henger nært sammen med retten til land og ressurser. Folkeretten (ICCPR art. 1(2), UNDRIP art. 26 og 32) forutsetter at urfolk skal kunne *nyte godt av naturressursene på sine tradisjonelle områder*. Dette innebærer både at de må ha medbestemmelse i utnyttelse av ressurser og at de mottar en rettferdig andel av økonomiske gevinster. For å oppfylle økonomisk selvbestemmelse, må urfolk kunne bruke sine ressurser til å bygge en økonomisk base for sitt samfunn. Inntekter fra for eksempel mineralutvinning, fiske, skog eller olje/gass på urfolksområder bør i rettferdig grad tilfalle urfolket selv⁵⁰. Dersom staten forvalter disse inntektene, bør en avtalefestet del overføres til urfolkenes institusjoner.

En stadig vanligere oppfatning er at ekte selvstyre inkluderer *skattekompetanse*. Moderne stater kjennetegnes ved at folkevalgte organer kan skattlegge for å levere tjenester. Det samme prinsippet kan også gjelde for urfolks selvstyre. De kan ha rett til å skattlegge sitt territorium eller sin befolkning innenfor visse rammer. Canadas regjering fremhever for eksempel at skattelegging er en viktig del av porteføljen til selvstyrte urfolksmyndigheter – det gir uavhengige inntekter og ansvarlighet overfor egne borgere⁵¹. Skatteinntekter skaper insentiv til god lokal styring og engasjement, siden det er *urfolkets egne penger* og som kan brukes fleksibelt til egne prioriteringer. Uten

⁴⁹ [United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples General Assembly resolution 61/295](#)

⁵⁰ Se også [Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya A/HRC/18/35](#).

⁵¹ [Fact Sheet - Taxation by Aboriginal Governments – Government of Canada](#)

beskatningsrett er urfolksorganet henvist til å fordele andres midler, ikke sine “egne”, noe som svekker selvstyret.

Økonomisk selvbestemmelse krever at finansieringen ikke er usikker eller utilstrekkelig. Staten bør sikre at urfolksorganet har **langsiktige, forutsigbare inntekter** som står i forhold til oppgavene. Dette kan bety flerårige avtaler, lovfestede minimumsprosenter eller andre mekanismer som hindrer plutselige kutt. I Canada har arbeidet med en “ny finansieringsrelasjon” med First Nations lagt vekt på *tilstrekkelighet, forutsigbarhet, fleksibilitet og autonomi* i finansieringen⁵². Slike prinsipper anerkjenner at når urfolksstyrer vet at midlene er stabile, kan de planlegge bedre og utøve reelt selvstyre. Tilstrekkelighet er også kritisk: midlene må matche behovene, ellers er selvstyret illusorisk hvis man ikke har råd til grunnleggende oppgaver.

For å operasjonalisere ovennevnte punkter, bør stat og urfolk inngå gjensidig forpliktende avtaler eller ordninger som er fremforhandlet – ikke ensidig diktert. Dette er i tråd med prinsippet om partnerskap og samtykke. En finansieringsordning for urfolk bør derfor ideelt sett være nedfelt i lov eller avtale som begge parter har samtykket i, og som ikke kan endres ensidig. Dette sikrer at urfolk har *medeierskap* til ordningen og opplever den som legitim. I praksis ser vi at de beste modellene (jf. Grønland, Åland nedenfor) er basert på slike forhandlede løsninger med klare regler, heller enn tilfeldig politisk velvilje år for år.

Folkeretten (UNDRIP art. 39) påpeker at staten også skal yte teknisk og finansiell bistand for at urfolk skal kunne virkeliggjøre sine rettigheter. Canada har som et av få land også vedtatt en egen lov som anerkjenner rettighetene i urfolkserklæringen (UNDRIP)⁵³. Dette betyr at utover selve inntektsfordelingen, må staten bidra med kapasitetsbygging, kompetanse og eventuelt utjevningssmidler for å sikre at urfolksinstitusjoner kan håndtere sitt selvstyre. Dette kravet er særlig relevant hvis urfolksorganet tar på seg nye oppgaver; da må midlene følge med oppgavene (det kommunale finansieringsprinsipp om at kommunene samlet skal kompenseres fullt ut for anslåtte merutgifter kan tenkes tilsvarende for urfolksselvstyre⁵⁴).

Kort oppsummert krever folkeretten at urfolket ikke bare har politiske rettigheter, men også kontroll over visse økonomiske virkemidler. Staten må overføre en del av makten over pengestrømmen til urfolksnivået. Dette kan skje gjennom skatteinntekter, naturressursandeler, faste overføringer eller en kombinasjon, men essensen er at urfolket får anledning til å *styre sine kollektive anliggender med egne økonomiske ressurser*. Bare da kan man si at selvstyret er reelt og i tråd med folkerettens intensjoner.

⁵² [A new approach: Co-development of a new fiscal relationship between Canada and First Nations – Government of Canada](#)

⁵³ [United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act \(S.C. 2021, c. 14\)](#)

⁵⁴ [Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner – Regjeringen.no](#)

7.6 Internasjonale eksempler på finansiering av urfolksselvstyre

For å belyse hvordan økonomisk autonomi kan realiseres i praksis, ser vi til noen internasjonale eksempler som Canada, Australia, New Zealand og USA – ofte kalt CANZUS-landene. Disse landene har ulike finansieringsmodeller for urfolksorganer. Slike autonome ordninger finnes også i nordiske regioner som på Grønland og Åland. Disse tilfellene viser et spenn av løsninger for finansiering, beskatning og ressursforvaltning. Under beskrives hovedtrekkene ved hver modell, med vekt på hvordan de sikrer (eller ikke sikrer) økonomisk selvstyre.

7.6.1 Canada – avtalebasert finansiering og beskatningsrett

Canada anerkjente tidlig, gjennom traktater med First Nations og senere grunnlovsendring i 1982 (Constitution Act section 35), at urfolks rettigheter er beskyttet. I dag finnes det en rekke moderne selvstyreavtaler og landrettighetsavtaler mellom canadiske myndigheter og urfolk (First Nations, Inuit og Métis). Disse avtalene etablerer ofte egne *urfolksstyrte myndigheter* med klar kompetanse og økonomiske ordninger:

En vanlig mekanisme er at urfolksregjeringen inngår en *fiscal financing agreement* med føderale (og evt. provinsielle) myndigheter. Denne avtalen sikrer et årlig tilskudd fra staten som skal dekke tjenester urfolksmyndigheten yter (helse, utdanning, infrastruktur m.m.). I motsetning til ad hoc-budsjetter er dette avtalefestet over flere år med forhandling om nivået. For eksempel har selvstyrte First Nations som Nisga'a Nation i British Columbia slike avtaler som fornyes ca. hvert femte år.

Canada har gradvis åpnet for at urfolksmyndigheter kan ilegge visse skatter. Under Indian Act kan allerede urfolk kreve eiendomsskatt på reservater; i dag finnes mer omfattende ordninger. Flere First Nations har inngått skatteavtaler hvor de overtar skattlegging av egne medlemmer (f.eks. inntektsskatt) mot en reduksjon i statlige ytelser. Canadiske myndigheter oppmuntrer til dette som del av en *ny finansieringsrelasjon* basert på partnerskap. Argumentet er at skatteinntekter gir bedre myndighetsutøvelse: «Øvelsen av skattefullmakter er et viktig middel for urfolksstyrer til å generere egne uavhengige inntekter», og slike inntekter står fritt til å brukes etter urfolkets egne prioriteringer⁵⁵. Canada har etablert institusjoner som First Nations Tax Commission som støtter urfolk i å utvikle skattesystemer⁵⁶. Per i dag har en del urfolksmyndigheter innført f.eks. forbruksskatt (First Nations Goods and Services Tax⁵⁷) på reservatområder eller inntektsskatt for egne medlemmer⁵⁸. Selvstyrte folkegrupper (som Nisga'a) har også skattelovgivning for sine territorier. Summen av dette er at *urfolk i Canada kan få "to skattearter"*: de statlige overføringene og egne skatteinntekter, noe som øker totalrammen.

⁵⁵ Fact Sheet - Taxation by Aboriginal Governments – Government of Canada

⁵⁶ Policy Basics: Taxes in Indian Country Part 2: Tribal Governments

⁵⁷ First Nations Goods and Services Tax

⁵⁸ Fact Sheet - Taxation by Aboriginal Governments – Government of Canada

Gjennom moderne traktater er det avtalt at urfolk skal ha medbestemmelse over land og naturressurser, samt andeler av inntektene. For eksempel i Yukon og Nordvestterritoriene, hvor det er inngått flere omfattende landrettighetsavtaler med First Nations, får urfolksmyndighetene en andel av inntektene fra gruvedrift, olje og gass på deres områder. Inuit i Nunavut⁵⁹ og Nunavik⁶⁰, Québec, fikk tilbakeført store landområder og kompensasjoner gjennom fremforhandlede avtaler, og forvalter nå ressursene på sine landområder til fordel for lokalsamfunnene. Canada har også et generelt program for “*Impact Benefit Agreements*”⁶¹ ved naturressursprosjekter, hvor urfolk forhandler fram kompensasjon, sysselsetting og deling av profitt. Denne praksisen sikrer at urfolk får konkrete økonomiske fordeler av ressursutnyttelse, ikke bare teoretiske rettigheter.

En viktig lærdom fra Canada er at finansieringsordningene går mer i retning av partnerskap. Staten har innsett at forutsigbar og tilstrekkelig finansiering er nødvendig for å forbedre livskvaliteten i urfolkssamfunn. I 2016 initierte regjeringen og Assembly of First Nations en prosess for en “*ny finansieringsordning*”. Denne la vekt på langsiktige tilskudd, 10-årige avtaler for kvalifiserte First Nations, fjerning av tidligere tak på bevilgninger og felles utvikling av indikatorer for behov⁶². Siktemålet var å bevege seg bort fra enveiskontrollert budsjettering og over til “*government-to-government*”-forhold med respekt for rettigheter, partnerskap og gjensidig ansvarlighet. Dette illustrerer en beste praksis: at finansiering av urfolksstyre ikke skal dikteres, men *utvikles i fellesskap* av partene.

Som helhet kan Canada ses som relativt progressiv; Urfolks selvstyreenheter, enten det er First Nation governments, eller territorielle myndigheter som Nunavut med inuit-majoritet, har fått betydelig økt økonomisk handlingsrom. De kombinerer statlige overføringer, egne skatteordninger og ressursavtaler. Mens utfordringer gjenstår, mange urfolkssamfunn er fortsatt fattige og avhengige av statlige midler, peker trenden mot mer økonomisk autonomi for urfolk som inngår avtaler. I sum tilfredsstiller disse modellene i større grad folkerettens krav om urfolks deltakelse og selvbestemmelse på økonomiens område.

7.6.2 USA – suverenitet og næringsinntekter

USA har en helt annen juridisk tilnærming, basert på at føderalt anerkjente urfolksnasjoner har *begrenset suverenitet* som såkalte *domestic dependent nations*⁶³. Dette innebærer at indianernasjoner/-reservater har betydelig selvstyremyndighet på

⁵⁹ [Nunavut Land Claims Agreement](#)

⁶⁰ [Nunavik Inuit Land Claims Agreement](#)

⁶¹ [Impact Benefit Agreements – A Guidebook](#)

⁶² [A new approach: Co-development of a new fiscal relationship between Canada and First Nations – Government of Canada](#)

⁶³ [Tribal sovereignty in the United States](#)

sine reservater, inkludert rett til å vedta lover, styre interne forhold og beskatte innenfor sine områder. Det økonomiske selvstyret for amerikanske urfolk arter seg slik:

Som en konsekvens av nasjonenes iboende suverenitet gjelder prinsippet at “*Tribal governments retain their sovereign power to tax.*”⁶⁴. De ulike nasjonene kan illegge skatter på aktiviteter på reservatet – for eksempel salgsskatt, bedriftsskatt, eller avgifter på naturressursuttak. Høyesterett i USA har avklart at stater i utgangspunktet *ikke* kan skattlegge virksomhet på reservater dersom det undergraver den respektive nasjonens selvstyre, med mindre Kongressen eksplisitt tillater det. Dermed har mange nasjoner etablert egne skatteregimer. Et eksempel er Navajo Nation som har innført sales tax, omsetningsavgift, på varer solgt på Navajo-land, og flere andre avgifter. Bureau of Indian Affairs (BIA) understreker at suverenitet gir nasjonene rett til «å danne egne regjeringer; vedta og håndheve lover...; [og] å skattlegge»⁶⁵. Denne retten benyttes variabelt – noen utnytter den mye, andre lite – men den er prinsipielt viktig fordi den anerkjenner at urfolk ikke trenger statlig delegasjon for å skattlegge eget samfunn.

Urfolksnasjonenes regjeringer mottar også betydelige midler fra føderale programmer. USA har ikke generelle budsjettposter per nasjon, men via byråer som BIA og Indian Health Service kanaliseres det årlig tilskudd til nasjonene for spesifikke formål såsom helsetjenester, utdanning, veier, bolig, osv.. Disse midlene er autorisert gjennom lovgivning og fordeles etter behov og politiske prioriteringer. Det har vært kritikk for at føderale bevilgninger ofte er utilstrekkelige og bundet til byråkratiske føringer. I senere år er det gjort forsøk på å gi nasjonene mer *selvstyremyndighet*⁶⁶, hvor de kan få en pott midler og større frihet til å disponere dem selv, f.eks. under *Indian Self-Determination and Education Assistance Act*⁶⁷. Likevel er mange nasjoners økonomi fortsatt delvis avhengig av den årlige føderale budsjettssyklusen, litt som Sametinget i Norge, men forskjellen er at nasjonene i USA har *egenbeskatning i tillegg*.

Noe unikt i USA er utviklingen av økonomisk selvstyre gjennom kasino- og spillindustrien på reservater. Indian Gaming Regulatory Act (1988)⁶⁸ ga nasjonene rett til å drive kasinovirksomhet under visse betingelser. Mange urfolk har utnyttet dette til å generere store inntekter, f.eks. Seminole Tribe i Florida⁶⁹. Inntektene går direkte til nasjonens egen kasse og brukes til alt fra velferdstiltak for medlemmene til investering i diversifisering. Spilleinntektene har for enkelte urfolk gitt en grad av økonomisk uavhengighet fra staten som savner sidestykke globalt. Riktignok må nasjonene inngå avtaler med delstatene om spillvirksomhet, ofte med noe deling av inntekter eller bidrag til delstaten, men netto er dette egengenererte midler. Utover kasinoer og spill, har flere

⁶⁴ [Policy Basics: Taxes in Indian Country Part 2: Tribal Governments](#)

⁶⁵ [Frequently Asked Questions | Indian Affairs](#)

⁶⁶ [Tribal Nations with Self-Governance Compacts](#)

⁶⁷ [Indian Self-Determination and Education Assistance Act](#)

⁶⁸ [Indian Gaming Regulatory Act](#)

⁶⁹ [Seminole Tribe of Florida](#)

satset på andre næringer: energiutvinning, oljefelter i for eksempel Osage Nation⁷⁰, turisme, skogbruk, etc. Slike inntekter tilfaller reservatet som kollektive eiere av ressursene. Dette henger sammen med at urfolk i reservater i USA ofte har beholdt eiendomsrett eller brukskontroll over naturressurser innen reservatene. Ifølge amerikansk lov er f.eks. undergrunnsressurser i reservater gjerne forvaltet i trust av føderale myndigheter, men med royalty-utbetalinger til nasjonen.

Til tross for suverenitet, ligger *den ultimate makten* hos Kongressen som kan endre rammer ved lov. Dette skaper en viss usikkerhet – f.eks. hadde reservatene skattefritak for egne medlemmer som i Canada under Indian Act, men i selvstyreavtaler kan de velge å oppheve det. Delstatene kan ikke skattlegge på reservater uten reservatets samtykke, men hvis ikke reservatet selv skattlegger, kan et skattevakuum oppstå. For å unngå dobbeltbeskatning finnes det intergovernmental tax agreements⁷¹ mellom stater og nasjoner. Generelt er det likevel at *nasjonenes økonomier er beskyttet sfære* hvor reservatskatt erstatter statlig skatt. Tribal governments er også fritatt en del føderal skatt. Dermed kan de beholde overskudd fra næringsvirksomhet skattefritt for sitt folk. Summen av slike privilegier er ment å styrke dets økonomiske grunnlag.

USA-modellen viser at egen suverenitet kombinert med økonomiske initiativ kan gi urfolk betydelig finansielt selvstyre. Flere urfolk har kapitalisert på sine rettigheter og blitt økonomisk sterke samfunn som investerer i medlemsvelferd og kultur. Samtidig er bildet ulikt: Noen mindre reservater er fortsatt økonomisk svake og avhengige av statlig støtte, særlig der det ikke finnes lett tilgjengelige inntektskilder. Like fullt oppfyller USA i det minste formelt viktige elementer: urfolk har en grad av *beskatningsrett, ressurskontroll og rett til næringsdrift*, støttet av juridisk anerkjennelse av deres myndighet. Dette gir en plattform for økonomisk selvbestemmelse.

