

RAPPORT

SAMETINGET

Analyse av driftstilskuddsordningen for duodji

Utarbeidet av Consis Karasjok AS  
22.12.2015

<b><u>1</u></b>	<b><u>BAKGRUNN OG FORMÅL .....</u></b>	<b><u>4</u></b>
<b><u>2</u></b>	<b><u>MANDAT, FORMÅL, ORGANISERING OG METODER .....</u></b>	<b><u>4</u></b>
2.1	MANDAT FOR ANALYSEN.....	4
2.2	ORGANISERING AV ANALYSEARBEIDET .....	5
2.3	DEFINISJON AV DUODJIORGANISASJONENE.....	6
2.4	METODISK TILNÆRMING .....	7
<b><u>3</u></b>	<b><u>OM NÆRINGSAVTALEN OG DRIFTSTILSKUDDSORDNINGEN.....</u></b>	<b><u>9</u></b>
3.1	NÆRINGSAVTALEN FOR DUODJI .....	9
3.2	DRIFTSTILSKUDDSORDNINGEN .....	10
3.2.1	REGISTRERING I DUODJIREGISTERET .....	10
3.2.2	VILKÅR FOR UTDELING AV DRIFTSTILSKUDD .....	10
3.2.3	BEREGNINGSREGLER FOR DRIFTSTILSKUDD .....	11
3.2.4	KRAV TIL DOKUMENTASJON OG KONTROLLRUTINER FOR DRIFTSTILSKUDDSORDNINGEN.....	11
3.2.5	ØKONOMISKE TALL .....	15
<b><u>4</u></b>	<b><u>BEHOV FOR ENDRING AV DRIFTSTILSKUDDSORDNINGEN.....</u></b>	<b><u>18</u></b>
4.1	DRIFTSTILSKUDDSORDNINGEN OG NÆRINGSAVTALEN I DUODJI.....	18
4.2	SAMMENDRAG AV KONTROLLRAPPORTENE.....	19
4.3	SAMETINGET OM ENDRINGSPROSESSEN .....	21
<b><u>5</u></b>	<b><u>OVERORDNET MULIGHETSSTUDIE I FORHOLD TIL ALTERNATIVER TIL DAGENS ORDNING.....</u></b>	<b><u>22</u></b>
5.1	UTFORDRINGER I FORHOLD TIL DRIFTSTILSKUDDSORDNINGEN .....	22
5.2	SAMETINGETS HØRINGSNOTAT OG ALTERNATIVER .....	23
5.3	ANDRE ALTERNATIVER .....	26
5.3.1	KUNSTNERAVTALE - SAMMENDRAG.....	26
5.3.2	REINDRIFT.....	28
5.3.3	JORDBRUKSAVTALEN .....	29
5.4	VURDERINGER .....	33
<b><u>6</u></b>	<b><u>ALTERNATIVE ORGANISASJONS- OG FORVALTNINGSMODELLER .....</u></b>	<b><u>34</u></b>
6.1	ORGANISASJONSMODELLER .....	34
6.1.1	INNSPILL FRA DUODJIORGANISASJONENE .....	34
6.1.2	SAMMENFATNING AV INNSPILL FRA DUODJIORGANISASJONENE .....	35
6.1.3	MODELLMULIGHETER .....	36
6.1.4	ALTERNATIVE ORGANISASJONSFORMER.....	38
6.1.5	FORSLAG OM ORGANISASJONSFORM.....	39
6.1.6	FORSLAG I FORHOLD TIL ORGANISASJONSSTRUKTUR.....	40
6.2	KONTROLL MED DRIFTSTILSKUDDSMIDLENE .....	42
6.2.1	INNLEDNING .....	42
6.2.2	KONTROLLSTRUKTUREN .....	42

<b>6.2.3</b>	<b>KONTROLLSYSTEM</b> .....	<b>44</b>
<b>6.2.4</b>	<b>OM ENDRINGER I KONTROLLSYSTEMET</b> .....	<b>46</b>
<b>6.3</b>	<b>DET ADMINISTRATIVE BEHOVET</b> .....	<b>50</b>
<b>7</b>	<b><u>OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER</u></b> .....	<b>51</b>
<b>7.1</b>	<b>OPPSUMMERING</b> .....	<b>51</b>
<b>7.2</b>	<b>ANBEFALINGER</b> .....	<b>52</b>
<b>7.3</b>	<b>FORSLAG TIL FASE TO</b> .....	<b>56</b>

## **1 BAKGRUNN OG FORMÅL**

I Næringsavtalen for duodji 2015 ble partene enige om å vurdere om duodjiorganisasjonene kan overta forvaltningen av driftstilskuddsordningen.

Næringsavtalen for duodji forhandles hvert år mellom partene Sametinget og duodjiorganisasjonene Sámiid Duodji (SD) og Duojáriid Ealáhussearvi (DES).