7.6.3 New Zealand – traktatbaserte oppgjør og partnerskap

New Zealand (Aotearoa) har en annerledes situasjon der Māori, landets urfolk, ikke har et eget autonomt parlament slik som Sametinget. I stedet baseres urfolks rettigheter i hovedsak på *Treaty of Waitangi* (1840)⁷² – en traktat mellom Māori og den britiske kronen. Traktaten, og dens senere fortolkninger, anerkjenner i prinsippet Māori rangatiratanga (høvdingdømme/selvbestemmelse) over deres ressurser, men i praksis tok kronen suvereniteten (kawanatanga). Etter kolonisering, har moderne New Zealand forsøkt å rette opp urett gjennom Waitangi-prosessen med historiske oppgjør. De siste tiårene har mange deler av Māori, også kalt iwi, inngått erstatningsavtaler med staten som inkluderer økonomisk kompensasjon, tilbakeføring av landområder og andre tiltak.

Disse traktatoppgjørene gir iwi engangsbeløp eller fond som de kan forvalte for sin utvikling. For eksempel fikk Tainui/Waikato iwi NZ\$170 millioner og store landområder tilbake i 1995⁷³, og Ngāi Tahu på Sørøya fikk lignende beløp. Slike summer er ofte

⁷⁰ [Osage Oil](#)

⁷¹ [Tribal Cooperative Agreements](#)

⁷² [Treaty of Waitangi](#)

⁷³ [Māori in New Zealand – Minority Rights Group](#)

investert i iwi-eide selskaper. I dag har flere iwi gjennom kloke investeringer mangedoblet sine verdier; for eksempel forvalter Ngāi Tahu⁷⁴ og Waikato-Tainui⁷⁵ formuer verdt flere hundre millioner dollar. Disse midlene brukes til å finansiere utdanningsstipender, helseprogrammer, språk- og kulturtiltak og annen velferd for iwi-medlemmer – altså en form for *økonomisk selvstyre gjennom egne fond*. Men det er viktig å merke seg at iwi-organisasjonene i NZ ofte er registrert som trusts eller selskaper snarere enn offentlige organer.

New Zealand har ikke gitt Māori-institusjoner rett til å kreve egne skatter fra Māori. Māori betaler skatt til staten som alle andre. Imidlertid finnes det noen *skatteletteordninger*: Māori autoriserte iwi-organer har egen skattekasse, Māori Authority⁷⁶, med noe lavere skattesats på overskudd for å reflektere at midlene går til kollektivt beste. Denne ordningen gjør at iwi kan bygge kapital litt raskere. Men i det store bildet er skattepolitikken ikke et redskap for urfolksspesifikt selvstyre, kun en administrativ tilpasning.

Noen sektorer har ordninger for Māori-deltakelse i ressursøkonomien og -forvaltningen. Mest kjent er fiskerioppgjøret, Sealord Deal 1992⁷⁷, hvor Māori samlet fikk eierandeler i landets største fiskeriselskap og en permanent andel, omlag 20%, av alle kommersielle fiskekvoter. Dette har gjort iwi til store aktører i fiskerinæringen, med betydelige årlige inntekter. Også innen havbruk, skogbruk og nylig vannkraft gjennom f.eks. joint ventures i geotermisk energi, har Māori via oppgjør sikret seg fortløpende inntektsstrømmer. Staten har opprettet co-governance for visse naturressurser – f.eks. forvaltes elven Waikato og Whanganui i partnerskap mellom kronen og lokale iwi, og Whanganui-elven er juridisk anerkjent som person med egne rettigheter, hvor iwi mottar midler for forvaltning. Summen av dette er en *desentralisert modell*: i stedet for en stor urfolksregjering med budsjettrett, har hver iwi fått resurser, land, penger, aksjer, for å forsørge sitt folk.

Māori har også noen politiske fordeler, som reserverte seter i New Zealands parlament (for tiden 7 av 120 seter er Māori-valgkrets). På lokalt nivå innføres det Māori-avdelinger i kommunestyre enkelte steder. Den nåværende trenden er mot *partnerskap i beslutninger* snarere enn separat selvstyre. F.eks. har mange lover krav om å konsultere Māori i visse saker, Plan- og bygningslovgivning, miljøvern m.m., og det opprettes *Iwi-hospital boards* og lignende organer. Regjeringen har vedgått at “*the Crown has an equity obligation to adequately fund Māori-led solutions*” i viktige sektorer⁷⁸. Det vil si at for å oppnå reell likeverdighet, må staten bevilge nok midler til at Māori-initiativer kan lykkes. Et eksempel er Māori helsemyndigheten, Te Aka Whai Ora⁷⁹, opprettet i 2022,

⁷⁴ [Te Rūnanga o Ngāi Tahu](#)

⁷⁵ [Waikato Tainui](#)

⁷⁶ [Māori authority eligibility](#)

⁷⁷ [“Sealord Deal” – Treaty of Waitangi \(Fisheries Claims\) Settlement Act 1992](#)

⁷⁸ [Co-governance, human rights and Te Tiriti o Waitangi](#)

⁷⁹ [Te Aka Whai Ora](#)

som skal få sin andel av helsebudsjettet for å drive helsetjenester tilpasset Māori. Slik deltakelse ligner noe på sektorielt selvstyre med statsfinansiering.

New Zealand kan sies å ha delvis oppfylt økonomisk selvbestemmelse gjennom å gi Māori samfunn en betydelig økonomisk base via oppgjør. Mange Māori-samfunn har oppnådd økonomisk løft og større selvstendighet takket være disse midlene. Men Māori har ikke et eget offentligrettslig beskatningsnivå eller et samlet “Māori-parlament” med budsjettmakt. Det er dermed en modell basert på *økonomisk kompensasjon og privatøkonomisk selvstendighet*, mer enn offentlig autonomi. Fra et prinsippielt perspektiv ble forsøket på å avslutte krav med en fast utbetaling på NZ\$1 mrd sterkt kritisert av Māori. Det ble uttrykt at det reduserte traktatrettigheter til et pengebeløp og ble dermed avvist. Dermed fortsatte forhandlinger iwi for iwi. Māori-aktivister påpeker fortsatt at økonomisk suverenitet ikke er oppnådd: Oppgjørene utgjør en liten brøkdel av verdien av det tapte landet, og “*The slow settlement of grievances had yet to create an economic base enabling Māori to achieve greater self-determination in terms of economic sovereignty, ...*”⁸⁰. Det er fremgang, men ennå ikke full økonomisk selvbestemmelse i betydningen strukturell autonomi.

7.6.4 Australia – fravær av institusjonalisert selvstyre

Australia har lenge hengt etter i anerkjennelse av urfolk, Aboriginer og Torres Strait Islanders. Det finnes ingen nasjonal avtale eller selvstyreordning for urfolk, og Australia avsto å signere ILO 169. Først i 2023 ble det holdt en folkeavstemning om å grunnlovsfeste en rådgivende urfolksforsamling, Indigenous Voice to Parliament⁸¹, som ikke fikk flertall. Dermed har ikke urfolk i Australia noe eget nasjonalt urfolksorgan per i dag. Økonomisk autonomi for urfolk her må vurderes ut fra andre mekanismer:

Siden 1976 har Aboriginske grupper kunnet få land rettigheter gjennom Aboriginal Land Rights Act⁸² og siden 1993 gjennom Native Title Act⁸³. Land Rights Act i NT ga store landområder tilbake til tradisjonelle eiere og etablerte *land councils* som forvalter disse områdene. Økonomisk viktig er at loven opprettet Aboriginals Benefit Account (ABA) hvor royaltier fra gruvevirksomhet på aboriginland innbetales. Dette er en form for inntektsfordeling: Gruveselskaper betaler royalties til staten for utvinning; for utvinning på Aboriginal land går en fast andel, typisk 30% av royaltyene, til ABA. Derfra fordeles midlene slik: 30% utbetales direkte til de berørte lokalsamfunn via lokale royaltyforeninger, ca. 40% bevilges til allmenne formål til beste for aboriginer i hele NT, f.eks. gjennom søkbare prosjekttilskudd, og resten til administrative kostnader og pott for ikke-allerede-tilgodesette grupper. Dette systemet gir *noe* økonomisk utbytte til urfolk av ressursutnyttelse, men mer som kompensasjon enn som finansiering av selvstyrestrukturer. Likevel innebærer det at flere urfolkssamfunn i gruedistrikter har

⁸⁰ [Maori in New Zealand – Minority Rights Group](#)

⁸¹ [Indigenous Voice to Parliament](#)

⁸² [Aboriginal Land Rights Act](#)

⁸³ [Native Title Act \(1993\)](#)

egne inntekter å disponere gjennom sine landråd⁸⁴. Tilsvarende ordninger finnes i delstater: F.eks. i Queensland kreves en prosentandel ved mineralutvinning på enkelte aboriginområder for lokal fordeling.

Utover ressursavgifter er urfolk stort sett finansiert via statlige budsjetter for tjenester. Australias regjering har opprettet mange programmer for “Indigenous advancement” – f.eks. Indigenous Advancement Strategy⁸⁵ som bevilger midler til utdanning, jobb, samfunnsutvikling etc. Disse midlene søkes av lokale organisasjoner eller leveres gjennom regjeringens egne byråer. Fordi det ikke finnes selvstyreorganer, er midlene administrert av departementene, noen ganger i partnerskap med aborigin-kontrollerte råd. Dette tilsvarer mer en *paternalismemodell*,⁸⁶ hvor regjeringen forsøker å levere tjenester *til* urfolk, snarere enn at urfolk styrer midlene selv. Resultatet har ofte vært kritisert for byråkrati og manglende treffsikkerhet. Uten formelle rettigheter til midler, opplever urfolk at budsjettene kan endres uten deres innflytelse.

Urfolksorganisasjoner i Australia har ingen særskilt beskatningsmyndighet. Aboriginske lokalsamfunn er enten organisert som kommuner, shires, underlagt delstatslover – med samme rettigheter til eiendomsskatt etc. som andre kommuner – eller som ikke-inkorporerte land trusts uten skatteevne. Det finnes dog unntak: I noen avsides områder er aboriginske kommuner gitt lov til å kreve f.eks. avgifter for å gi tillatelse til innreise på deres land, permit systems, men dette er marginalt økonomisk. Størstedelen av Australias urfolk betaler skatt til staten/delstat som andre innbyggere, og midler kanaliseres tilbake via velferds- og strukturordninger, som sosialstøtte, husleiesubsidier etc.

Selv om det institusjonelle selvstyret mangler, er det i senere år en trend mot “co-design” og partnerskap. I 2019 gikk regjeringen og urfolksrepresentanter sammen om *Closing the Gap Refresh*⁸⁷ med en ny avtale hvor urfolk, koalisjonen av *Aboriginal Peak Organisations*⁸⁸, skulle være med på å bestemme utviklingsmål og midler for å tette gapet. Også i utformingen av en fremtidig *Indigenous Voice to Parliament* var ideen at den skulle ha innflytelse på ressursfordeling og -forvaltning. Videre har enkelte delstater, Victoria, Queensland igangsatt egne avtale-forhandlinger med urfolk i sine områder, som potensielt vil inkludere økonomiske kompensasjoner eller maktdelingsavtaler. Per nå er dette imidlertid på planleggingsstadiet.

Australias eksempel viser primært et fravær av en helhetlig modell for økonomisk autonomi. Urfolk får noen økonomiske fordeler gjennom landrettigheter og statlige tiltak, men de har ikke institusjoner til å styre disse fordelene fullt ut selv. Dette fører til at prinsipielt viktige krav – som likeverdig forhandling – ikke er oppfylt på nasjonalt nivå. Folkerettslig har Australia fått kritikk, og mange urfolksledere krever strukturelle

⁸⁴ [Aboriginal Land Councils](#)

⁸⁵ [Indigenous Advancement Strategy](#)

⁸⁶ [Who knows best? Paternalism in Aboriginal policy](#)

⁸⁷ [Closing the Gap Refresh: Papering over the Gaps or Structural Reform?](#)

⁸⁸ [Coalition of Aboriginal Peak Organisations](#)

endringer. Et positivt utviklingspunkt er at *land councils* under *Land Rights Act* har blitt sterke organer som forvalter store landarealer og tilhørende inntekter for urfolk i NT. Landrådene, for eksempel *Northern Land Council*⁸⁹, *Central Land Council*⁹⁰, mottar også en viss prosent, typisk 20-30%, av royaltiene til driftsmidler, noe som gjør dem relativt selvfinansiert. De kan dermed til en viss grad fungere uavhengig av årlige statlige bevilgninger. Men igjen: disse rådene er geografisk begrenset og dekker ikke alle urfolk i Australia. For det store flertall gjenstår å etablere anerkjente representative institusjoner og finansieringsavtaler.

7.6.5 Grønland – omfattende selvstyre med kombinasjonsfinansiering

Grønland (Kalaallit Nunaat) er ikke et eget land, men et autonomt område innenfor Kongeriket Danmark. Likevel er Grønland et eksempel på et avansert selvstyre – det grønlandske folk, hovedsakelig inuitter, har oppnådd nesten fullt indre selvstyre, inkludert betydelig økonomisk selvstendighet. Nøkkelpunktene i Grønlands modell:

Siden Hjemmestyrets innføring i 1979 har Danmark gitt Grønland et årlig blokktilskudd⁹¹ for å sikre økonomien. Dette tilskuddet var opprinnelig ment å dekke forskjellen mellom Grønlands egne inntekter og utgifter ved overtakelse av oppgaver. I 2009 ble selvstyreloven vedtatt, og blokktilskuddet ble *fastfrosset nominelt*, justeres kun for dansk inflasjon. Per 2024 ligger det på rundt 4,3 milliarder danske kroner årlig. Blokktilskuddet utgjør omtrent 60% av Grønlands selvstyres budsjett⁹². Dette beløpet er lovfestet og kan ikke ensidig reduseres uten endring i selvstyreloven. Det gir Grønland forutsigbarhet – en garanti for en minimumsinntekt.

Grønland har også overtatt skatteområdet fra Danmark. Det betyr at Grønlands hjemmestyremyndigheter, nå Selvstyret, kan fastsette inntektsskatt, selskapsskatt, merverdiavgift m.m. i Grønland, og beholder disse inntektene selv. I praksis har Grønland sitt eget skattesystem som ligner Danmarks, men med noen tilpasninger, for eksempel flatere inntektsskatt. Kommunene på Grønland har i tillegg rett til å kreve kommuneskatt som annet lokalt selvstyre. Summen av dette er at Grønland finansierer en god del av sitt budsjett med *skatteinntekter fra eget næringsliv og befolkning*. Blokktilskuddet supplerer resten. I 2022 utgjorde Grønlands egne inntekter litt over 50% av de offentlige inntekter, inklusive kommunalskatt, mens blokktilskudd og andre tilskudd utgjorde resten. Dette viser at Grønland har en *blandet finansiering*.

Selvstyreloven av 2009 var banebrytende i å overføre eierskap til undergrunnsressurser, mineraler, olje og gass, til Grønland selv. Dog ble det avtalt en fordelingsmekanisme for å dele eventuelle store inntekter med Danmark. Loven stipulerer at Grønland beholder de første 75 millioner DKK årlig fra råstoffinntekter fullt ut; deretter vil hvert overskytende beløp bli delt likt med Danmark ved at blokktilskuddet reduseres med 50

⁸⁹ [Northern Land Council](#)

⁹⁰ [Central Land Council](#)

⁹¹ [Grønlands blokktilskudd](#)

⁹² [Finanslov Grønlands Selvstyre 2024](#)

øre per krone Grønland tjener over 75 mill⁹³. I praksis: Om Grønland får en gruveboom og tjener f.eks. 175 mill ett år, da reduseres dansk tilskudd med 50 mill., halvparten av 100 mill overskytende. Denne ordningen gjør at Grønland alltid vil sitte igjen med minst halvparten av storinntekter, samtidig som Danmark får kompensasjon for at Grønland potensielt kan bli rik. Først dersom råstoffinntekter blir så høye at blokktilskuddet nulles ut vil Grønland stå helt på egne ben økonomisk. Foreløpig har ikke det skjedd, men mekanismen sikrer uansett at Grønland *ikke straffes for suksess* – de beholder alltid en betydelig andel av nye inntekter. Grønlands politikere argumenterer nå for å endre denne paragraf 8 fordelingen for å beholde mer enn 50% av overskytende, ettersom de mener insentivstrukturen bør styrkes. Det er en pågående debatt om likeverdighet, men uansett er dagens ordning en avtalefestet modell for ressursdeling.

Grønlands Selvstyre vedtar selv sitt årlige budsjett i Landstinget, Inatsisartut. Det danske blokktilskuddet kommer som en lump sum uten detaljstyring. Grønland kan prioritere midlene slik de vil på egne ansvarsområder, som omfatter det meste – unntatt forsvar, utenriks og valuta. Dette betyr i praksis at Grønland fungerer som en egen stat i økonomistyringen, dog innenfor rammen av at de ikke kan underskuddsbudsjettere ut over egne lånegrenser. Eventuelle lån Grønland tar opp, hefter de selv for. Denne autonomien i pengebruk – sammen med kombinasjonen av egenskatt og fast tilskudd – gjør at Grønland har et reelt økonomisk selvstyre.

Hele Grønlands autonomi hviler på forhandlede avtaler med Danmark, Selvstyreavtalen⁹⁴. Endringer skjer gjennom forhandling og felles enighet. For eksempel var overtakelsen av nye saksområder, som rettsvesen, politi osv., gradvis og med egne finansieringsavtaler for hvert steg. Grønland har også 2 folkevalgte representanter i Danmarks parlament, Folketinget, som gir en stemme i rikets beslutninger, selv om de er få. På politisk nivå opptreer derfor Grønland mer som en likeverdig part enn som en underlagt minoritet. Dette må ses som en best practice i tråd med folkeretten – i det selvstyreloven uttrykkelig anerkjenner grønlenderne som *et folk med rett til selvbestemmelse*⁹⁵.

Grønlands modell oppfyller så å si alle kriteriene: Den har skattekompetanse, lovbestemt andel av statsinntekter, tilgang til ressursinntekter, stabilitet, forutsigbarhet og partnerskapsbasert utvikling. Økonomisk selvbestemmelse er her en realitet innenfor et trygghetsnett. Selvsagt kan man innvende at så lenge blokktilskudd utgjør en stor del, er det fortsatt avhengighet, men det er samtidig ikke en årlig almisje. I tillegg har Grønland mulighet til å *øke egne midler* ved å styrke økonomien noe de aktivt prøver på for å minske sin avhengighet til Danmark. Grønland har den egenart at det er geografisk definert og befolkningsmajoriteten der er inuitter.

⁹³ Danske politikere er åpne for at forhandle om råstofindtægter | KNR - Innuttaasunik
kiffartuussineq / Grønlands public service

⁹⁴ Indførelse af selvstyret

⁹⁵ Lov om Grønlands Selvstyre - (2009)

7.6.6 Åland – autonomi for en minoritet med lovfestet finansiering

Åland er en selvstyrt, svenskspråklig øygruppe i Finland, ikke et urfolk, men ofte trukket frem som en modell for minoritetsautonomi. Selvstyreordningen for Åland fastsatt først av Folkeforbundet i 1921⁹⁶, deretter i finsk grunnlov, inneholder også spesielle finansieringsregler som sikrer regionens økonomi:

Åland mottar hvert år et beløp tilsvarende 0,47 % av visse statlige inntekter i Finlands statsbudsjett. Prosentandelen, kalt *avräkningsgrunden*, ble justert fra tidligere 0,45 % opp til 0,47 % med virkning fra 2021⁹⁷. Denne prosentandelen beregnes av definert statlig inntektsgrunnlag, kalt *avräkningsbasen*, og justeres i tillegg i tråd med Ålands andel av Finlands befolkning, 0,54% i 2025. Formålet er å gi Åland en stabil grunnfinansiering som omtrent reflekterer øyas relative størrelse i økonomien. Klumpsummen utgjorde for Åland i 2020-årene omkring 200–250 millioner euro årlig, avhengig av statens budsjettstørrelse⁹⁸. Dette beløpet disponeres fritt av Ålands lagting over Ålands eget budsjett.

I tillegg får Åland tilbakeført visse statlige skatteinntekter som er betalt inn på Åland. Det vil si at hele provenyet av utvalgte skatter betalt av ålendingene og ålandske bedrifter går uavkortet tilbake til Åland i form av et årlig tillegg. De skattetyperne som omfattes er først og fremst statens andel av inntektsskatt på lønn, kapitalskatt og selskapsskatt fra Åland. Disse skatteinntektene holdes utenfor beregningsgrunnlaget for klumpsummen og refunderes 100 % til Ålands budsjett. I de siste årene har skatteavräkningen utgjort omlag 100 millioner euro⁹⁹. Mekanismen innebærer at dersom Åland genererer høy skatteinngang per innbygger, får de beholde tilsvarende mer midler – noe som belønner økonomisk aktivitet.

Åland har også noen begrensede egne inntekter. De kan f.eks. ta avgifter og visse lokale skatter innenfor sine kompetanser, men de store skatteartene (inntektsskatt, moms, toll) samles inn av finske myndigheter. Poenget er at disse likevel regnes med i statsinntektene som Åland får sin andel av. Så i stedet for at Åland skal ha et separat skattesystem, valgte man en formel som gir dem *en fast del av fellesskatt-kaka*. Fordelen er administrativ enkelhet og forutsigbarhet. Ulempen kan være at andelen er litt lavere enn deres bidrag – derfor har Åland ønsket justering og i 2021 fått en liten økning til 0,47%. I tillegg kan Åland søke om *ekstraordinære tilskudd* fra staten for spesielle utgifter de ikke kan dekke, men dette skjer sjelden.

Innenfor rammen av klumpsummen og skatteavregningen vedtar Ålands lagting eget budsjett for sine ansvarsområder, som omfatter det meste unntatt utenriks, forsvar, rettsvesen. Finland har fortsatt ansvar for utenrikstjenester, en del

⁹⁶ [The Åland Convention](#)

⁹⁷ [Åland får mer pengar - riksdagen godkände ändringen av självstyrelselagen](#)

⁹⁸ [Förslag til Ålands budget for år 2025](#) – s. 170

⁹⁹ [Förslag til Ålands budget for år 2025](#) – s. 170

sykehusspesialisttjenester og høyere utdanning utover selvstyrets nivå også på Åland. Åland slipper å finansiere disse.

Finansieringssystemet til Åland er nedfelt i selvstyreloven for Åland¹⁰⁰, som kun kan endres i samarbeid mellom Åland og Finlands riksdag, som krever kvalifisert flertall og Ålands samtykke. Dermed er det en veldig stabil løsning. Dette oppfyller kravet om likeverdighet og forutsigbarhet. Da den nylig ble evaluert, har man valgt å *øke andelen i samråd* fremfor å ensidig justere noe. Det politiske klima tilsier at Finland respekterer Ålands autonomi høyt, og ved eventuelle tvister finnes en politisk-konsultativ prosess.

Åland viser at en fast prosentfordeling av statskassen også kan være en løsning. I stedet for å regne ut budsjetter basert på behov hvert år, får Åland sin *andel* av fellesinntekter. Dette ligner litt på hvordan norske fylkeskommuner får en prosent av skattekaken nasjonalt¹⁰¹, men i Ålands tilfelle er prosenten lovbundet og del av en autonomiordning.

¹⁰⁰ [Självstyrelselag för Åland](#)

¹⁰¹ [Om inntektssystemet – Regjeringen.no](#)

7.7 Vurdering av modellene opp mot likeverdighet og deltakelse – Er eget territorium en forutsetning?

Når man skal vurdere de ulike internasjonale modellene opp mot hverandre og sammenligne med finansieringen av Sametinget i Norge, er den klart mest åpenbare forskjellen med de fleste modeller at de nesten uten unntak er basert på territorielle løsninger. Det er klart langt mer hensiktsmessig å innføre skatte- og avgiftsmodeller innenfor et definert geografisk område.

Likevel er det slik at man kan sammenligne visse deler av løsningene som er utviklet i andre land. Gjennomgangen illustrerer hvor forskjellig urfolks selvstyresystemer er organisert finansielt. Noen klare trender framkommer når man holder dem opp mot prinsippet om likeverdige forhandlinger og urfolks rett til deltakelse i beslutninger:

- I de tilfellene der finansieringen er nedfelt i lov eller traktat (Grønland, Åland, canadiske avtaler, Land Rights Act i NT), er urfolk en reell part. Slike ordninger gir ikke én part ensidig kontroll; de må endres gjennom felles enighet. Dette skaper en maktbalanse, og er mer i tråd med folkerettens krav. Sametingets modell – uten lovfestet andel eller avtale – står i kontrast til dette. Her har staten all formell makt, hvilket prinsipielt plasserer samene i en svakere posisjon. Internasjonal “best practice” peker derfor mot å institusjonalisere finansieringen gjennom lov eller avtale, for å sikre likeverdighet.
- Modeller der urfolk selv genererer betydelige midler (USA, Canada, delvis Grønland) gir også mer likeverdighet. Når en urfolksmyndighet har egne skatteinntekter eller næringsinntekter, kan de opptre mer uavhengig og forhandle med staten fra et styrket ståsted. For eksempel forhandler mange rike kasinonasjoner i USA med delstatene om avtaler – her kommer staten til bordet som en partner fordi nasjonen har ressurser. Folkerettens prinsipp om selvbestemmelse impliserer at økonomisk makt ikke bare skal ligge hos majoriteten. Som det kanadiske urfolksdepartementet poengterte: skatteinntekter gir lokalt ansvar og frihet¹⁰².
- Urfolk bor ofte i ressursrike områder; å la dem ta del i verdiskapingen i sine områder er både et rettferdighetskrav og smart økonomisk politikk. Modellene varierer fra full kontroll, Grønland, via delvis royalties, Canada og NT-Australia, til nesten ingen. Der urfolk nyter godt av ressurser, ser vi mindre konfliktnivå og mer økonomisk utvikling for urfolket selv. Forhandlinger blir også enklere fordi det er *noe å fordele*. Det er prinsipielt problematisk at majoriteten ensidig høster gevinstene av ressursene i urfolksområder og ensidig bestemmer forvaltningen. Likeverdighet fordrer at urfolk ikke kun får overføringer, men også eier en del av ressursene.

¹⁰² Fact Sheet - Taxation by Aboriginal Governments

- Internasjonalt ser vi at det har kommet initiativ til *“joint budgeting”* – f.eks. i Canada diskuteres felles utvikling av budsjetter som en del av den nye finansieringsrelasjonen¹⁰³.
- De ulike eksemplene og modellene viser at når finansieringen er forutsigbar og rettighetsbasert, unngås årlige konflikter og misnøye. Partene kan heller konsentrere seg om å løse reelle problemer enn å krangle om penger. Likeverdighet innebærer en form for respekt – at staten respekterer urfolkets behov for trygg finansiering, og urfolket respekterer statens helhetlige ansvar. Å institusjonalisere finansieringen fjerner følelser av vilkårlighet som i prinsippet strider mot rettssikkerhetstanken urfolk skal ikke holdes i økonomisk usikkerhet som da igjen kan brukes som pressmiddel.
- Når urfolk får en definert del av kaka, tvinges også staten til å planlegge med dem i tankene – det blir en parameter heller enn en ettertanke. Dette hever urfolkets status i det politisk-økonomiske systemet.

Samlet sett peker denne gjennomgangen mot at man også i Norges relasjon til det samiske folk har et klart forbedringspotensiale når det gjelder finansiell autonomi. De internasjonale eksemplene viser at det finnes modeller som ivaretar både statens suverenitet og urfolkets autonomi gjennom smarte fordelingsmekanismer og samarbeid. Et gjennomgående trekk for suksess er at urfolket ses på som *rettighetshaver og forhandlingspart*, ikke som en gruppe mottakere av velferd. Dette skiftet i tilnærming er sentralt for å gå fra ensidig maktutøvelse til likeverdige forhandlinger.

7.8 Konklusjon på folkerettens krav

Folkeretten – gjennom selvbestemmelsesprinsippet, ILO 169 og FNs urfolkserklæring – støtter urfolks rett til en grad av finansiell autonomi. Dette innebærer at urfolk skal ha tilgang til egne finansieringsmidler, og en rettferdig andel av verdiene fra sine landområder, slik at de kan utøve reelt selvstyre. Dagens modell for Sametinget i Norge, med ensidig statlig budsjetteramme uten konsultasjon og uten egeninntekter, er mangelfull i lys av disse standardene. Den skaper en skjev maktbalanse hvor majoritetssamfunnet sitter med all kontroll over økonomien.

Internasjonale erfaringer fra Canada, USA, New Zealand, Australia samt autonomiene Grønland og Åland viser at det er fullt mulig å kombinere statlig integritet med omfattende økonomisk autonomi. Gode modeller – som Grønland og Åland – bygger på rettigheter, forhandling og respekt for egen beslutningssfære, inkludert økonomien. Samtidig er dette territorielle løsninger som er enklere å etablere, og ikke umiddelbart sammenlignbart med den situasjonen vi har i Sápmi. For Canada og USA har økende økonomisk selvstyre for urfolk vist seg å være en vei mot bedre levekår og mer robuste lokalsamfunn, selv om utfordringer gjenstår.

¹⁰³ [A new approach: Co-development of a new fiscal relationship between Canada and First Nations](#)

Prinsippet om likeverdige forhandlinger krever at samene får sitte ved bordet når ressursene fordeles, i tillegg til at man har myndighet til å forvalte visse ressurser selv. I arbeidet med å reformere finansieringsmodellen må Norge sterkere oppfylle både folkerettens forpliktelser og det formelle partnerskapet med det samiske folk. Dette vil sikre at samisk selvstyre ikke bare er kulturelt og politisk, men også økonomisk bærekraftig. Det at budsjettspørsmål er unntatt fra konsultasjonsloven, medfører at et sentralt spørsmål som budsjetttrammer for forvaltning av ordninger Sametinget forvalter og prioriterer, ikke konsulteres om. Dette medfører etter all sannsynlighet også brudd på kravet om fritt og forhåndsinformert samtykke i saker som berører det samiske folk, da Sametingets kapasitet til å utøve sin virksomhet og forvalte sine ansvarsområder som åpenbart berører det samiske folk.

Det er i dag et fravær av reelle forhandlinger og konsultasjoner mellom staten og Sametinget om de økonomiske rammebetingelsene. Dette gjelder både ansvarsfordelingen og selve omfanget av finansieringen. Denne situasjonen innebærer at Sametinget i praksis må akseptere de bevilgninger som staten ensidig fastsetter, en posisjon som er beskrevet som å «stå med lua i handa». Denne problemstillingen er ikke ny, men representerer en vedvarende strukturell svakhet i forholdet mellom staten og det samiske folk i Norge representert ved Sametinget.

Konsultasjonsavtalen mellom staten og Sametinget, som i 2021 ble inkorporert i sameloven, unntar eksplisitt saker som omhandler statsbudsjettet fra konsultasjonsplikten. Dette sementerer en ordning hvor Sametinget ikke har noen form for medbestemmelse over de økonomiske rammene som er avgjørende for dets evne til å ivareta sitt mandat, og utvikle egen politikk på det samepolitiske området. Allerede i 2008 ble det påpekt at Sametingets mulighet til å utvikle en egen, selvstendig virkemiddelpolitikk var tilnærmet fraværende, og at den daværende budsjettprosessen snarere førte til en strategisk tilpasning til antatte statlige prioriteringer enn til en politikk basert på reelle behov i det samiske samfunnet.¹⁰⁴ Den vedvarende diskrepansen mellom Sametingets innmeldte budsjettbehov og de faktiske tildelingene fra staten over flere år, som dokumentert i Sametingets egne budsjettinnspill, illustrerer tydelig denne mangelen på samsvar og understreker behovet for en alternativ tilnærming.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Rune Sverre Fjellheim, «Selvbestemmelse og økonomi», Gáldu Čála 2/2008, s. 90–97

¹⁰⁵ [Sak 45/23 Sametingets innspill til statsbudsjettet 2025](#)

8 Andelsmodellen

8.1 Innledning

Analysen av «den samiske promillen» – samiske formåls andel av statsbudsjettets totale utgifter – og Sametingets andel av de samlede bevilgningene til samiske formål, viser at selv om nominelle beløp kan øke, er den relative prioriteringen av samiske formål, og spesielt Sametingets andel, preget av svak utvikling.¹⁰⁶ Dette underbygger argumentet for en finansieringsmodell som er lovfestet og basert på en fremforhandlet og fast andel av statsbudsjettet, for å sikre større forutsigbarhet når det gjelder de økonomiske rammene. I dette kapittelet vil vi se på en andelsmodell som et mulig alternativ.

Modellen bygger delvis på grunnlaget som ble skissert av Rune Fjellheim i 2008¹⁰⁷, men er oppdatert for å adressere de nåværende utfordringene og for å styrke samisk selvbestemmelse i tråd med anerkjente folkerettslige prinsipper, herunder FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP), spesielt artikkel 4.¹⁰⁸ Formålet med Andelsmodellen er at man ved å etablere et rettighetsbasert system via lov som er forutsigbar og fremforhandlet, legger grunnlaget for et økonomisk partnerskap mellom staten og Sametinget. Kapittelet vil først presentere grunnprinsippene i modellen, deretter diskuteres metode for fastsettelse og beregning av andelen, belyse modellens fordeler, trekke lærdommer fra relevante internasjonale finansieringsordninger, og drøfte hvordan økt autonomi gjennom status som eget rettssubjekt kan samspille med modellen. Avslutningsvis vil kapittelet oppsummere og peke på veien videre for en implementering.

8.2 Grunnprinsipper i andelsmodellen fra 2008¹⁰⁹

Andelsmodellen bygger på en anerkjennelse av samene som et folk med rett til selvbestemmelse. Dette inkluderer retten til å styre sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, slik dette er forankret i folkeretten og tidligere drøftinger. Modellen legger til grunn at staten Norge er etablert på territoriet til to folk¹¹⁰ – nordmenn og samer – og at dette innebærer en rett for samene til selvstyre og til å etablere systemer for finansiering av dette selvstyret. Dette er i full overensstemmelse med sentrale artikler i FNs erklæring om urfolks rettigheter, som artikkel 3 om retten til selvbestemmelse og artikkel 4 om retten til selvstyre i indre og lokale anliggender, samt «måter for, og midler til, å finansiere sine selvstyrefunksjoner».