Formålet med oppdraget er å:

- Vurdere om duodjiorganisasjonene kan overta forvaltningen av driftstilskuddsordningen for duodji
- Foreslå og vurdere ulike forvaltnings- og organisasjonsmodeller som kan gi en mer effektiv forvaltning av driftstilskuddsordningen.

Gjennomføringen av fase en skal gi et beslutningsgrunnlag i forhold til iverksettelse av fase to.

## **2 MANDAT, FORMÅL, ORGANISERING OG METODER**

### **2.1 Mandat for analysen**

Mandatet er iht. oppdragsbeskrivelsen som følger:

«I Næringsavtalen for duodji 2015 ble partene enig om å vurdere om duodjiorganisasjonene kan overta forvaltningen av driftstilskuddsordningen.

Det forutsettes at foreslåtte løsninger tilfredsstillende gjelder lover og regler, herunder skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen, samt prinsipper knyttet til Statens økonomireglement.

Det forutsettes at organisasjonene involveres i arbeidet og at det minimum avholdes to møter i arbeidsgruppen der duodjiorganisasjonene og Sametinget deltar. Ekstern konsulent driver fram prosessen og sørger for at partene møtes. Det bør også vurderes en workshop/større møte hvor flere tilknyttet duodjimiljøene/-næringen inviteres til drøfting av temaet.

Samisk kunstneråd og kunstneravtalen kan være et eksempel på mulig organisering og forvaltning.»

På bakgrunn av møtet med Sametinget den 3. juni 2015, ble mandatet presisert som følger:

- Arbeidet gjennomføres fasedelt og denne rapporten omhandler første fase, men samtidig skisseres innholdsmomenter i forhold til fase to.
- Hovedfokus i fase en vil være å vurdere om det er mulig for duodjiorganisasjonene å overta driftstilskuddsordningen, og i dette inngår også hvilke forutsetninger som må være oppfylt for en eventuell overdragelse.

På bakgrunn av mandatet og drøftelser med oppdragsgiver er arbeidet i fase en konkretisert slik:

- Gjennomgang av nåsituasjonen for driftstilskuddsordningen, ved dokumentgjennomgang og prosessmøter med oppdragsgiver og duodjiorganisasjonene.
- Overordnet mulighetsstudie i forhold til alternativer til dagens ordning. Herunder skal det fremkomme vurderinger av ulike organiseringsmodeller og forslag til valg av modell. I denne sammenheng vurderes også det administrative behovet for den foreslåtte modellen.
- For å kunne vurdere mulighetene må innspill innhentes fra oppdragsgiver og de berørte organisasjonene. I denne sammenheng vil det også være nødvendig å vurdere organisasjonsformer for sammenlignbare sektorer.
- Utarbeidelse av forslag til videre fremdrift for fase to, mht innhold, organisering av arbeidet og fremdriftsplan.
- Utarbeidelse av rapport for arbeidet i fase en.

Forslaget til videre fremdrift i fase to vil fremkomme i rapporten fra fase en. Som et utgangspunkt ble det skissert noen sentrale punkter som vi ser for oss skal behandles i fase to, slik:

- Valg av organiseringsmodell (forvaltningsorgan)
- Retningslinjer
- Kontrollrutiner/klageorgan
- Sanksjoner
- Finansiering
- Praktisk gjennomføring av omstillingen av tilskuddsmodellen

## **2.2 Organisering av analysearbeidet**

Arbeidet er gjennomført av Consis Karasjok AS med følgende bemanning:

- Daglig leder og autorisert regnskapsfører Ingvald Laiti, Consis Karasjok AS
- Siviløkonom Isak Mathis Henriksen
- Siviløkonom Mathis H. K. Sara

Det er avholdt to møter i arbeidsgruppen, hvor representanter fra duodjiorganisasjonene og Sametinget har deltatt. Arbeidsgruppen har bestått av representanter fra:

- SD
- DES
- Sametinget

## 2.3 Definisjon av duodjiorganisasjonene

### Duojáriid Ealáhussearvi (Des)

Duojáriid Ealáhussearvi har besøksadresse Fitnodatgeaidnu, 9730 Karasjok. Organisasjonen ble stiftet i 1998 og er registrert som FLI under bransjen "aktiviteter i andre interesseorganisasjoner ikke nevnt annet sted". Selskapets firmanavn i Brønnøysundregisteret er Duojáriid Ealáhussearvi.<sup>1</sup>

Selskapets vedtekter beskriver virksomhetens formål som følger:

Duojáriid Ealáhussearvi er en partipolitisk uavhengig organisasjon.

- Organisasjon skal være en høringsinstans for myndighetene.
- Organisasjonen er næringspolitisk organisert med formål å arbeide for:

- a) At den enkelte duodjiprodusent får tilfredsstillende arbeidsbetingelser og utviklingsmuligheter.
- b) Bedre rammevilkår for enkeltprodusenters lønnsomhet.
- c) Nettverkssamarbeid i forbindelse med innkjøp av råvarer og salg av ferdig produkter.

Organisasjonens organer er:

- 1) Årsmøtet.
- 2) Styret.
- 3) Arbeidsutvalg
- 4) Eventuelle årsmøte nedsatte utvalg
- 5) Sekretariat.

Styret: 5 medlemmer med vara.

Forhandlingsutvalg: 2 medlemmer, 2 vara

Fagutvalg: 3 medlemmer, med vara

Økonomiutvalg: 1 medlem og vara

### Landsorganisasjonen Sámiid duodji

Sámiid Duodji er en landsomfattende medlemsorganisasjon som arbeider for å bedre duodjiutøvernes rammebetingelser i tillegg til service - og informasjonsoppgaver for sine medlemmer. Landsorganisasjonen Sámiid Duodji ble stiftet i 1979.<sup>2</sup>

### Samiid Duodjis formålsparagraf lyder:

"1. Samiid Duodji er en landsomfattende organisasjon hvor formålet er å fremme duodjiutøvernes interesser økonomisk, faglig, sosialt og kulturelt.

2. Samiid Duodji skal arbeide for å bedre duodjiutøvernes rammebetingelser i tillegg til å ha serviceoppgaver for sine medlemmer, arbeide for å ivareta duodjis særegenhet og å fremme samisk duodji faglig, kulturelt, sosialt og økonomisk.

Organisasjonen har som formål å være pådriver for utvikling av kulturbærende og næringsrettet duodjivirksomhet."

---

<sup>1</sup> [www.180.no/firmavis](http://www.180.no/firmavis)

<sup>2</sup> [www.duojar.no](http://www.duojar.no)

Etter den nye omorganiseringen i 2000 ble det oppretta 6 regioner:

- Sørsamisk område
- Nordland
- Troms
- Vest-Finnmark
- Midt Finnmark
- Øst-Finnmark

På landsmøte i 2014 ble faggruppa tatt bort og Ungdomsgruppa godkjent.

## 2.4 Metodisk tilnærming

Analysen bygger på følgende metoder for innsamling av data:

- Dokumenter fra Sametinget knyttet til næringsavtalen for duodji og de årlige økonomiske rapportene for næringen.
- Relevante rapporter om duodjinæringen.
- Innspill fra aktører i forhold til arbeidets problemstillinger, herunder også:
  - Møter med arbeidsgruppen hvor både duodjiorganisasjonene og Sametinget har deltatt.
  - Arbeidsmøter med oppdragsgiver, respektive duodjiorganisasjoner og Samisk kunstneråd, for informasjonsinnhenting og drøfting av aktuelle problemstillinger.

I forhold til innspill fra aktører ble dette også på bakgrunn av møte i arbeidsgruppen den 25. august 2015, sendt ut en mer detaljert forespørsel til aktørene mht utfordringer. Denne forespørselen siteres slik:

«Av mandatet fremkommer følgende formål for oppdraget:

- Vurdere om duodjiorganisasjonene kan overta forvaltningen av driftstilskuddsordningen.
- Foreslå og vurdere ulike forvaltnings- og organisasjonsmodeller som kan gi en mer effektiv forvaltning av driftstilskuddsordningen
- Gjennomføringen av fase en skal gi et beslutningsgrunnlag i forhold iverksettelse av fase to.

Arbeidet er således avgrenset til å omfatte driftstilskuddsordningen. På denne bakgrunn bes organisasjonene om å komme med innspill mht utfordringer i denne forbindelse. Det understrekes at momentlista nedenfor ikke er uttømmende og at det følgelig er ønskelig at organisasjonene også tar opp eventuelle andre utfordringer og problemstillinger knyttet til driftstilskuddsordningen.

Hvilke utfordringer står vi ovenfor med nåværende tilskuddsordning?

- Administrasjon av driftstilskuddsordningen
  - Skal det etableres en felles administrasjon med deltakelse fra Sámiid Duodji (SD) og Duojáriid Ealáhussearvi (DES)

- Hvilken organisasjonsmodell/forvaltningsorgan og eventuelle synspunkter på forhold som organisering og administrasjon?
  - Tildelingskriterier og vurdering av eventuelle endringer i forhold til dagens tildelingskriterier?
  - Hvordan skal søknadsgrunnlaget dokumenteres og kontrolleres (eksempelvis regnskapstall)?
  - Duodjiregister – skal det fortsatt anvendes (herunder hvilke produkter som godkjennes som egenprodusert duodji)
  - Klageinstans, hvordan bør dette organiseres?
  - Sanksjoner (Skal dagens sanksjonsmuligheter fortsatt gjelde og hvem skal utøve disse)
  - Finansiering av administrasjonen og hvilke muligheter ser man til en mer effektiv og rasjonell administrasjon av driftstilskuddsordningen?
- Duodji – hva inngår i begrepet egenprodusert duodji og hvem skal definere dette?
  - Sporbarheten av duodjiproduktene – hvordan kan vi vite hvem som har produsert produktene?
  - Hvordan kontrollere om søkerne mottar andre typer driftstilskudd fra Sametinget?
  - Hvilke krav skal det stilles til dokumentasjon av duodjikompetanse (eventuelt om det også skal stilles krav til annen kompetanse)?
  - Kjøreregler ved habilitetsspørsmål?
  - Er det andre momenter som kan gjøre driftstilskuddsordningen enklere og mer målrettet i forhold til dagens ordning?»