Flere prinsipper legges til grunn:

¹⁰⁶ [Den samiske promillen – Samiske formåls andel av statsbudsjettets utgifter](#)

¹⁰⁷ Rune Sverre Fjellheim, «Selvbestemmelse og økonomi», Gáldu Čála 2/2008, s. 90–97

¹⁰⁸ [UNDRIP](#)

¹⁰⁹ Rune Sverre Fjellheim, «Selvbestemmelse og økonomi», Gáldu Čála 2/2008, s. 90–97

¹¹⁰ [H.M. Kongens tale ved åpningen av det tredje Sameting 7. oktober 1997.](#)

- Et sentralt premiss er at Sametingets finansielle rammer skal muliggjøre en økonomisk kapasitet som er likeverdig med det norske storsamfunnets evne til å utvikle og forvalte politikkområder som ikke er åpenbare nødvendige for å ivareta staten Norges interesser, og tjenester. Dette sikrer et grunnlag for reell politikktvikling og virkemidler tilpasset det samiske samfunnets behov både finansielt og når det gjelder utforming og innretning.
- Modellen anerkjenner at det er mest hensiktsmessig å opprettholde ett felles skatte- og avgiftssystem i Norge. Samtidig insisterer modellen på at inntektene fra dette systemet må fordeles på en måte som reflekterer statens ansvar overfor begge folk, og som igjen sikrer Sametinget en rettferdig andel for å ivareta sitt ansvar og sine oppgaver.
- Prinsippet om negativ avgrensning kan ideelt sett brukes for å definere beregningsgrunnlaget for Sametingets andel. Dette innebærer en prosess hvor man identifiserer og ekskluderer de utgiftsposter på statsbudsjettet som representerer statlige oppgaver som Sametinget ikke har, eller ikke bør ha, ansvaret for. Samtidig som det tar vekk behovet for å argumentere for hva man behøver, men kan konsentrere forhandlingene om det man ikke behøver.

Målet med modellen var å sikre Sametinget en rettighetsbasert økonomisk autonomi. Dette ville innebære at Sametinget, innenfor den lovfestede rammen, skal ha full frihet til å disponere de tildelte midlene i tråd med egne prioriteringer. Dette inkluderte adgang til fondsavsetninger for langsiktige investeringer eller for å håndtere uforutsette behov, adgang til låneopptak, samt et selvstendig ansvar for kontroll med bruken av midlene.

I andelsmodellen fra 2008 ble det antydnet at rammene ved en slik tilnærming i den foreslåtte modellen ville kunne medføre en 3-5 dobling av den samlede bevilgningen til samiske formål, avhengig av anslaget på befolkningsandelen (1% eller 1,5%) og selvfølgelig også hvor stor andel av statsbudsjettet man anså som såkalte statlige fellesoppgaver.

8.3 Andel av statens utgifter

I diskusjonen om en andelsmodell, der man ved lov fastsetter en viss andel til samiske formål generelt eller Sametingets ansvarsområder spesielt, er det sentralt at man finner en størrelse å beregne andelen i forhold til.

I tidligere modell¹¹¹ foretok man en sektorvis selektering av statens utgiftsområder via negativ avgrensning og endte opp med en andel av det resterende basert på folketallet. I en reell forhandling med negativ avgrensning ville man måtte være langt mer spesifikk i hvilke konkrete kapitler man ville forhandlet bort. Til tross for det ville forhandlingene ikke nødvendigvis ende opp i et stabilt, år til år, sammenlignbart andelstall. Årsaken til det er at utgiftskapitler kan endres, politikkområder kan flyttes på budsjettet og resultere i en utilsiktet årlig variasjon i størrelsen man skal beregne andel i forhold til.

¹¹¹ Rune Sverre Fjellheim, «Selvbestemmelse og økonomi», Gáldu Čála 2/2008

I Norge er det nærmeste man kommer noe som ligner en slik andelsmodell de politiske målsettingene om å bruke mer enn 1% av BNI¹¹² til bistand, og mer enn 2% av BNP¹¹³ til forsvar. Dette siste oppnådde man i budsjettet for 2024 og 2025, og i revidert budsjett for 2025 ble forsvarsbudsjettet økt til 3,3% av BNP. Begge disse størrelsene er politiske målsettinger og de er ikke fastsatt ved lov, men de rapporteres på i hvert statsbudsjett.

Hvis man ser på nordiske selvstyreområder, er det Åland og Grønland som har faste bidrag som kan ligne på det vi er ute etter hva gjelder andel. Åland mottar en fast andel, nå 0,47%, av en spesifisert skatteinntekt¹¹⁴. Loven spesifiserer at man beregner det såkalte avrækningsbeloppet ved å ta de totale statlige inntektene på det finske statsbudsjettet og trekker fra visse spesifikke skatter, såsom statlig inntektsskatt og skatt på kapital, bedriftsbeskatning og skipsskatt, lotteriskatt og statlig låneopptak. Disse skatteinntektene som er unntatt fra avrækningsbeloppet får Åland tilbakeført basert på statlig skattlegging på Åland gjennom den såkalte skatteavrækningen. Til sist justeres avrækningsbeloppet med eventuelle endringer i befolkningsgrunnlaget. En slik beregning av andel vil peke i retning av en slags form for skattemodell som vi vil se på som et eget alternativ i kap. 9.

Både målsettingene om bistand og forsvar relaterer seg til verdiskapningen i landet gjennom bruttonasjonalinntekt, BNI, og bruttonasjonalprodukt, BNP. Det vil si at man relaterer det til verdiskapningen, eller grovt sagt hva man har av inntekter i landet. Det bygger også på krav som skal være internasjonalt sammenlignbare tall mellom land. FN har satt målsettingen om 1% av BNI for bistand, og NATO opererer med 5 % av BNP som mål for forsvarsutgiftene. Siden BNP og BNI er størrelser som alle land rapporterer på, gir dette størrelser som kan danne grunnlag for målsettinger i form av de årlige bevilgningene over statsbudsjettet, som så rapporteres som %-enheter til hhv. FN og NATO.

Ålands andel på 0,47% er også relatert til en spesifikk skatteinntekt, og er dermed hentet fra hva staten har av inntekter over denne spesifikke posten. Gjennom dette kobles også Ålands andel til hva verdiskapningen, og dermed skatteinntektene er i landet fra år til år. Går inntektene ned så faller også beløpet som går til Åland og går de opp så øker også beløpet.

Den andelen vi skal se nærmere på er andelen av det staten velger å bruke penger på gjennom statsbudsjettet og hvordan den eventuelt kan fastsettes. Det er flere utfordringer ved å knytte det til utgiftssiden av statsbudsjettet. Det knytter seg til flere forhold. Det årlige statsbudsjettet er et budsjett formet av politikken til det til enhver tids sittende flertall på Stortinget, på bakgrunn av et forslag fra den sittende regjering. Det betyr at man årlig kan flytte rundt på relativt store poster og store deler av politikkutviklingen foregår via statsbudsjettet. Konsekvensen av dette er at det kan være vanskelig å finne en størrelse på utgiftssiden av statsbudsjettet det er rimelig å koble en

¹¹² [Bruttonasjonalinntekt – SSB.no](#)

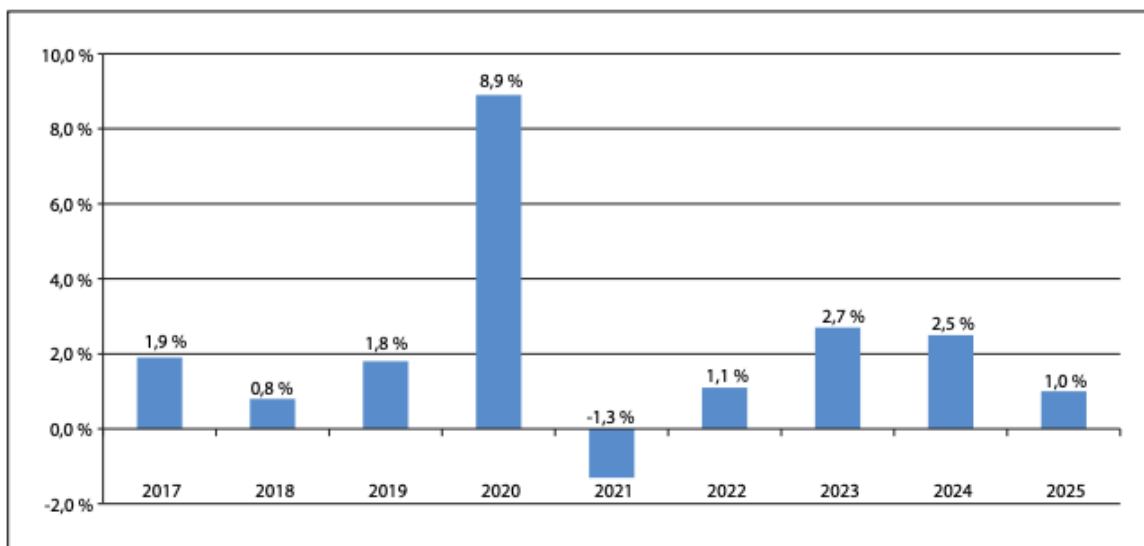
¹¹³ [Bruttonasjonalprodukt – SSB.no](#)

¹¹⁴ [Självstyrelselag \(1991:71\) för Åland - §§ 46 og 47 med endringer I 2021; Lag \(2021:22\) om ändring av den avräkningsgrund som avses i självstyrelselagen för Åland](#)

andel til. En annen utfordring er at det er visse utgifter på statsbudsjettet som ikke er et direkte uttrykk for statlige prioriteringer i det årlige budsjettet.

Det vi er ute etter i andelsmodellen er å se på statens faktiske utgifter og se hvordan man kan knytte en viss andel av det man bevilger av statlige midler til ulike formål til samiske formål generelt eller Sametingets ansvarsområder spesielt.

Finansdepartementet analyserer en slik størrelse årlig i gul bok; *Statsbudsjettets underliggende, reelle utgiftsvekst*.¹¹⁵ Når man beregner statens utgifter holdes utgifter til statlig petroleumsvirksomhet, dagpenger og renter utenom. I tillegg deflateres tallene etter en egen deflator som tar utgangspunkt i statistikk for prisutvikling fra Statistisk sentralbyrå og lønnsvekstberegninger fra *Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene*. Realveksten er så beregnet basert på den faktiske bruken av innsatsfaktorer i de enkelte statlige virksomhetene for at den skal bli så sammenlignbar fra år til år som mulig i reell kroneverdi.



Figur 4.1 Reell, underliggende utgiftsvekst på statsbudsjettet. Prosentvis vekst

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

I gul bok redegjør Finansdepartementet for den reelle utgiftsveksten på ulike sektorområder i en egen tabell. Der holder man rammetilskuddet til kommunesektoren, kompensasjon for merverdiavgift til offentlig forvaltning og private, renter på statsgjeld og statlig petroleumsvirksomhet utenfor oversikten over den underliggende utgiftsveksten i statsbudsjettet samlet¹¹⁶.

¹¹⁵ Samlet utgiftsvekst for statsbudsjettet, Statsbudsjettet 2025 – Gul bok kapittel 4
Utviklingstrekk på statsbudsjettets utgiftsside i perioden 2017–2025

¹¹⁶ Samlet utgiftsvekst for statsbudsjettet, Statsbudsjettet 2025 – Gul bok Tabell 4.1, s. 60.

Alternativ finansiering av Sametinget

Tabell 4.1 Utviklingen i utgiftsområder 2017–2025. Nominelle tall i mrd. kroner og gjennomsnittlig årlig realvekst

Utgiftsområde	Nominell verdi				Gjennomsnittlig årlig realvekst		
	2017	2021	2024	2025	2017–2021	2021–2024	2024–2025
<i>Internasjonal bistand</i> ¹	28,7	35,2	42,9	42,4	2,1 %	1,7 %	-2,7 %
<i>Utdanning</i>							
– Statlige bevilgninger til opplæring og barnehager	12,7	16,3	18,3	19,3	3,3 %	-1,0 %	3,5 %
– Høyere utdanning og forskning under Kunnskapsdepartementet	55,1	66,2	80,2	80,6	1,8 %	1,5 %	-1,5 %
<i>Kultur og likestilling</i>	17,2	25,6	24,3	25,5	7,2 %	-6,5 %	3,1 %
<i>Rettsvesen og beredskap inklusiv Svalbardbudsjettet</i>	34,8	41,7	51,1	52,2	1,5 %	1,8 %	0,3 %
<i>Utlendingsområdet inkl. integrering av innvandrere</i>	23,9	11,5	34,6	35,2	-19,3 %	36,8 %	-0,2 %
<i>Kommunal- og distriktsformål utenom rammetilskudd til kommunesektoren</i>	7,7	11,4	9,5	9,3	7,4 %	-10,9 %	-3,9 %
<i>Digitaliserings- og forvaltningsområdet</i>	10,8	10,0	21,7	23,3	-4,3 %	20,7 %	4,0 %
<i>Arbeid og sosiale formål</i>	31,8	39,9	41,7	47,7	2,8 %	-3,4 %	12,2 %
<i>Helse</i>							
– Spesialisthelsetjenesten	144,4	186,3	219,4	227,7	3,4 %	0,5 %	-0,3 %
– Andre helseformål	17,0	27,6	19,4	19,4	9,5 %	-15,3 %	-2,9 %
<i>Barn, familie, tros- og livssynssamfunn</i>	28,2	32,9	42,8	45,3	1,5 %	4,0 %	3,0 %
<i>Næringsformål</i>							
– Næring og fiskeri	12,6	27,6	22,8	19,3	17,9 %	-10,7 %	-17,3 %
– Landbruk og mat	18,0	20,5	31,5	33,1	0,1 %	10,1 %	0,6 %
<i>Energiformål, inkl. strømstønad (ekskl. statlig petroleumsvirksomhet)</i>	3,8	6,2	12,9	13,3	9,1 %	22,5 %	0,8 %
<i>Samferdselsformål</i>							
– Ve- og jernbaneformål	54,4	71,3	76,4	79,5	3,4 %	-2,8 %	1,9 %
– Andre samferdselsformål	6,9	14,8	18,6	20,2	17,2 %	2,8 %	5,4 %
<i>Forsvarsformål</i> ²	47,3	61,1	97,3	101,4	3,0 %	10,7 %	1,6 %
<i>Klima og miljø</i> ³	12,5	15,4	25,7	26,4	1,8 %	12,6 %	0,6 %
<i>Statlig administrasjon, EØS-finansierings-ordninger mv.</i>	24,3	28,4	32,6	31,0	0,8 %	-0,4 %	-6,8 %
Underliggende utgiftsvekst i statsbudsjettet, samlet					2,5 %	2,1 %	1,0 %
<i>Rammetilskudd til kommunesektoren</i> ⁴	177,7	206,3	238,5	253,0			
<i>Kompensasjon for merverdiavgift til offentlig forvaltning og private</i>	31,0	38,6	46,5	48,7			
<i>Renter på statsgjeld</i>	8,9	9,9	15,2	18,3			
<i>Statlig petroleumsvirksomhet</i>	26,6	24,7	30,1	29,6			

¹ *Internasjonal bistand* inkluderer ikke bevilgninger som regnes som bistand under andre departementer enn Utenriksdepartementet, herunder klima- og skogsatsingen under Klima- og miljødepartementet. Utgiftsområdet inkluderer heller ikke ODA-godkjente flyktningutgifter i Norge og kapitaltransaksjoner (kapital til Norfund/Klimainvesteringsfondet). Utgifter til administrasjon som fra 2025 er gått inn i Utenriksdepartementets driftsbevilgninger, er korrigert for og i tabellen presentert under internasjonal bistand.

² *Forsvarsformål* er her definert annerledes enn ved rapportering til NATO. Blant annet er ikke bevilgninger til anskaffelsen av nye redningshelikoptre inkludert i tabellen.

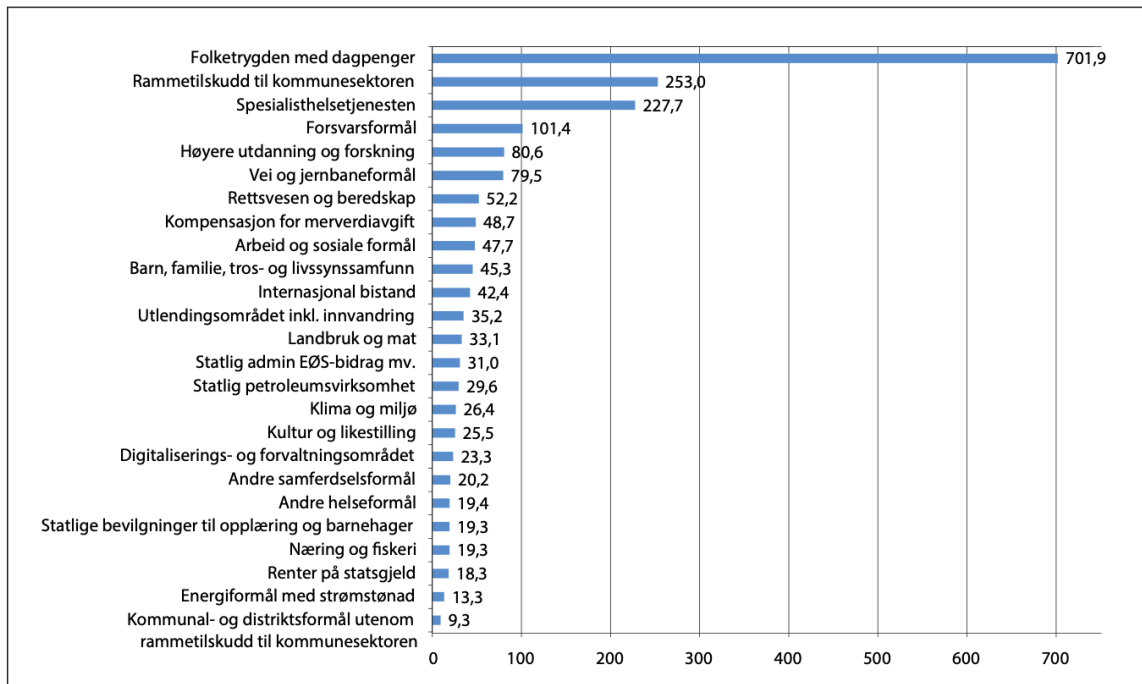
³ Politikkområdet omfatter utgifter til klima- og miljøtiltak kun på Klima- og miljødepartementets områder.