### **3 OM NÆRINGSAVTALEN OG DRIFTSTILSKUDDSORDNINGEN**

#### **3.1 Næringsavtalen for duodji**

I henhold til Hovedavtalen for duodjinæringen av 29. mars 2005, har Sametinget og duodjiorganisasjonene Duojáriid Ealáhussearvi og Landsorganisasjonen Sámiid Duodji inngått en årlig næringsavtale for duodji. Partene forhandler og inngår hver høst en avtale om den økonomiske rammen for det påfølgende budsjettåret. Næringsavtalen for duodji 2016 har en ramme på 7,9 mill kr og omfatter følgende tilskuddsordninger:

- Utviklings – og investeringstiltak (budsjett for 2016 på 3,4 mill. kr)
  - Investeringer
  - Utviklingstiltak
  - Opplæring/kompetanse
  - Kurs
  - Konsulentbistand
  - Etablererstipend
  - Prosjekter
  - Markedsanalyse
  - Hospitering
  - Salgs- og markedsføringstiltak
  - Duodjitiltak for jubileumsåret 2017
  - Utredning om driftstilskuddsordningen
- Driftstilskudd til duodjiutøvere (budsjett for 2016 på 1,9 mill. kr)
- Velferdsordninger til utøvere av duodji (budsjett for 2016 på 0,05 mill. kr)
- Organisasjonstilskudd til hovedorganisasjoner i duodji (budsjett for 2016 på 1,85 mill. kr)
  - Landsorganisasjonen Sámiid Duodji (inntil 1,25 mill. kr) og Duojáriid ealáhussearvi (inntil 0,6 mill. kr)
- Salgsfremmende tiltak (budsjett for 2016 på 0,35 mill. kr)
- Administrative kostnader til fag og økonomisk utvalg (budsjett for 2016 på 0,15 mill. kr)

Målet for næringsavtalen er å utvikle en næringsrettet duodji med økt lønnsomhet og omsetning av egenproduserte varer.

Driftstilskuddsordningen, som er hovedfokus for denne utredningen, er således en del av et sett med virkemidler for å oppfylle avtalens formål.

## 3.2 Driftstilskuddsordningen

Søknader om driftstilskudd til duodjibedrifter/-utøvere behandles i en todelt prosess, slik:

- Nye interessenter må først søke om å bli godkjent medlem av duodjiregisteret. Søknadsfristen er 1.juni og faglig utvalg behandler søknadene.
- Driftstilskuddet må det søkes om hvert år basert på data fra forrige driftsår og søknadsfristen er 25. oktober.
- Driftstilskuddssøknadene behandles av Sametinget.

### 3.2.1 Registrering i duodjiregisteret

Fra retningslinjene fremkommer følgende krav til søknader om registrering i duodjiregisteret:

- Egenerklæring om søkerens kompetanse
- Liste over duodjiprodukter som produseres
- Liste over materialer i produksjonen
- Dokumentasjon på egenprodusert duodji.
- Kassaoppgjør/z-rapport, nummererte kvitteringer eller revisorbekreftelse
- Liste over antall type solgte varer, antall og pris eks. mva (Listen skal stemme med omsetning i følge hovedbok og næringsoppgave)
- Næringsoppgave
- Tilleggsskjema for primærnæringer dersom man har inntekt fra primærnæring i tillegg til duodji
- Utskrift av ligning for foregående år
- Omsetningsoppgave for foregående år og bankutskrift/kvittering på at den er betalt. Omsetning av egen produsert duodji skal være minst kr 50 000.
- Oversikt over samlet posteringer for salg av egenprodusert duodji foregående år
- Utskrift av hovedbok og saldoliste for duodjivirksomheten

### 3.2.2 Vilkår for utdeling av driftstilskudd

Duodjiavtalens (for 2016) kriterier for å oppnå driftstilskudd er som følger:

- at søker må oppfylle kriterier for registrering i Sametingets valgmandtall, men trenger ikke å være innført i manntallet. I spesielle tilfeller kan det dispenseres fra dette kravet.
- å ha et enkeltpersonsforetak eller være et aksjeselskap og være innført i merverdiavgiftsmanntallet
- omsetting av egenprodusert duodji basert på samisk kultur og tradisjoner på minimum kr 50.000 eks. mva.

- dokumentasjon ved egenerklæring om realkompetanse og/eller dokumentasjon av formell - kompetanse i samisk duodji
- søkere som mottar driftstilskudd er pliktig til å gi nødvendige opplysninger i forbindelse med utarbeidelse med økonomisk rapport
- Dersom tilskuddsmottaker misligholder vilkårene for tilskudd så vil det kunne medføre en karantene på 3 år.
- Souvenirer kan ikke danne grunnlag for beregning av driftstilskudd.
- Salg mellom nærstående slektninger og ektefeller kan heller ikke danne grunnlag for beregning av driftstilskudd.

Videre fremkommer det i duodjiavtalen (2016) følgende presiseringer mht driftstilskudd for duodji, slik:

- Eiere i aksjeselskaper skal oppfylle de samme kravene til duodjiregisteret som enkeltpersonsforetak. Det gjelder i forhold til kompetanse, kriteriene for å stå i Sametingets valgmannstall og godkjenning av produktene. Det forutsettes at ansatte i aksjeselskaper har duodjifaglig kompetanse.
- Virksomheter eller foretak som mottar driftstilskudd over andre poster i Sametingets budsjett så som salgsfremmende tiltak, samiske møteplasser er ikke støtteberettiget over denne ordningen. Dette gjelder også eiere av aksjeselskaper og ansatte i aksjeselskaper. Disse kan heller ikke søke driftstilskudd med andre organisasjonsformer over denne posten.

### **3.2.3 Beregningsregler for driftstilskudd**

Tilskuddet beregnes av godkjent omsetning av egenprodusert duodji i forrige regnskapsår. Følgende beregningsregler gjelder for driftstilskudd (jfr. duodjiavtalen for 2016):

- Enkeltpersonsforetak og aksjeselskaper:

Det kan gis inntil 40 % tilskudd av godkjent egenprodusert duodji. Maksimalt tilskudd er kr 150 000. Søkere registrert utenfor Finnmark vil kunne oppnå inntil 50 % tilskudd og maksimalt kr. 150.000.

### **3.2.4 Krav til dokumentasjon og kontrollrutiner for driftstilskuddsordningen**

Krav til dokumentasjon er hjemlet i duodjiavtalen punkt 6, hvor avtalepartene er enig om at: *”Nærmere retningslinjer, inklusive kontroll- og sanksjonsordninger, kan fastsettes av Sametinget i samråd med duodjiorganisasjonene”*.

Tilskuddsforvaltningen skal være i henhold til Regelverk for økonomistyring i Staten, samt Sametingets budsjett.

Søkerbaserte tilskuddsordninger forvaltes av Sametinget i henhold til forvaltningsloven.

Enkeltvedtak truffet med hjemmel i dette regelverket kan påklages til Sametingets klagenemnd jf. forvaltningsloven § 28.

Søker må dokumentere:

- Om at de oppfatter seg selv som same, og som enten har samisk som hjemmespråk, eller har eller har hatt foreldre, besteforeldre eller oldeforeldre med samisk som hjemmespråk, eller er barn av person som står eller har stått i manntallet.
- Være innført i merverdiavgiftsmanntallet.
- Omsetting av egenprodusert duodji som er godkjent i duodjiregisteret på minimum kr 50.000 eks.mva.
- Dokumentasjon ved egenerklæring om realkompetanse og/eller dokumentasjon av formell kompetanse i samisk duodji.
- For tilskuddsmottaker som er registrert i merverdiavgiftsregisteret, skal regnskapet vise kostnader og inntekter eksklusive merverdiavgift. Dette gjelder ikke de som er fritatt eller unntatt fra beregning av merverdiavgift.
- Søkere som mottar driftstilskudd, er pliktig til å gi nødvendige opplysninger i forbindelse med utarbeidelse med økonomisk rapport.

Følgende opplysninger legges ved søknaden:

- Næringsoppgave for forrige år
- Ligning for forrige år
- Omsetningsoppgaver og bekreftelser på at de er betalt(bankutskrift/kvitteringer)

Dokumentasjon på egenprodusert duodji dokumenteres på følgende måte:

- Kassaoppgjør/z-rapport - og/eller nummererte kvitteringer for hvert enkelt salg der mottakers navn er oppført eller revisorbekreftelse
- Liste over antall type solgte varer, antall og pris eks. mva (Listen skal stemme med omsetning i følge hovedbok og næringsoppgave)
- For søkere som driver med reindrift skal tilleggskjema for primærnærings legges ved søknaden.

Dersom søker har ekstern regnskapsfører, skal følgende vedlegg sendes inn:

- Attestert kontospesifisert regnskap fra ekstern autorisert regnskapsfører, jf. standard kontoplan for duodji.

Dersom søker ikke har regnskapsfører, skal følgende vedlegg sendes inn:

- Kopi av hovedbokskonto 4000 eller kopi av de 5 største varekjøpsfakturaene fra denne kontoen sendes inn. Og kontospesifisert regnskap over duodjivirksomheten, satt opp etter standard kontoplan for duodji. Det skal klart fremkomme hvilke inntekter som skriver seg fra egenprodusert duodji og denne må skille fra all øvrig inntekter.