⁴ Realvekst i kommunesektoren omtales i Nasjonalbudsjettet 2025, avsnitt 3.1.4.

Kilde: Finansdepartementet.

I figur 4.2 s. 61, gjengitt nedenfor, gis en oversikt over Statsbudsjettets samlede utgifter i 2025 kroner fordelt på de ulike sektorområdene, rangert etter størrelse.

Alternativ finansiering av Sametinget



Figur 4.2 Statsbudsjettets utgifter i 2025. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

Her kunne man godt se for seg at samlebevilgningen til samiske formål kunne vært listet opp, eventuelt bare bevilgningen til samisk språk, kultur og samfunnsliv, som idag forvaltes av Sametinget.

Ved å knytte andelen til utgiftssiden av statsbudsjettet, vil man knytte bevilgningene til samiske formål til hvor mye regjeringen, og flertallet på Stortinget, til enhver tid velger å bruke av penger. Man blir dermed knyttet til de enhver tid rådende rammene for finanspolitikken. Et vanlig finanspolitisk grep er å øke pengebruken i nedgangstider og begrense den når det går godt. Dette for å dempe konjunktursvingninger. En fast andel knyttet til statens utgiftsside på budsjettet vil dermed solidarisk følge slike grep fra regjering og Storting. En ekspansiv finanspolitikk vil også automatisk gi en ekspansiv økning i rammene til Sametinget. Og tilsvarende vil en kontraktiv finanspolitikk også redusere rammene til Sametinget.

Dette kan være en god måte å koble rammene til Sametinget tettere opp imot den til enhver tid rådende finanspolitikken, samtidig som man beholder en fremforhandlet andel av budsjettet.

Summerer man tallene som ligger til grunn for statens utgifter med unntak av folketrygden, rammeoverføringene til kommunesektoren, merverdikompensasjonen, statlig petroleumsvirksomhet og rentene på statsgjelden, vil man se at det man anser som underliggende statlige utgifter for 2025 beløper seg til 952,1 milliarder kroner¹¹⁷.

¹¹⁷ Prop.1 S (2024-2025) Statsbudsjettet 2025 – Gul bok, Tabell 4.1, s. 60. Summen av nominell verdi 2025 for alle utgiftsområder foruten rammetilskudd til kommunesektoren, kompensasjon for merverdiavgift, renter på statsgjeld og statlig petroleumsvirksomhet.

Sametingets ramme kan, etter forutgående forhandlinger, fastsettes til en fast andel av de underliggende statlige utgiftene, slik Finansdepartementet beregner dem. Dermed vil også Sametingets ramme få den samme realveksten som de underliggende statlige utgiftene.

8.4 Andel av statens utgifter til samisk språk, kultur og samfunnsliv

En andelsmodell må, for å respektere urfolks rett til selvbestemmelse, bygge på en grunnleggende enighet om både nivå, og fordeling av ansvar mellom staten og Sametinget. Dette innebærer at oppgavefordelingen mellom staten og Sametinget må være en del av reelle forhandlinger mellom staten og Sametinget.

Det kan finnes gode grunner til at man skulle ønske å videreføre en fordeling av oppgaver. Det viktige vil være at man forhandler om denne, og deretter om en andel. Er man enig om oppgavefordelingen må man også respektere hverandres adgang til å prioritere, og fordele ressursene til de oppgaver man har ansvaret for, inkludert adgangen til å etablere eller fjerne oppgaver.

I vår andelsmodell vil man kun fastsette andelen til samisk språk, kultur og samfunnsliv via Sametinget. Dette forutsetter som nevnt enighet om ansvarsfordelingen mellom Sametinget og staten.

Gitt at det foreligger slik enighet kan man se på andelen bevilgningen til samisk språk, kultur og samfunnsliv via Sametinget over dagens kap. 560 post 50, har utgjort de siste 6 årene siden budsjettavtalen 2019. Dette da som del av statens samlede utgifter.

Tabell 8.1

Nominelle beløp i mrd. kroner	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Samlede statlige utgifter nominelt ¹¹⁸	646,7	733,6	760,4	810,8	866,6	923,7	952,1
Samisk språk, kultur og samfunnsliv Kap. 560.50	0,514	0,525	0,560	0,578	0,619	0,670	0,756
Andel	0,79‰	0,72‰	0,74‰	0,71‰	0,71‰	0,73‰	0,79‰

Som vi ser av tabellen ovenfor så har overføringene til samisk språk, kultur og samfunnsliv via Sametinget i perioden gått fra å falle i perioden 2019 til 2023, til i 2025 å være tilbake på samme nivå som i 2019, det vil si 0,79‰.

Dagens nivå gir et utgangspunkt for forhandlinger om nivå på andelen av statens utgifter. Det man må skille mellom er forhandlinger om oppgavefordeling og nivå på bevilgningen. Slik vi ser i tabellen over er dagens bevilgning på i underkant av 0,8‰. Dersom det ikke er endringer i oppgavefordelingen vil et rimelig utgangspunkt for en stabil bevilgning være at man da i det minste følger den underliggende

¹¹⁸ Alle tall hentet fra de årlige statsbudsjettene gul bok 2020-2024 for budsjettårene 2020-2025, tabell 4.1 *Utviklingen i utgiftsområder 2019-2025. Nominelle tall i mrd. Kroner og gjennomsnittlig årlig realvekst*. Tallene for kap. 560.50 i 2024 og 2025 inkluderer budsjettenighet i Stortinget med SV for disse årene.

utgiftsveksten i statsbudsjettet samlet. Dette er en størrelse som Finansdepartementet årlig rapporterer på og indikerer realveksten i statlige utgifter.

En fremforhandlet løsning kunne dermed innebære at rammebevilgningen til Sametinget ville inngått som et eget utgiftsområde.

60

Prop. 1 S
Statsbudsjettet 2025

2024–2025

Tabell 4.1 Utviklingen i utgiftsområder 2017–2025. Nominelle tall i mrd. kroner og gjennomsnittlig årlig realvekst

Utgiftsområde	Nominell verdi				Gjennomsnittlig årlig realvekst		
	2017	2021	2024	2025	2017–2021	2021–2024	2024–2025
<i>Internasjonal bistand</i> ¹	28,7	35,2	42,9	42,4	2,1 %	1,7 %	-2,7 %
<i>Utdanning</i>							
– Statlige bevilgninger til opplæring og barnehager	12,7	16,3	18,3	19,3	3,3 %	-1,0 %	3,5 %
– Høyere utdanning og forskning under Kunnskapsdepartementet	55,1	66,2	80,2	80,6	1,8 %	1,5 %	-1,5 %
<i>Kultur og likestilling</i>	17,2	25,6	24,3	25,5	7,2 %	-6,5 %	3,1 %
<i>Rettsvesen og beredskap inklusiv Svalbardbudsjettet</i>	34,8	41,7	51,1	52,2	1,5 %	1,8 %	0,3 %
<i>Utlendingsområdet inkl. integrering av innvandrere</i>	23,9	11,5	34,6	35,2	-19,3 %	36,8 %	-0,2 %
<i>Kommunal- og distriktsformål utenom rammetilskudd til kommunesektoren</i>	7,7	11,4	9,5	9,3	7,4 %	-10,9 %	-3,9 %
<i>Digitaliserings- og forvaltningsområdet</i>	10,8	10,0	21,7	23,3	-4,3 %	20,7 %	4,0 %
<i>Arbeid og sosiale formål</i>	31,8	39,9	41,7	47,7	2,8 %	-3,4 %	12,2 %
<i>Helse</i>							
– Spesialisthelsetjenesten	144,4	186,3	219,4	227,7	3,4 %	0,5 %	-0,3 %
– Andre helseformål	17,0	27,6	19,4	19,4	9,5 %	-15,3 %	-2,9 %
<i>Barn, familie, tros- og livssynssamfunn</i>	28,2	32,9	42,8	45,3	1,5 %	4,0 %	3,0 %
<i>Næringsformål</i>							
– Næring og fiskeri	12,6	27,6	22,8	19,3	17,9 %	-10,7 %	-17,3 %
– Landbruk og mat	18,0	20,5	31,5	33,1	0,1 %	10,1 %	0,6 %
<i>Energiformål, inkl. strømtønad (ekskl. statlig petroleumsvirksomhet)</i>	3,8	6,2	12,9	13,3	9,1 %	22,5 %	0,8 %
<i>Samferdselsformål</i>							
– Vei- og jernbaneformål	54,4	71,3	76,4	79,5	3,4 %	-2,8 %	1,9 %
– Andre samferdselsformål	6,9	14,8	18,6	20,2	17,2 %	2,8 %	5,4 %
<i>Forsvarsformål</i> ²	47,3	61,1	97,3	101,4	3,0 %	10,7 %	1,6 %
<i>Klima og miljø</i> ³	12,5	15,4	25,7	26,4	1,8 %	12,6 %	0,6 %
<i>Statlig administrasjon, EØS-finansierings-ordninger mv.</i>	24,3	28,4	32,6	31,0	0,8 %	-0,4 %	-6,8 %
Rammebevilgning Sametinget	0,46	0,54	0,66	0,75	2,5 %	2,1 %	1,0 %
Underliggende utgiftsvekst i statsbudsjettet, samlet					2,5 %	2,1 %	1,0 %
<i>Rammetilskudd til kommunesektoren</i> ⁴	177,7	206,3	238,5	253,0			
<i>Kompensasjon for merverdiavgift til offentlig forvaltning og private</i>	31,0	38,6	46,5	48,7			
<i>Renter på statsgjeld</i>	8,9	9,9	15,2	18,3			
<i>Statlig petroleumsvirksomhet</i>	26,6	24,7	30,1	29,6			

¹ *Internasjonal bistand* inkluderer ikke bevilgninger som regnes som bistand under andre departementer enn Utenriksdepartementet, herunder klima- og skogsatsingen under Klima- og miljødepartementet. Utgiftsområdet inkluderer heller ikke ODA-godkjente flyktningutgifter i Norge og kapitaltransaksjoner (kapital til Norfund/Klimainvesteringssfondet). Utgifter til administrasjon som fra 2025 er gått inn i Utenriksdepartementets driftsbevilgninger, er korrigert for og i tabellen presentert under internasjonal bistand.

² *Forsvarsformål* er her definert annerledes enn ved rapportering til NATO. Blant annet er ikke bevilgninger til anskaffelsen av nye redningsskropper inkludert i tabellen.

³ Politikkområdet omfatter utgifter til klima- og miljøtiltak kun på Klima- og miljødepartementets områder.

⁴ Realvekst i kommunesektoren omtales i Nasjonalbudsjettet 2025, avsnitt 3.1.4.

Kilde: Finansdepartementet.

Andelsmodellen ville medført en ekstra linje i tabellen, her lagt til for illustrasjonens skyld (De nominelle tallene for Sametinget er de samme som de faktiske, men realveksten er illustrasjon av at man skulle tenkes å følge den underliggende utgiftsveksten i statsbudsjettet samlet, gitt egen avtale).

8.5 Forutsetninger for en fungerende andelsmodell

En modell med fremforhandlet oppgavefordeling og ramme i form av en andel av statlige utgifter, må bygge på noen grunnleggende forutsetninger for å ivareta kravet til forutsigbarhet og likeverd som stilles til en fungerende modell for urfolks rett til selvbestemmelse.

Det bærende elementet er at modellen og bevilgningene baserer seg på en *fremforhandlet enighet* om oppgavefordeling og nivå. En slik enighet vil alltid være innenfor folkeretten, herunder urfolksretten.

Den neste forutsetningen, som legges til grunn her, er at Sametinget gjennom lov etableres som et eget rettssubjekt. Dette er grundig utredet av en arbeidsgruppe oppnevnt av Kommunal- og distriktsdepartementet¹¹⁹. Arbeidsgruppen har ikke endelig konkludert med hvilke rettslige rammevilkår som bør gjelde for Sametinget, med henvisning til at dette er et politisk spørsmål, men har presentert 2 hovedmodeller. Den ene innebærer at Sametinget frikobles fra staten som eget rettssubjekt, og det er denne som legges til grunn for andelsmodellen. Her er også spørsmålet om adgangen til låneopptak og garantier drøftet.

I andelsmodellen vil en grad av trygghet for årlige bevilgninger som under normale omstendigheter vil følge statsbudsjettet forøvrig, også danne grunnlag for flerårige økonomiplaner. Det vil dermed også kunne danne grunnlaget for ansvarlig låneopptak og garantier dersom særskilte behov skulle oppstå. Det innebærer den foreslåtte modellen fra KDDs arbeidsgruppe referert i kapittel 15.2.1 inkludert det subsidiære forslaget om adgang til låneopptak.

Proseduren for forhandlingene om oppgavefordeling og hvordan størrelsen på andelen av statens utgifter på statsbudsjettet fastsettes må også innlemmes i sameloven. Dette kan løses ved at man får inn en ny § 2-2 i den lovtekst som utvalget har foreslått¹²⁰.

Det viktige vil være å lovfeste forhandlingsinstituttet mellom Sametinget og staten. I denne paragrafen må det da slås fast at andelen låses hvert fjerde år og følger statens utgifters realvekst i valgperioden. Dette vil kreve at man også detaljert blir enige om eksakt hvilket tall i statsbudsjettet man skal koble andelen til. Forslaget her er at andelen knyttes til de samlede statlige utgiftene i statsbudsjettet med unntak av

¹¹⁹ Rapport om Sametingets rettslige rammevilkår, Utredning fra arbeidsgruppe oppnevnt av Kommunal- og distriktsdepartementet, 30.04.2025

¹²⁰ Rapport om Sametingets rettslige rammevilkår, Utredning fra arbeidsgruppe oppnevnt av Kommunal- og distriktsdepartementet, 30.04.2025, s 103-109.

utbetalinger fra folketrygden, rammeoverføringen til kommuner/fylkeskommuner, kompensasjon for merverdiavgift, renter på statsgjeld og statlig petroleumsvirksomhet.

8.6 Fordeler og ulemper ved andelsmodellen

Innføringen av en andelsmodell, slik den er skissert i denne rapporten, vil representere et fundamentalt brudd med dagens finansieringssystem. Dagens ordning er preget av manglende forutsigbarhet, en vedvarende diskrepans mellom Sametingets behov og statlige tildelinger, og en relativt svak budsjettutvikling over tid. Analyser av «den samiske promillen» viser at andelen av statsbudsjettet som går til samiske formål i dag er på omtrent samme nivå som i 2004. En andelsmodell er ment å etablere et rettighetsbasert økonomisk partnerskap mellom staten og Sametinget. Modellen har klare fordeler, men også utfordringer og potensielle ulemper som må vurderes.

Fordeler

Den fremste fordel er at modellen erstatter årlige budsjettkamper og usikkerhet med et stabilt og forutsigbart rammeverk. Ved å lovfeste en forhandlet andel, kan Sametinget utarbeide flerårige økonomiplaner og foreta langsiktige strategiske prioriteringer, noe som er vanskelig i dagens system. Dette fjerner situasjonen der Sametinget årlig må «stå med lua i handa».

Modellen er tuftet på et prinsipp om likeverd mellom staten og Sametinget som representant for det samiske folk. Ved å lovfeste at rammens størrelse og oppgavefordelingen skal være fremforhandlet, endres maktbalansen fra ensidig statlig beslutning til et likeverdig partnerskap. Dette er i tråd med folkerettens krav om konsultasjon og medbestemmelse, et krav som ikke oppfylles i dag ettersom budsjettsaker er unntatt fra konsultasjonsloven.

Ved å koble Sametingets ramme til en andel av statens underliggende utgiftsvekst, sikres det at bevilgningene automatisk følger den generelle finanspolitikken og velstandsutviklingen i Norge. En ekspansiv finanspolitikk vil gi økte rammer for Sametinget, og man unngår den reelle stagnasjonen som har preget bevilgningene over tid. Dette skaper en solidarisk kobling til landets økonomi.

En lovfestet og forutsigbar finansiering, kombinert med en status som eget rettssubjekt, vil gi Sametinget en reell økonomisk autonomi. Dette gir full frihet til å disponere midlene etter egne politiske prioriteringer og styrker Sametingets autoritet og rolle som et selvstendig folkevalgt organ, fremfor en forvalter av statlig politikk underlagt statens økonomireglement.

Ulemper

En betydelig utfordring ligger i selve forhandlingene. Å komme til enighet om både oppgavefordelingen mellom stat og Sameting og størrelsen på andelen kan bli krevende. Det er en betydelig avstand mellom dagens bevilgningsnivå på i underkant av 0,8 promille av de relevante statsutgiftene, og de nivåene som ble skissert i 2008-modellen. Videre vil fastsettelsen av selve beregningsgrunnlaget – hvilke utgiftsposter i statsbudsjettet som skal inngå – være en teknisk og politisk komplisert prosess.

Selv om koblingen til statsbudsjettet er en fordel i oppgangstider, er det en ulempe ved en kontraktiv finanspolitikk. Dersom staten strammer inn pengebruken for å redusere etterspørselen i økonomien, vil Sametingets ramme automatisk bli redusert tilsvarende. Dette kan tvinge frem kutt i samiske kjerneområder som følge av nasjonale konjunktursvingninger som det samiske samfunnet har liten innflytelse over.