### **Generelle vilkår**

Foretak, institusjoner og organisasjoner som mottar tilskudd må være registrert i Enhetsregisteret i Norge.

Søknaden skal inneholde opplysninger som kreves i henhold til Sametingets søknadsskjemaer.

Etablerte virksomheter som mottar tilskudd skal kunne vise til positiv

bedriftsøkonomisk utvikling. Virksomhetene skal drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen.

Søker skal ha tilfredsstillende fagkompetanse i form av relevant utdanning og/eller yrkeserfaring.

Søknad om tilskudd skal være datert og undertegnet. Den som underskriver søknaden, må ha fullmakt til å forplikte foretaket/institusjonen mv. Søknaden bør være utfylt på Sametingets søknadsskjema.

### **Rapportering og utbetaling**

Tilskuddet utbetales i sin helhet når vedtaket er gjort. Sametinget og Riksrevisjonen kan iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene, jf. bevilgningsreglementet § 10 annet ledd og riksrevisjonsloven § 12 tredje ledd.

### **Tilbakebetaling og annullering av tilskudd**

Sametinget kan trekke tilbake tilsagn om tilskudd, holde tilbake tilskudd eller kreve tilbakebetaling av utbetalte tilskudd dersom:

- tilskuddsmottakeren har brutt opplysningsplikten.
- tilskuddet ikke blir benyttet i henhold til vilkårene fastsatt i tilskuddsbrevet.
- det er begjært oppbud, fremsatt konkursbegjæring, åpnet private eller offentlige gjeldsforhandlinger hos tilskuddsmottaker eller tilskuddsmottaker innstiller sine betalinger
- hvis tilskuddsmottaker på annen vesentlig måte har brutt bestemmelsene i dette regelverket.
- tilskuddsmottakeren ikke driver virksomhet i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen.

Dersom tilskuddsmottaker ikke betaler tilbake i slike tilfeller, kan Sametinget iverksette rettslige skritt for å få utbetalt tilgodehavende. Dersom tilbakebetaling ikke skjer innen den frist som blir gitt, kan det kreves forsinkelsesrenter i tillegg, jf. lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling mv.

Dersom søker tidligere har fått innvilget tilskudd fra Sametinget og vilkårene for tilskudd er misligholdt, vil det kunne medføre stans i utbetalinger inntil misligholdet er opphørt. For øvrig gjelder reglene i Lov om foreldelse av fordringer (foreldelsesloven).

Dersom tilskuddsmottaker misligholder vilkårene for tilskudd, vil det kunne medføre en karantene på 3 år. Søkere kan bli trukket ut for kontroll. Søknaden vil ikke bli behandlet før kontrollen er gjennomført og Sametinget har fattet vedtak om oppfølging av kontrollen.

### **Hvordan gjennomføres dette i praksis**

#### **Dokumentasjon:**

Søkeren lager en liste over type solgte varer, antall og pris eks. mva. Listen skal stemme med omsetning i følge hovedbok og næringsoppgaven. Dette kan være ganske omfattende jobb som søkeren må utføre. Dersom søkeren har butikk og selger flere type varer, vil det være en liste som skal inneholde all omsetning fordelt på de

forskjellige varer. Oversikten vil bli mer omfattende dersom søkeren i tillegg har foretatt prisendring i løpet av året.

Omsetningen skal i tillegg dokumenteres enten ved z-oppgjør, nummererte kvitteringer eller revisorbekreftelse. De søkere som bruker kasseapparat, dokumenterer med månedlige z-oppgjør. De fleste kasseapparater vil kunne kjøre ut en årsrapport, som viser totalomsetning gjennom hele året. Kontrollen som Consis har utført av regnskapene for 2010, 2012 og 2013 viser at det er bare 1/5 av søkere som bruker godkjent kassaapparat.

Kontantomsetningen dokumenteres i hovedsak med nummererte kvitteringer. Iht. bokføringsforskriften § 5-4 første ledd gjelder ikke kravet til kassaapparat, jf. forskriften § 5-3-2, for bokføringspliktige som driver ambulerende eller sporadisk kontantsalg som ikke overstiger tre ganger folketrygdens grunnbeløp (fra 1. mai 2015 kr 270.204) i løpet av et regnskapsår, for så vidt gjelder denne virksomheten.

Bokføringspliktige som kommer inn under unntaket kan i stedet for å følge bestemmelsen om kassaapparat, dokumentere kontantsalget på en av følgende måter:

- føre kontantsalget fortløpende inn i en innbundet bok, der sidene er forhåndsnummerert, eller
- ved gjenpart av daterte forhåndsnummererte salgsbilag

Sametingets har ikke valgt å akseptere dokumentasjonen av kontantomsetningen ved bruk av innbundet bok, men krever at søkeren fremlegger kopi av forhåndsnummererte kvitteringer. Søkere kan derfor ikke benytte seg av dette unntaket i bokføringsforskriften.

Kreditsalget blir dokumentert med nummererte fakturablanketter.

Dokumentasjon av omsetningen ved bruk av revisorbekreftelse brukes i liten grad. Dette har sammenheng med at de fleste søkere er enkelpersonforetak og er dermed ikke revisjonspliktig.

Søkeren er pliktig til å levere kopi av siste års ligning, næringsoppgave og kvittering for innbetalt merverdiavgift. Dokumentasjonen brukes til kontroll av at omsetningen er i samsvar med det som er tatt med i driftstilskuddssøknaden. Næringsutøvere som har 2-månedtlige terminoppgaver, må ta kopi av 6 mva oppgaver, 6 betalingskvitteringer og 6 kontoutskrifter fra banken.

Kontospesifisert regnskap over duodjivirksomheten, satt opp etter standard kontoplan for duodji, skal medfølge søknaden. Det skal klart fremkomme hvilke inntekter som skriver seg fra egenprodusert duodji og denne må skille seg utfra all øvrig inntekt. Kopi av hovedbokskonto 4000 eller kopi av de 5 største varekjøpsfakturaene fra denne kontoen skal vedlegges dersom søkeren ikke har ekstern regnskapsfører. Bakgrunnen for å be om kopi av varekjøpskontoen, er å kontrollere om det er samsvar mellom salg av egenprodusert duodji og varekjøp.

Søkeren fyller ut en økonomisk rapport som omfatter redegjørelse for inntekter for forrige år, dokumentasjon av kompetanse og en rangering av salgskanalene. Økonomisk rapport danner grunnlag for en årlig rapport om utvikling i

duodjinæringen. Siste Økonomirapport er utarbeidet i april 2014 og gjelder for regnskapstall for 2012.

### **Saksbehandling og klagebehandling**

Gjeldende regelverk legger føringer på prosedyrer for forhandlinger, søknader og saksbehandling av driftstilskudd. Dette har vi presentert i oversikten nedenfor som en to- faset søknads-/saksbehandlingsprosess:

- Duodjiutøveren søker om registrering i duodjiregisteret.  
Under forhandlingene om ny duodjiavtale for 2014, ble partene enige om å avvikle duodjiregisteret fra 01.01.15. Dette ble ikke gjennomført og partene tok dette opp i avtalen for 2015. Partene ble enige om å avvikle registeret fra 01.01.16.

Saksgangen for registrering i duodjiregisteret har vært som følger:

- Faglig utvalg behandler søknaden
- Evt. klage
- Sametingsrådet avgjør evt. klage
- Forhandlingene mellom Sametinget og duodjiorganisasjonene Duojáriid Ealáhussearvi og Sàmi Duodji, hvor det hver høst forhandles frem en ny duodjiavtale som gjelder for påfølgende år.
- Sametingsrådet lager regelverk i samråd med duodjiorganisasjonene
- Duodjiutøveren søker om driftstilskudd
- Sametingsrådet behandler søknaden (delegert til administrasjonen for søknader som gjelder inntil kr. 150.000)
- Evt. klage
- Sametingsrådet behandler klage
- Sametingets klageorgan behandler klage dersom ikke medhold hos sametingsrådet
- Duodjiutøveren mottar driftstilskudd

### **3.2.5 Økonomiske tall**

I en periode ble det utarbeidet en årlig økonomisk rapport for utviklingen i duodji. Rapportens<sup>3</sup> formål var å bidra til å beskrive duodjinæringens økonomiske situasjon. Fra de årlige rapportene for perioden 2008-2012 fremkommer tall for egenprodusert duodji og gjennomsnitt pr utøver, som følger:

---

<sup>3</sup> SEG, Utviklingen i duodji – økonomisk rapport for årene 2008-2012.

**Tabell: Salgsinntekt egenprodusert duodji totalt og gjennomsnitt 2008-2012**

<b>Egenprodusert Duodji</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>
Totalt	8 964 470	7 587 240	8 796 102	8 679 432	6 068 786
Gjennomsnitt pr. utøver	224 139	210 757	183 252	184 669	183 903

Det vil ligge noe usikkerhet i omsetningstallene. Tallene er hentet fra innrapportert omsetning i forbindelse med søknad av driftstilskuddet. Den gjennomsnittlige omsetningen er økt med 21,9 % fra 2008 til 2012. Til sammenligning har konsumprisindeksen økt med 6,7 % i samme periode.