Rapporten viser at de mest vellykkede internasjonale modellene for økonomisk autonomi, som på Grønland, Åland og i deler av Canada og USA, er knyttet til definerte territorier. Dette forenkler blant annet innføring av egne skatter og avgifter. En andelsmodell for Sametinget er en ikke-territoriell løsning, noe som gjør den mindre sammenlignbar og potensielt mer komplisert å implementere enn de internasjonale eksemplene.

Andelsmodellen, slik den er skissert, fokuserer på å fastsette rammen til Sametinget (dagens kap. 560, post 50). Den løser ikke automatisk utfordringen med den betydelige andelen av midler til samiske formål som forvaltes direkte av staten (ca. 60 %). Dersom ikke en fremforhandlet oppgavefordeling er tilstrekkelig bindende, kan staten i teorien fortsette å kanalisere nye satsinger utenom Sametingets budsjett. Dette kan potensielt videreføre en utvikling som undergraver Sametingets budsjettmessige autoritet.

9 Skattemodell for finansiering av Sametinget

9.1 Innledning

En skattemodell innebærer at Sametinget helt eller delvis finansieres gjennom skatteinntekter. I prinsippet kan skatteinntektene komme fra personer, næringsliv eller fra både personer og næringsliv. Det framgår imidlertid av mandatet for denne utredningen at vi skal vurdere om deler av statens inntektsskatt fra personer kan overføres til Sametinget.

Vi begynner i kapittel 9.2 med å beskrive den skatten vi anser som mest aktuell, nemlig skatt på alminnelig inntekt. I kapittel 9.3 analyserer vi hvor store skatteinntekter som kan forventes. Her utreder vi tre alternativer. Det første alternativet er at Sametinget tillates å beskatte de som er medlemmer av Sametingets valgmanntall. De to andre alternativene er geografiske inndelinger. I kapittel 9.4 diskuterer vi hvem som skal bestemme skattesatsen. Også her skilles det mellom tre alternativer. Enten at staten bestemmer skattesatsen, at staten og Sametinget forhandler om skattesatsen eller at Sametinget bestemmer skattesatsen. I kapittel 9.5 diskuterer vi fordeler og ulemper med en skattemodell.

9.2 Skatt på alminnelig inntekt

Det norske skattesystemet består av tre typer inntektsskatt; skatt på alminnelig inntekt, trygdeavgift og trinnskatt. Skatt på alminnelig inntekt er en «nettoskatt» (inntekt etter fradrag), mens trygdeavgift og trinnskatten er «bruttoskatter» (inntekt før fradrag). I det følgende fokuserer vi på skatt på alminnelig inntekt som deles mellom kommune, fylkeskommune og stat. Det er en naturlig utvidelse at noe av skatten på alminnelig inntekt som i dag tilfaller staten overføres til Sametinget. Vi ser altså bort fra trinnskatt og trygdeavgift hvor skatteinntektene i sin helhet tilfaller staten. Begrunnelsen for å se bort fra trinnskatten er at skattesatsene er økende i inntekt, noe som vil gjøre Sametingets skattefinansiering unødig komplisert. Begrunnelsen for å se bort fra trygdeavgiften er at den er «øremerket» medlemskap i Folketrygden og gir rettigheter til blant annet dagpenger ved arbeidsledighet, pensjon og helsehjelp.

Skattegrunnlaget for alminnelig inntekt er brutto inntekt etter fradrag til «inntekts ervervelse». Brutto inntekt kan videre deles yrkesinntekter (hovedsakelig lønn), skattepliktige overføringer (for eksempel pensjoner, sykepenger og dagpenger ved arbeidsledighet) og kapitalinntekter (blant annet aksjeutbytte og renteinntekter). Minstefradrag og renteutgifter er de største fradragene. Den samlede skattesatsen på alminnelig inntekt har siden 2019 vært 22 prosent og skattesatsen er felles for alle inntektsnivå (flat skatt).¹²¹ Skatteinntektene deles mellom kommune (12,75 prosent i 2025), fylkeskommune (2,65 prosent i 2025) og stat (6,60 prosent i 2025).¹²² I Nord-

¹²¹ Gjelder skattytere som er i skatteposisjon. Skatten på alminnelig inntekt er lavere i Nord-Troms og Finnmark som beskrevet under.

¹²² Disse skattesatsene ligger ikke fast, men varierer fra år til år. Det vises til [kapittel 9.3](#) for omtale og vurdering.

Troms og Finnmark er skattesatsen til staten 3,5 prosentpoeng lavere enn i resten av landet, slik at den samlede skatten på alminnelig inntekt blir 18,5 prosent i de nordligste delene av landet. Siden mer enn halvparten av Sametingets valgmanntall er bosatt i Troms eller Finnmark, legger vi til grunn at Sametinget maksimalt kan ha en skatt på alminnelig inntekt på 3,1 prosent, se også kapittel 9.3 om provenyberegninger.

Kommunesektorens skatteinntekter kommer hovedsakelig fra skatt på alminnelig inntekt, men kommunene mottar også mindre skatter som formues- og eiendomsskatt. I perioden 2015-2022 hadde kommunesektoren betydelig merskattevekst. Undervurdering av skatt på utbytte var et viktig bidrag til merskatteveksten. For å gjøre skatteinntektene mer stabile foreslo Inntektssystemutvalget (NOU 2022: 10) at skattegrunnlaget for kommuner og fylkeskommuner burde være alminnelig inntekt fratrasket netto eierinntekter (utbytte). Regjeringen støttet dette forslaget og har innført det fra 2025. Tilsvarende løsning kan også benyttes for Sametinget.

9.3 Hvor store skatteinntekter kan forventes?

Ett viktig spørsmål å få belyst er hvor store inntekter en inntektsskatt for Sametinget kan gi. Vi utarbeider tre provenyanslag, hvor ett er basert på innmeldte i Sametingets valgmanntall. I 2023 var 23 488 personer innmeldt i Sametingets valgmanntall. Det er noen utfordringer ved å beregne skatteprovenyet. Det første problemet er at skattestatistikken omfatter innbyggere 17 år og over, mens personer må være 18 år eller eldre for å bli innmeldt i Sametingets valgmanntall. Det andre problemet er å skille ut personer innmeldt i Sametingets valgmanntall. Begge disse problemene kan i prinsippet løses ved å koble skattestatistikken og Sametingets valgmanntall. En slik kobling vil være tid- og kostnadskrevende, så vi har valgt enklere metoder i dette prosjektet.

Den siste tilgjengelige skattestatistikken er fra 2023. Den viser at alminnelig inntekt per bosatt person 17 år og over i hele landet var 449 000 kroner.¹²³ Sametingets valgmanntall har en annen geografisk fordeling enn befolkningen som helhet, spesielt er andelen fra Troms og Finnmark høyere. Samtidig er alminnelig inntekt lavere i Troms og Finnmark enn i resten av landet, nærmere bestemt 408 000 kroner per bosatt person 17 år og over. Vi tar hensyn til overrepresentasjon fra Troms og Finnmark i Sametingets valgmanntall ved å benytte tall for alminnelig inntekt i de samme fylkene som en nedre grense.¹²⁴ Tall for hele landet benyttes som øvre grense.

Før skatten beregnes trekkes det fra et såkalt personfradrag. I 2023 utgjorde personfradraget 79 600 kroner. Vi mangler informasjon om hvor mange som helt eller delvis var omfattet av personfradraget, og har for enkelhets skyld valgt å trekke fra hele personfradraget. Tabell 9.1 viser alminnelig inntekt før og etter personfradrag i Norge og i Troms og Finnmark.

¹²³ Kilde er SSB tabell 08603, gjennomsnittlig alminnelig inntekt (etter særfradrag) for bosatte personer 17 år og eldre.

¹²⁴ I perioden 2020-2023 var Troms og Finnmark ett fylke.

Alternativ finansiering av Sametinget

	Alminnelig inntekt (kroner)	Etter personfradrag (kroner)
Norge	449 000	369 400
Troms og Finnmark	408 000	328 400

Tabell 9.1: Alminnelig inntekt i Norge og Troms og Finnmark, 2023.

Videre har vi beregnet mulige provenyvirkninger for Sametinget basert på tallene i Tabell 9.1. Provenyvirkningene er beregnet for tre ulike alternativer. I det første alternativet omfatter skatten personer i Sametingets valgmanntall. I 2023 var 23 488 personer innmeldt i Sametingets valgmanntall. I det andre alternativet antas det at skatten omfatter alle personer (både samer og andre innbyggere) bosatt i de fire nordligste fylkene. Vi har anslått antall personer 17 år eller eldre bosatt i de fire nordligste fylkene til 797 369.¹²⁵ I det tredje alternativet antas det at skatten omfatter hele Norges befolkning (igjen både samer og andre innbyggere). I 2023 var det om lag 4,5 millioner personer 17 år eller eldre som var bosatt i Norge.

	Alminnelig inntekt etter personfradrag per bosatt 17+	Antall	Skatteinntekter med 1% skatt (mill, kr.)
Valgmanntallet			
Norge	369 400	23 488	86,8
Troms og Finnmark	328 400	23 488	77,1
De fire nordligste fylkene			
Norge	369 400	797 369	2 945,5
Troms og Finnmark	328 400	797 369	2 618,6
Hele landet			
Norge	369 400	4 504 395	16 639,2
Troms og Finnmark	328 400	4 504 395	14 792,4

Tabell 9.2: Provenyberegninger, 2023.

Tabell 9.2 viser tentative provenyberegninger. Siste kolonne viser hvor store skatteinntekter Sametinget kan forventes å få dersom 1 prosentenhet av statens skatt på alminnelig inntekt overføres til Sametinget. Tabell 9.2 gir to provenyanslag, ett basert på gjennomsnittlig alminnelig inntekt hele landet (øvre grense) og ett basert på tilsvarende for Troms og Finnmark (nedre grense). Når provenyet beregnes med utgangspunkt i antall personer i Sametingets valgmanntall, vil en skatt på 1 prosent gi Sametinget inntekter på i størrelsesorden 77-87 millioner kroner. Provenyet øker naturlig nok med antall skattytere. Dersom antall skattytere i de fire nordligste fylkene legges til grunn, vil en skatt på 1 prosent gi Sametinget inntekter på 2,6-2,9 milliarder kroner. Og dersom Sametinget tillates å beskatte hele landet, vil en skatt på 1 prosent gi skatteinntekter på mellom 14,8 og 16,6 milliarder kroner.

¹²⁵ SSB oppgir kun nasjonale tall for bosatte personer 17 år og over på sine nettsider. Vårt anslag på antall innbyggere 17 år og over er beregnet som antall innbyggere 17 år og over i de fire nordligste fylkene multiplisert med forholdet (på nasjonalt nivå) mellom bosatte personer 17 år og over og innbyggere 17 år og over.

Provenyberegningene i Tabell 9.2 må ses i sammenheng med Sametingets bevilgninger over statsbudsjettet. I 2025 har Sametinget med inntekter på i alt 756 millioner kroner. Det er vanskelig for oss å si noe presist om hvor store inntekter som skal komme i tillegg til dagens bevilgninger over statsbudsjettet. Hvis vi legger til grunn at skatteinntektene skal utgjøre 50-100 millioner kroner per år, kan vi beregne Sametingets skattesatser med utgangspunkt i provenyberegningene. Vi velger å ta utgangspunkt i de nedre grensene i Tabell 9.2. Gitt at Sametinget kan beskatte alle som er oppført i valgmanntallet vil Sametingets skattesatser på alminnelig inntekt være 0,65 prosent hvis skatteinntektene skal utgjøre 50 millioner kroner og 1,30 prosent hvis skatteinntektene skal utgjøre 100 millioner kroner. For de to andre alternativene vil skattesatsene være langt lavere, nærmere bestemt 0,019 eller 0,038 prosent hvis Sametinget tillates å beskatte alle innbyggere i de fire nordligste fylkene og 0,0034 eller 0,0068 prosent hvis Sametinget tillates å beskatte alle innbyggere i landet.

Alternativt kan vi tenke oss at inntektsskatten ikke bare skal komme i tillegg til dagens bevilgning over statsbudsjettet, men at de helt eller delvis skal erstatte disse bevilgningene. Maksimal skattesats for Sametinget er differansen mellom skatt på alminnelig inntekt i Nord-Troms og Finnmark (18,5 prosent) og kommunesektorens skattesats. Kommunesektorens skattesatser var nokså stabile fram til 2025, men fra 2025 ble det gjort to endringer i skattefinansieringen av kommunesektoren. Som foreslått av Inntektssystemutvalget (NOU 2022: 10) ble halvparten av kommunenes formuesskatt overført til staten samtidig som netto eierinntekt (utbytte) ble tatt ut av alminnelig inntekt for kommunesektoren. All skatt på netto eierinntekt tilfaller etter dette staten. For å opprettholde en skatteandel på 40 prosent for kommunesektoren, var det nødvendig å øke de kommunale og fylkeskommunale skattesatsene på alminnelig inntekt fra 2024 (13,3 prosent) til 2025 (15,4 prosent). Det blir riktigst å legge skattesatsen for 2025 til grunn, så den maksimale skattesatsen for Sametinget blir da 3,1 (18,5-15,4) prosent. Videre må det tas hensyn til at kommunesektorens skattesats ikke ligger fast, men varierer fra år til år. Det må derfor legges inn en «sikkerhetsmargin» som tar høyde for dette. På skjønnsmessig grunnlag anslås maksimal skattesats for Sametinget til 2 prosent.

Med en skattesats på 2 prosent kan vi doble provenyanslagene i Tabell 9.2. Vi tar fortsatt utgangspunkt inntektstallene i Troms og Finnmark. Hvis Sametinget gis anledning til å beskatte personer i Sametingets valgmanntall, blir det maksimale provenyet 154 millioner kroner. Selv når det tas høyde for inntektsøkning fra 2023 til 2025 og at innmeldte i Sametingets valgmanntall er høyere i 2025 (25 676 personer) enn i 2023 (23 488) personer, vil maksimalt skatteproveny bare være tilstrekkelig til å delfinansiere Sametingets virksomhet.¹²⁶ I de tilfeller hvor beskatningsretten til Sametinget er geografisk avgrenset, enten til de fire nordligste fylkene eller hele landet, vil de maksimale skatteinntektene være langt høyere enn Sametingets samlede inntekter.

I vurderingen av skatteproveny må det tas hensyn til veksten i Sametingets valgmanntall har vært langt høyere enn den generelle befolkningsveksten. Ved opprettelsen av Sametinget i 1989 var det 5497 personer i Sametingets valgmanntall. I 2025 var antallet økt til 25 676 personer, en vekst på 367 prosent. Til sammenlikning økte antall

¹²⁶ Sametingets inntekter er 756 millioner kroner i 2025.

innbyggere i Norge 18 år og over med 39 prosent i samme periode. Før eller siden vil trolig forholdet mellom antall personer i Sametingets valgmanntall og befolkningen stabilisere seg, men foreløpig er det ingen tegn til dette. Om noe, har trenden heller gått i motsatt retning de senere årene. Dette tilsier at Sametingets skatteinntekter vil øke mer enn skatteinntektene for Norge som helhet, noe som trekker i retning av at en høyere andel skattefinansiering er mulig.

9.4 Hvem skal bestemme skattesatsen?

Et viktig spørsmål er hvem som skal bestemme skattesatsen. Vi vil i det følgende diskutere tre alternativer. Det første alternativet er at staten bestemmer, det andre alternativet er skattesatsen bestemmes som en del av forhandlinger eller konsultasjoner mellom staten og Sametinget, mens det tredje alternativet er at Sametinget bestemmer skattesatsen.

Alternativ 1: Staten bestemmer skattesatsen

Dette alternativet innebærer at staten (Stortinget) bestemmer skattesatsen uten at Sametinget har formell medbestemmelse. Én fordel med dette alternativet er at staten kan se skatteinntektene i sammenheng med statlige overføringer til Sametinget. Staten har med andre ord kontroll over hvor store midler som overføres til Sametinget. Ulempen er at Sametinget ikke har formell innflytelse over skattesatsen, noe som muligens er i strid med artikkel 4 i FNs erklæring om urfolks rettigheter.¹²⁷

Alternativ 1 har flere likhetstrekk med dagens finansiering av kommunene. Her vedtar Stortinget hvert år maksimalskattesatser for skatt på alminnelig inntekt for hhv. kommuner og fylkeskommuner.¹²⁸ I tillegg mottar kommunene overføringer fra staten, hvor det aller meste er rammeoverføringer gjennom inntektssystemet. Kommunene kan innenfor rammer definert av staten innføre eiendomsskatt, noe de fleste kommuner har gjort. Sametinget har ikke anledning til å skrive ut eiendomsskatt.

Alternativ 2: Skattesatsen bestemmes i forhandlinger mellom Sametinget og staten

Dette alternativet innebærer at Sametinget og staten forhandler om nivået på skattesatsen. Selv om det ikke eksisterer detaljerte beskrivelser en slik modell, er ofte bøndenes forhandlinger med staten om jordbruksoppgjøret brukt som inspirasjon.

For å sikre å reell medbestemmelse for Sametinget i en forhandlingsmodell må en del forutsetninger være oppfylte. Sametinget og staten må være likeverdige partnere i forhandlingene. I utgangspunktet er staten den sterkeste part, så likeverdighet må oppnås ved at Sametingets rolle i forhandlingene styrkes. Dette kan oppnås ved at Sametinget og staten inngår en avtale om grunnleggende regler for hvordan

¹²⁷ Artikkel 4 23 gjengitt i [kapittel 7.5](#).

¹²⁸ Tidligere vedtok Stortinget også minimumsskattesatser, men de senere årene har disse vært satt til null. I praksis har det ingen betydning siden alle kommuner og fylkeskommuner benytter maksimalskattesatsen. I den kommunale formuesskatten (fylkeskommunene har ikke formuesskatt) har imidlertid Bø i Vesterålen og Sande i Møre og Romsdal valgt å ha lavere skattesats enn maksimum.

forhandlingene skal foregå. Avtalen må inneholde bestemmelser om hva skal skje ved uenighet. I jordbruksforhandlingene kan Stortinget vedta et jordbruksoppgjør uten bondeorganisasjonenes medvirkning. Tilsvarende løsning ved uenighet om skattesats vil muligens være i konflikt med artikkel 4 i FNs erklæring om urfolks rettigheter.

Det må derfor vurderes løsninger som gir Sametinget større innflytelse, for eksempel etablering av en uavhengig nemnd som bestemmer skattesatsen. Dette tilsvarer den konfliktløsning som er valgt for lønnsoppgjørene i de tilfeller der staten griper inn med tvungen lønnsnemnd. I disse tilfellene er det Rikslønnsnemnda som bestemmer rammene for lønnsoppgjøret. Rikslønnsnemnda består av tre faste nøytrale medlemmer og partsrepresentanter som representerer arbeidstakere og arbeidsgivere. Det er kun de tre faste nøytrale medlemmene som har stemmerett. Denne modellen har likhetstrekk med konsultasjoner, og vil trolig ikke være i konflikt med artikkel 4 i FNs erklæring om urfolks rettigheter.

Avtalen om grunnleggende regler for hvordan forhandlingene skal foregå bør også inneholde bestemmelser om eventuelle reforhandlinger. Her er det naturlig å legge til grunn at begge parter må være enige om at avtalen skal reforhandles, samt at den gamle avtalen gjelder dersom partene ikke blir enige om en ny. Det antas at en forhandlingsmodell kan utformes slik at den sikrer Sametinget reell medbestemmelse slik at den ikke kommer i konflikt med artikkel 4 i FNs erklæring om urfolks rettigheter.

Alternativ 3: Sametinget bestemmer skattesatsen

Dette alternativet innebærer at Sametinget bestemmer skattesatsen. Det legges til grunn at staten tilpasser sin skattesats slik at summen av skattesatsene blir 22 prosent (18,5 prosent i Nord-Troms og Finnmark). Det betyr at hvis Sametinget innfører en skatt på alminnelig inntekt på 1 prosent, reduserer staten sin skattesats tilsvarende. Statens skattesats kan ikke være lavere enn null i Nord-Troms og Finnmark og 3,5 prosent i resten av landet. Gitt kommunesektorens skattesats for 2025 på 15,4 prosent, er den maksimale skattesatsen for Sametinget 3,1 prosent. For Sametinget vil altså maksimalskattesatsen i 2025 være 3,1 prosent.

I situasjoner hvor Sametinget ønsker å prioritere samiske formål høyere kan det øke skattesatsen. Fra en økonomisk synsvinkel vil dette i utgangspunktet gi en god avveining mellom nytte og kostnad ved ulike tiltak rettet mot den samiske befolkning. Men som vi skal se kan det skape utilsiktede effekter.

La oss anta at skattesatsen på alminnelig inntekt til Sametinget er under 3,1 prosent, for eksempel 0,5 prosent. Da oppstår det en situasjon hvor Sametinget kan øke skatten på alminnelig inntekt og utgifter til samiske formål samtidig som staten betaler ved å redusere sin skatt på alminnelig inntekt. Sametinget har med andre ord ingen insentiver til å begrense skatten. I alternativet hvor Sametinget kun tillates å beskatte personer i valgmanntallet kan vi se for oss at Sametinget utnytter skatten maksimalt, spesielt fordi det ikke vil være snakk om store beløp.

I alternativene med geografisk avgrensning, hvor Sametinget også tillates beskatte personer som ikke er oppført i valgmanntallet, vil modellen trolig bli oppfattet som udemokratisk. Selv om personer som ikke er oppført i valgmanntallet vil ha samme

skattesats på alminnelig inntekt som resten av befolkningen, vil de kunne oppfatte det som urimelig at deler av deres inntektsskatt, som samlet sett vil utgjøre betydelige beløp skal finansiere samisk formål som de har begrenset innflytelse over.

9.5 Fordeler og ulemper ved skattemodellen

En skattemodell innebærer at Sametinget helt eller delvis finansieres gjennom skatteinntekter.

Vi har vurdert tre alternativer for hvem som bestemmer skattesatsen: i) staten bestemmer, ii) forhandlinger mellom Sametinget og staten og iii) Sametinget bestemmer. Alternativet hvor staten bestemmer skattesatsen betraktes som lite aktuelt fordi det muligens er i konflikt med artikkel 4 i FNs erklæring om urfolks rettigheter. Alternativet hvor Sametinget bestemmer skattesatsen er også lite aktuelt fordi det innebærer at staten avgir skatteinntekter. I alternativene med geografisk avgrensning vil det kunne bli oppfattet som udemokratisk at Sametinget skal bestemme skattesatsen for personer som ikke er oppført i Sametingets valgmanntall.

Vi står da igjen med forhandlingsalternativet. Dette alternativet gir Sametinget mulighet til å påvirke skattesatsen samtidig som det ikke er i konflikt med artikkel 4 FNs erklæring om urfolks rettigheter. Den viktigste fordelen med skattemodellen, i kombinasjon med forhandlinger, er at Sametinget kan påvirke egne inntekter. Dette vil styrke det samiske demokrati og gi samisk selvstyre et mer reelt innhold.

Videre har videre vurdert tre alternativer for hvem skatten omfatter. I det første alternativet antas det at Sametinget kun kan beskatte personer som er innskrevet i Sametingets valgmanntall. De to andre er geografisk avgrenset til henholdsvis de fire nordligste fylkene og hele landet. Valget av hvem som skal omfattes av skatten har blant annet betydning for provenyet. Dersom skatten begrenses til Sametingets valgmanntall, vil skatteinntektene bare kunne delfinansiere Sametingets aktivitet. I de to alternativene med geografisk avgrensning kan Sametingets aktivitet fullfinansieres med skatteinntekter.

Én ulempe ved skattemodellen er at den trolig vil gi Sametinget mer ustabile inntekter enn dagens finansieringsmodell basert på overføringer fra staten. Skattegrunnlaget påvirkes av blant annet lønnsutvikling, kapitalinntekter og rentefradrag som varierer over tid. Ulempen vil være større jo høyere andel av Sametingets inntekter som kommer fra skatt. I et alternativ hvor skatteinntektene kommer i tillegg til dagens tilskudd over statsbudsjettet, vil ulempen trolig være liten.

10 Fondsmodell for finansiering av Sametinget

10.1 Innledning

I dette kapitlet utreder vi en fondsmodell for finansiering av Sametingets virksomhet. Fondet forutsettes å være under Sametingets forvaltning og hvor Sametinget kan disponere avkastningen fritt. Det skisseres to alternativer for etablering av fondet, enten et stort statlig innskudd eller at alle som ønsker det kan sette inn midler.

Det er naturlig å ta utgangspunkt i Statens pensjonsfond utland (SPU) eller oljefondet som det populært omtales som. Dette gjøres i kapittel 10.2. Hvor stort et samisk fond bør være behandles i kapittel 10.3, stabilitet i avkastningen er tema for kapittel 10.4 og intern eller ekstern forvaltning av et samisk fond diskuteres i kapittel 10.5. Hvordan sikre at Sametinget kan disponere avkastningen fritt er tema for kapittel 10.6. Kapittel 10.7 diskuterer fordeler og ulemper ved en fondsmodell.

10.2 Statens pensjonsfond utland (SPU)

Det er naturlige å benytte SPU som utgangspunkt for diskusjonen. Det er flere likhetstrekk mellom SPU og et eventuelt samisk fond. Det norske Storting forvalter SPU på vegne av den norske befolkning, mens Sametinget vil forvalte et samisk fond på vegne av det samiske folk. Finansdepartementet fastsetter mandatet for Norges Bank og NBIM (Norges Bank Investment Management¹²⁹) som beskriver hvordan midlene skal plasseres, herunder aksje- og obligasjonsandel. Som navnet på fondet tilsier, kan fondets midler kun plasseres i utlandet. Sametingets administrasjon, som kan betraktes som parallellen til Finansdepartementet, må etablere tilsvarende mandat for et samisk fond.

Andelen av fondets midler som investeres i aksjer har stor betydning for den økonomiske risikoen, men diversifisering bidrar til å begrense risikoen. SPU eier aksjer i om lag 8500 selskaper i mer enn 60 land, så aksjeporteføljen er godt diversifisert. Det er lovregulert at aksjeandelen skal være mellom 60 og 80 prosent, men de senere årene har man styrt mot en aksjeandel på 70 prosent. I perioder med stigende (fallende) aksjekurser må SPU selge (kjøpe) aksjer for å holde aksjeandelen rundt 70 prosent. Dette kalles rebalansering.

Ved utgangen av 2024 var verdien SPU 20 553 milliarder kroner,¹³⁰ hvorav aksjer utgjorde 14 604 milliarder kroner tilsvarende 71,1 prosent. Obligasjoner utgjorde 27,1 prosent. Obligasjonsporteføljen er også godt diversifisert ved at den er plassert i 1500 obligasjoner i nærmere 50 land. I tillegg har SPU mindre plasseringer i eiendom (1,7 prosent) og infrastruktur for fornybar energi (0,1 prosent).

SPU har de senere årene vokst betydelig, både absolutt og relativt til norsk økonomi. Fondet vokser på to måter. Gjennom netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og den løpende avkastningen av fondets plasseringer. Den såkalte handlingsregelen

¹²⁹ NBIM er en del av Norges Bank.

¹³⁰ Eksklusive kontanter og derivater.

bestemmer uttaket fra SPU. Hovedregelen er at fondet skal være evigvarende og også komme framtidige generasjoner til gode. Dette er operasjonalisert ved at bruken av fondsmidler som hovedregel skal være lik forventet realavkastning¹³¹ av fondet. Ved å begrense bruken av fondsmidler til forventet realavkastning opprettholdes fondet i realverdi eller fondets kjøpekraft. Fondet vil likevel vokse over tid fordi netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er positiv. I tillegg vil fondet øke i realverdi i år hvor det brukes mindre enn forventet realavkastning. På den andre siden vil fondet reduseres i realverdi i år hvor det brukes mer enn forventet realavkastning.

Forventet realavkastning er et sentralt begrep i forbindelse med handlingsregelen, og det er betimelig å spørre hva nivået på forventet realavkastning er? Da handlingsregelen ble innført i 2001 ble forventet realavkastning anslått til 4 prosent per år, se St. meld nr. 29 (2000-2001)¹³². I 2017 ble dette anslaget nedjustert til 3 prosent på grunn av generelt lavere avkastning i finansmarkedene. I Nasjonalbudsjettet 2024 (boks 3.4, side 56-59)¹³³ diskuteres behovet for en såkalt asymmetribuffer. Utgangspunktet for asymmetribufferen er at økonomien i perioder gjennomgår nedgangsperioder. Eksempler som nevnes er finansielle kriser, kraftige oljeprisfall, pandemi eller krig i nærområdene. Slike nedgangsperioder motsvares som regel ikke av oppgangsperioder av tilsvarende omfang. For å dempe negative utslag i produksjon og sysselsetting i nedgangsperioder, kan det være fornuftig å øke uttaket fra fondet i en periode. Det må også tas høyde for at det kan være politisk krevende å redusere bruken av fondsmidler når krisen er over. Analysen som bygger på en VAR-modell,¹³⁴ indikerer at asymmetribufferen bør utgjøre 0,3 prosent per år. Med andre ord, i normale tider bør fondsuttaket utgjøre om lag 2,7 prosent av fondets verdi.

10.3 Hvor stort bør fondet være?

Et viktig spørsmål som må avklares er hvor stort fondet bør være for at avkastningen skal gi Sametinget tilstrekkelige årlige inntekter. Hva som er tilstrekkelig, er et vurderingsspørsmål og må ses i sammenheng med Sametingets øvrige inntekter og om fondsinntekter skal erstatte noe av dagens overføringer fra staten eller ikke.

Tabell 9.1 viser størrelsen på fondet for ulike størrelser på den årlige avkastningen. Vi har tatt utgangspunkt i porteføljesammensetningen til SPU med en forventet realavkastning på 3 prosent per år. En sentral forutsetning for dette anslaget er en aksjeandel på 70 prosent. En høyere aksjeandel vil gi høyere forventet realavkastning enn 3 prosent, mens en lavere aksjeandel vil gi lavere forventet realavkastning. Vi har ikke tatt hensyn til asymmetribufferen beskrevet foran av to grunner. For det første være vil et samisk fond være betydelig mindre enn SPU slik at makroøkonomiske

¹³¹ Realavkastning er avkastning minus prisvekst.

¹³² St.meld. nr. 29 (2000-2001). Retningslinjer for den økonomiske politikken. Finansdepartementet.

¹³³ Meld. St. 1 (2023-2024). Nasjonalbudsjettet 2024. Finansdepartementet.

¹³⁴ En VAR-modell (Vector Autoregression) er en statistisk modell som brukes til å analysere dynamiske relasjoner mellom flere tidsserier samtidig.

betraktninger ikke er like relevante som for SPU. For det andre skal asymmetribufferen før eller siden skal brukes.

Årlig utbetaling (mill. kr.)	10	25	50	100	200
Innskudd (mill. kr)	333,3	833,3	1 666,7	3 333,3	6 666,7

Tabell 10.1: Innskudd og forventet årlig utbetaling i et fond for Sametinget.

Merknad: Beregningene forutsetter samme porteføljesammensetning som SPU som gir en forventet realavkastning på 3 prosent per år.

Vi ser fra Tabell 10.1 at en forventet utbetaling på 10 millioner kroner krever et innskudd på 333 millioner kroner, noe som tilsvarer 44 prosent av Sametingets inntekter i 2025. Høyere utbetaling krever naturlig nok høyere innskudd. Utbetaling på 100 eller 200 millioner per år krever innskudd på henholdsvis 3,3 og 6,7 milliarder kroner.

I en hypotetisk vurdering av hvem som skal finansiere innskuddet kan det være nyttig å se beløpene i forhold til antall personer i Sametingets valgmanntall. I juli 2025 var i alt 25 676 personer oppført i Sametingets valgmanntall. Innskuddet som er nødvendig for å gi en forventet utbetaling på 10 millioner kroner vil da utgjøre nesten 13 000 kroner per person i valgmanntallet. Med en forventet utbetaling på 25 millioner kroner øker innskuddet til om lag 32 500 kroner per person i valgmanntallet. Årlige utbetalinger på 100 eller 200 millioner vil kreve innskudd på henholdsvis 130 000 og 260 000 kroner per person i valgmanntallet.

Selv om personer som ikke er oppført i Sametingets valgmanntall også kan tenkes å ville gi finansiell støtte til Sametinget, er det neppe realistisk å generere store beløp ved frivillige bidrag fra den alminnelige befolkning. Et optimistisk anslag kan være 10 millioner kroner i årlig utbetaling, noe som utgjør 1,3 prosent av Sametingets inntekter i 2025. Høyere utbetalinger forutsetter innskudd fra staten og/eller private filantroper

10.4 Stabilitet i avkastningen

Av hensyn til stabilitet i utgiftene er det ønskelig at avkastningen ikke varierer mye fra år til år. Stabiliteten i avkastningen påvirkes av flere forhold. For det første påvirkes avkastningen av faktorer som Sametinget kan påvirke som diversifisering, aksjeandel, hvilke land fondet tillates å investere i, samt etiske hensyn. Et fond som er bredt investert i flere selskaper vil typisk ha en mer stabil avkastning enn fond med få selskaper i porteføljen. Videre må det tas stilling til om fondet skal tillates å plassere midler utenfor Norge eller ikke. Et fond som også er investert i utlandet vil over tid ha mer stabil avkastning enn et fond som er pålagt å kun investere innenlands. Aksjer gir høyere forventet avkastning enn obligasjoner, men også høyere risiko som gjenspeiles i mer ustabil avkastning. Valg av aksjeandel er viktig for stabiliteten i avkastningen. Et fond med en lav aksjeandel vil gi mindre risiko og følgelig mer stabil avkastning enn et fond med høy aksjeandel. Når det gjelder etiske hensyn, vil det være viktig å unngå plasseringer i selskaper eller land som bryter med urfolks rettigheter. Relevante faktorer som har betydning for stabiliteten i avkastningen, må reguleres av investeringsmandatet for fondet.

Avkastningen påvirkes også av faktorer utenfor Sametingets kontroll. Med ujevne mellomrom inntreffer børskrakk. I 2009, under finanskrisen, falt Oslo Børs med 51

prosent og Dow Jones med 30 prosent. Og nylig foretatte stresstester indikerer at SPU kan falle med så mye som 40 prosent i et scenario med en mer fragmentert verden.¹³⁵ Selv om børskrakk er ekstreme og sjeldne hendelser, varierer avkastningen i aksjemarkedet nokså mye fra år til år også i normale tider.

10.5 Intern eller ekstern forvaltning

Sametinget må ta stilling til hvordan fondet skal forvaltes. Det kan skilles mellom intern og ekstern forvaltning. Intern forvaltning innebærer at det etableres en egen enhet i Sametingets administrasjon med egne ansatte som er ansvarlig for forvaltningen av fondet. Sametinget må imidlertid utarbeide overordnede retningslinjer for forvaltningen. Dette innebærer å ta stilling til blant annet risiko, hvor aksjeandel er sentralt, rebalansering, hvilke land fondet skal kunne investere i, samt etiske hensyn.

Ekstern forvaltning innebærer at forvaltningen er delegert til miljø utenfor Sametinget. Eksempler kan være nasjonale miljøer som KLP, Storebrand eller Odin Forvaltning eller utenlandske miljøer som for eksempel Morgan Stanley. Selv om forvaltningen foretas av eksterne, vil det fortsatt være Sametingets ansvar å utarbeide overordnede retningslinjer for forvaltningen.

Eksterne forvaltere har tilgang på spesialisert kompetanse om finansmarkedene. Det vil trolig være mer kostbart for Sametinget å bygge opp tilsvarende kompetanse internt. Sametinget bør imidlertid ha tilstrekkelig kunnskap om finansielle markeder i egen organisasjon til å gi kvalifiserte og uavhengige råd til politikerne på Sametinget, samt å være et bindeledd mellom Sametinget og den eksterne forvalteren.

10.6 Autonomi med en fondsmodell

I mandatet for dette oppdraget er det forutsatt at fondet skal være under Sametingets forvaltning og at Sametinget skal kunne disponere avkastningen fritt. Med frihet i disponeringen av avkastningen vil Sametinget få større finansiell autonomi. Utfordringen er at staten kan begrense Sametingets frihet. Det bør derfor etableres regler som sikrer at Sametinget ikke bare i teorien, men også i praksis, kan disponere avkastningen fritt.

Et vanlig eksempel i den kommunaløkonomiske litteraturen er myke budsjettskranker (soft budget constraints). Rodden mfl. (2003)¹³⁶ argumenterer for at myke budsjettskranker vil lede til ineffektivitet og budsjettunderskudd i statens styring av kommunene. For å unngå svingninger i Sametingets utgifter, kan det være fristende for staten å kompensere lav avkastning i finansmarkedene ved å øke bevilgningene over statsbudsjettet i perioder hvor avkastningen i finansmarkedene er lav. Sametinget kan på sin side argumentere for at avkastningen i finansmarkedene er utenfor deres kontroll.

¹³⁵ Dagsavisen 7. april 2025 <https://www.dagsavisen.no/nyheter/nicolai-tangen-oljefondet-kan-falle-40-prosent/9700587>, besøkt 13. august 2025.

¹³⁶ Rodden, J., G. Eskeland og J. Litvack (2003). Fiscal decentralization and the challenge of the hard budget constraint. Cambridge: MIT Press.

Myke budsjettsskranker kan imidlertid på sikt bidra til å svekke Sametingets budsjettdisiplin, noe som verken er i statens eller Sametingets interesse.

Hva kan bidra til at Sametinget også i praksis kan disponere avkastningen fritt? Én mulighet er at staten, gjennom praksis, etablerer et troverdig rykte for ikke å kompensere Sametinget for lav avkastning i finansmarkedene. Dette vil være et eksempel på det Kydland og Prescott (1977)¹³⁷ omtaler som at staten «binder seg til masten». Men hvis avkastningen blir svært lav eller negativ, kan det være vanskelig for staten ikke å gi tilleggsbevilgninger. Trolig må det kombineres med andre tiltak. Ett mulig tiltak er å innføre økt fleksibilitet for Sametinget til å ta opp lån i perioder hvor avkastningen er lav. Det kan bidra til stabile utgifter selv om inntektene er ustabile. Et annet tiltak er å trekke på fondet i perioder hvor avkastningen er lav og bygge det opp igjen når avkastningen blir høyere. Det er liten forskjell mellom de siste to tiltakene.

Med et stort fond hvor avkastningen er så stor at den vil erstatte deler av dagens bevilgning over statsbudsjettet, må avkastningen i større grad ses i sammenheng med de statlige bevilgningene. Vi snakker da trolig om et fond som er etablert ved et stort innskudd fra staten. Som for kommunene må egne inntekter ses i sammenheng med overføringer fra staten. Staten vil trolig først og fremst være opptatt av Sametingets samlede inntekter (avkastning fra fondet og statlige tilskudd). For Sametinget vil det også være viktig hvor store inntekter som kommer fra fondet fordi det antas å gi større autonomi. Alt annet likt betyr denne interessekonflikten at staten og Sametinget vil være uenige om størrelsen på fondet. Staten vil typisk ønske et mindre fond enn Sametinget fordi avkastningen fra fondet vil variere mye over tid, mens Sametinget ønsker et stort fond fordi det kan være en fordel i et strategisk spill mot staten.

10.7 Fordeler og ulemper ved en fondsmodell

Vi har i dette kapitlet diskutert en mulig fondsmodell for Sametinget. Med samme investeringsprofil som SPU kan fondet oppnå en forventet realavkastning på 3 prosent per år uten at fondet reduseres i realverdi. Fordelen med en fondsmodell er at Sametinget kan disponere avkastningen fritt, noe som bidrar til økt finansiell autonomi. Én ulempe er at finansplasseringer medfører ustabilitet i inntektene, spesielt hvis fondet er stort.

Sametinget må utarbeide retningslinjer for forvaltningen fondet. Formålet bør være høy avkastning med akseptabel risiko. En høy aksjeandel gir høy forventet avkastning, men også høy risiko. Sametinget må ta stilling til hva som er akseptabel risiko ved å vedta intervall for aksjeandelen. For å begrense risikoen ytterligere bør fondet være investert i et stort antall selskaper, også i utlandet. Det bør også forvaltes eksternt for å utnytte spesialisert kompetanse om finansmarkedene. Sametinget bør imidlertid ha tilstrekkelig kompetanse intern for å kunne gi kvalifiserte og uavhengige råd til politikerne.

¹³⁷ Kydland, F.E. og E.C. Prescott (1977). Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy* 85, 473-492.

11 Anbefaling

Utredningen har vist at dagens finansieringsmodell for Sametinget er prinsipielt problematisk og i praksis utilstrekkelig for å sikre en reell og forutsigbar økonomisk autonomi. For å oppfylle folkerettens krav og etablere et reelt, likeverdig partnerskap mellom staten og det samiske folk, er det nødvendig med en fundamental endring. Basert på analysen av de ulike alternativene, fremmes følgende rangerte anbefaling.

11.1 Innføring av en skattemodell

Vi vil på bakgrunn av utredningen anbefale at det innføres en skattemodell som den foretrukne løsningen for å finansiere Sametinget. Dette er den modellen som i størst grad fremmer reell økonomisk selvbestemmelse, ansvarliggjør Sametinget overfor sitt eget folk, og etablerer et genuint likeverdig forhold til staten. En slik modell er også i tråd med internasjonal beste praksis fra andre urfolksjurisdiksjoner, hvor egen beskatningsrett anerkjennes som en sentral del av selvstyret.

Implementeringen kan skje gradvis:

Innledende fase: I første omgang etableres en rett for Sametinget til å motta en andel av inntektsskatten fra personer innmeldt i Sametingets valgmanntall. Denne andelen bør fastsettes gjennom forhandlinger mellom staten og Sametinget. Inntektene fra denne ordningen vil i starten komme som et tillegg til dagens rammebevilgning, for å redusere sårbarheten for økonomiske svingninger.

Langsiktig mål: Over tid kan skatteinntektenes andel av Sametingets totale budsjett økes, etter hvert som modellen evalueres og erfaringer høstes. Målet er en robust finansiering der Sametinget har en betydelig og selvstendig inntektsbase som reduserer avhengigheten av årlige statlige overføringer.

Andelsmodellen og fondsmodellen vil også kunne gi Sametinget økt finansiell autonomi, men ikke i samme grad og like enkelt som ved skattemodellen. Andelsmodellen forutsetter enighet om både finansiering og oppgaver, noe som vil være en tidskrevende prosess. Om det i det hele tatt er mulig å oppnå enighet er svært usikkert. Fondsmodellen vil være krevende å etablere. Sametinget og Sametingets administrasjon må utarbeide detaljerte retningslinjer for forvaltningen av fondet. Selv om forvaltningen gjøres av eksterne, må det bygges opp kompetanse i Sametingets administrasjon som kan gi kvalifiserte og uavhengige råd til Sametingets politikere. I tillegg vil en fondsmodell gi ustabile inntekter fordi avkastningen varierer mye fra år til år. En skattemodell er relativt enkel å etablere fordi den kan komme i tillegg til dagens bevilgninger over statsbudsjettet, den er basert på en skatt som allerede deles mellom ulike forvaltningsnivåer og Sametingets skatteinntekter vil automatisk øke over tid i takt med inntektsutviklingen i samfunnet. Skattemodellen vil også gi ustabile inntekter, men ustabiliteten vil være klart mindre enn for fondsmodellen.

11.2 Inkludering i konsultasjonslovgivningen og eget rettssubjekt

Uavhengig av hvilken finansieringsmodell som velges, er det en absolutt forutsetning at unntaket for statsbudsjettet i samelovens konsultasjonsbestemmelser fjernes. Dagens

situasjon, hvor de økonomiske rammene for samisk selvstyre ensidig fastsettes av staten uten reelle konsultasjoner, er en fundamental strukturell svakhet som undergraver partnerskapet.

Å inkludere de økonomiske rammebetingelsene i konsultasjonsplikten er det minste nødvendige steget for å bevege seg bort fra "lua i hånda"-situasjonen og anerkjenne Sametinget som en likeverdig part. Dette vil sikre at Sametinget har formell medbestemmelse over de rammene som er avgjørende for å kunne ivareta sitt mandat, i tråd med folkerettens intensjoner.

En konsekvens av den økonomiske autonomi som alle modellene etterstreber er at Sametinget etableres som eget rettssubjekt. Sametinget bør ha frihet til å planlegge langsiktig, foreta avsetninger og låneopptak ved behov og stå fritt til å gjøre avtaler på det økonomiske området. Dette forutsetter igjen egen kontroll- og revisjonsløsning.

11.3 Etablering av et felles faktagrunnlag

For at konsultasjoner eller forhandlinger om økonomi skal være meningsfulle og konstruktive, må partene ha en felles forståelse av det økonomiske og statistiske grunnlaget. Dagens prosesser preges tidvis av uenighet om fakta, noe som hindrer fremdrift.

Det anbefales derfor at det etableres et partssammensatt teknisk beregningsutvalg for samiske formål, etter modell av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Et slikt utvalg skal bestå av representanter fra Sametinget, relevante departementer og uavhengige eksperter. Dets mandat vil være å levere et omforent og nøytralt faktagrunnlag om den økonomiske situasjonen, kostnadsutvikling og statistiske trender i det samiske samfunnet. Dette vil danne et felles utgangspunkt for de årlige budsjettprosessene og fremtidige forhandlinger, og dermed høyne kvaliteten på den politiske dialogen. Vi anbefaler at det nye beregningsutvalget kommer i tillegg til *Samiske tall forteller* og *Samisk statistikk*.

12 Om utrederne og referansegruppen

Rune Fjellheim AS

Rune Fjellheim AS, <https://fjellheim.tv>, er et konsulentselskap som leverer tjenester innen samiske og urfolksrelaterte spørsmål innenfor flere felt. Selskapet har levert utredninger knyttet til bærekraftig næringsutvikling, arealvern i reindriften, interkommunalt forsøk med motorferdsel i utmark, tjenester i forbindelse med Karasjoks befolknings krav om kollektiv eiendomsrett i Karasjok kommune gjennom utmarksdomstolen for Finnmark og til Høyesterett samt arbeid knyttet til det samiske forskningsfeltet via Samerådet.

Rune Fjellheim er utdannet samfunnsøkonom (cand. oecon) fra Universitetet i Oslo i 1991. Han har tilleggsutdanning i nordsamisk og innen programmering. Han har 23 års erfaring fra Sametingets administrasjon hvorav 12 år som direktør (2008–2020). I tillegg har han ledet Arktisk råds urfolkssekretariat i København og Samerådets arktis- og miljøavdeling. Han har inngående kjennskap til sametingets budsjetteringsprosesser, politiske strukturer og samhandling med statlige myndigheter. Han har bred erfaring med politikkutvikling, nasjonale og multinasjonale forhandlinger, samt dybdekunnskap innen samiske og urfolksrelaterte spørsmål. Fjellheim har tidligere fordypet seg i temaet gjennom å skrive artikkelen *Selvbestemmelse og økonomi* – i Gáldu Čála 2/2008. Artikkelen gjør rede for en tenkt finansieringsmodell for Sametinget basert på en kombinasjon av forhandlinger med negativ avgrensning og en andel av statsbudsjettet basert på en befolkningsandel.

Senter for økonomisk forskning (SØF)

Senter for økonomisk forskning (SØF) er en avdeling i NTNU Samfunnsforskning AS. De viktigste forskningsområdene for SØF er offentlig økonomi med særlig vekt på kommunaløkonomi, skatt, utdanning, arbeidsmarked og konjunkturovervåking. SØF har en stab på syv forskere og en årlig omsetning på om lag 10 millioner kroner. For mer informasjon vises det til nettsiden <https://samforsk.no/>

Lars-Erik Borge, forskningssjef/professor, er utdannet samfunnsøkonom (cand. oecon) fra Universitetet i Oslo i 1990 og tok doktorgrad samme sted i 1995. Han har siden avlagt embetseksamen i 1990 vært tilknyttet Institutt for samfunnsøkonomi ved NTNU og har siden 2003 vært forskningssjef i SØF. Borges viktigste forskningsfelter er kommunaløkonomi, offentlig økonomi og politisk økonomi. Han har betydelig vitenskapelig produksjon innenfor disse områdene og har også utført en rekke prosjekter med anvendt karakter for departementer, direktorater og kommunesektor. Han har deltatt i offentlige utredninger om det kommunale inntektssystemet (NOU 1996: 1 og NOU 2005: 18) og han ledet grønn skattekommisjon (NOU 2015: 15). Av særlig relevans for dette prosjektet er at han i perioden 2000–2023 ledet Det tekniske for beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi og at han i 2010 publiserte en artikkel om finansiering av sametingets virksomhet i tidsskriftet Gáldu Čála.

Referansegruppen for utredningen

John B. Henriksen er en erfaren jurist og ekspert på urfolks rettigheter med omfattende internasjonal erfaring. Med en Cand. Jur. fra Norge og en MSc i International Policy fra University of Bristol, har han hatt sentrale roller som spesialrådgiver ved Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) og som medlem av Finnmarkskommisjonen, hvor han arbeider med å kartlegge rettigheter til land og naturressurser i Finnmark. Henriksen har også representert Sametinget internasjonalt, spesielt i FN, og har fungert som medfasilitator i FNs generalforsamling for verdenskonferansen om urfolk. Som tidligere leder av FNs ekspertmekanisme for urfolks rettigheter (EMRIP) har han bidratt betydelig til fremme av urfolks rettigheter globalt. Han har også omfattende undervisningserfaring innen menneskerettigheter og har undervist ved universiteter som Columbia University og Samisk høyskole. Flytende i norsk, engelsk og samisk, kombinerer Henriksen juridisk ekspertise med dyp kulturell innsikt, noe som gjør ham til en uvurderlig ressurs i arbeidet for urfolks rettigheter nasjonalt og internasjonalt.

Eva Josefsen er professor ved UiT Norges arktiske universitet med spesialisering i samepolitikk, regionalpolitikk og urfolksrettigheter. Med en doktorgrad i statsvitenskap fra UiT har hun omfattende forskningsinteresser som inkluderer ressursforvaltning, governance- og samstyringsordninger, valgforskning samt kjønn, makt og representasjon. Josefsen har ledet og deltatt i flere betydningsfulle forskningsprosjekter, blant annet om forventninger til sannhets- og forsoningsprosesser i det norske velferdssamfunnet for samer og kvener/norskfinner. Hun har tidligere arbeidet som seniorforsker ved Norut Alta og har erfaring fra Sametinget, noe som gir henne en unik kombinasjon av akademisk og praktisk innsikt. Med undervisningserfaring på bachelor-, master- og doktorgradsnivå har hun veiledet studenter og bidratt til faglig utvikling innen sitt felt. Josefsen har publisert en rekke vitenskapelige artikler og har redaktørerfaring fra antologier, noe som understreker hennes betydelige bidrag til forskning på urfolks rettigheter og politisk deltakelse.

Mads Fjeld Wold er en økonom med spesialisering innen ressurs- og miljøøkonomi, med særlig fokus på fiskeriøkonomi. Han er i avslutningsfasen med en Ph.D. fra Norges Handelshøyskole (NHH). Avhandlingen har tittel "Topics in Fisheries Economics" under veiledning av professor Linda Nøstbakken. Wold har erfaring som forsker ved Senter for økonomisk forskning ved NTNU Samfunnsforskning AS, hvor han arbeider med prosjektbasert forskning på økonomiske temaer som kommunale investeringer, med oppdragsgivere som KS og Kommunal- og distriktsdepartementet. Tidligere har han vært forskningsassistent ved SNF og Ph.D.-stipendiat ved NHH, hvor han også bidro som undervisningsassistent i emner som makroøkonomisk teori, petroleumsøkonomi og ressursøkonomi. Han har presentert sin forskning på internasjonale konferanser som EAERE og NAERE, og har solid kompetanse innen dataanalyse og programmering. Med flytende ferdigheter i norsk og engelsk, kombinerer Wold teknisk ekspertise med en dyp forståelse for miljø- og ressursøkonomiske problemstillinger. Særlig relevant for dette prosjektet er at han nylig var prosjektleder for et prosjekt om kommunenes merkostnader til tospråklighet (samisk og norsk).