Et annet sentralt nøkkeltall på bransjenivå er de årlige samlede driftstilskuddene utbetalt til duodjinæringen:

**Antall registrerte duodjiutøvere i Duodjiregisteret fordelt på kjønn**

<b>År</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>
Registrerte utøvere	95	94	87	87	83
Kvinner	68	67			
Menn	27	27			

**Tildelt driftstilskudd i årene 2011-2014**

<b>År</b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>
Antall søkere	47	48	41	62
Antall avslag	27	21	2	25
Utbetalt beløp	<b>1.676.044</b>	<b>1.806.253</b>	<b>2.814.158</b>	<b>2.536.400</b>
- Fordelt på antall mellom 20-50.000	8	12	15	16
- Fordelt på antall mellom 50-100.000	4	10	13	10
- Fordelt på antall mellom 100-149.000	4	2	6	6
- Fordelt på antall med maks tilskudd	4	3	5	5
- Søkere fra Kautokeino	7	13	19	22
- Søkere fra Karasjok	4	5	10	8
- Øvrige søkere	9	9	10	7
<b>Sum antall innvilget søknader</b>	<b>20</b>	<b>27</b>	<b>39</b>	<b>37</b>



Antall registrerte i duodjiregisteret har vært stabil de siste fem årene, med en liten økning i fra 2013 til 2014. Oversikten viser også at næringen er preget av stor kvinneandel. I 2015 er nærmer 72 % av de som er registrert i duodjiregisteret kvinner. Det foreligger ikke sammenligningstall for 2011-2013.

Vi har innhentet oversikt fra Sametinget på antall søkere og oversikt over bevilget driftstilskudd for perioden 2011 – 2014. Antall søkere har gått ned fra 62 i 2011 til 47 i 2014. Dette er en reduksjon på 25 %. Sametinget gjennomførte i 2011-2012 kontroll av søkere og rapporten som ble fremlagt 5. mars 2012, dokumenterte at det var behov for å ta en gjennomgang av driftstilskuddsordningen. Av totalt 21 kontrollerte, ble 3 anbefalt som godkjent. De etterfølgende kontroller har vist samme tendens.

Vi antar derfor at reduksjon av antall søkere har en sammenheng med at det er avdekket urettmessige utbetalinger av driftstilskudd frem til 2012.

Det har vært en betydelig nedgang i utbetaling av driftstilskuddet fra 2011 til 2014. Dette er også i samsvar med fordelingen i duodjiavtalen. Nedgangen har vært på kr 860.356 (33,9 %) fra 2011 til 2014. Vi har foretatt justeringer av utbetalingsoversikten fra Sametinget. Vi har valgt å gruppere utbetalingene i.h.t. søknadsåret, selv om utbetalingen har skjedd i etterfølgende år. Sametingets utbetalingsoversikt er gruppert etter utbetalingstidspunktet og er belastet budsjettet på utbetalingstidspunktet.

Fordelingen viser at de som får tilskudd over kr 100.000 er stabilt, mens reduksjonen omfatter først og fremst de minste utøvere. Den geografiske fordelingen har også endret seg merkbart. Nedgangen er først og fremst i indre strøk av Finnmark, mens resten av landet har en liten økning.

## **4 BEHOV FOR ENDRING AV DRIFTSTILSKUDDSORDNINGEN**

### **4.1 Driftstilskuddsordningen og næringsavtalen i duodji**

Den gjennomførte kontrollen av driftstilskuddsordningen for duodji i 2012<sup>4</sup>, konkluderte bl.a. med at bare 3 søkere ble godkjent av totalt 21 kontrollerte. I nevnte rapport nevnes det også endringsforslag, mht en rekke forhold som foreslås fulgt opp av Sametinget.

I et notat<sup>5</sup> til duodjiorganisasjonene kommer det frem fire utfordringer knyttet til forvaltningen av ordningen. Utfordringene, iht. Sametingets notat, kan sammenfattes slik:

- Den første utfordringen er å avgjøre om det er egenprodusert duodji som omsettes, og problematikken knyttet til dokumentasjon.
- Den andre utfordringen er at begrepet duodji er utvannet ved praktiseringen av ordningen.
- Den tredje utfordringen er omsetning mellom ektefeller og nærstående slektninger.
- Den fjerde utfordringen er knyttet til om det er rett at begge ektefeller skal få driftstilskudd i virksomheter som har felles produksjonslokaler og som produserer stort sett de samme produktene.

Under forhandlingene om næringsavtale for duodji, har driftstilskuddsordningen vært et forhandlingstema. Dette fremkommer slik fra duodjiavtalene i de senere år:

#### **Duodjiavtalen for 2013**

I forbindelse med forhandlingene mellom partene om en næringsavtale for duodji for 2013, ble en omgjøring av driftstilskuddsordningen til en utviklingsorientert ordning fremmet av Sametinget. I Duodjiavtalen for 2013 ble følgende avtalt om driftstilskuddsordningen:

- Driftstilskuddet er på 3,1 mill kroner.
- Partene skal vurdere driftstilskuddsordningen, innen 01. august 2013

#### **Duodjiavtalen for 2014**

I Duodjiavtalen for 2014 ble følgende avtalt om driftstilskuddsordningen:

- Driftstilskuddet er på 2,7 mill kroner.
- Duodjiorganisasjonene setter i gang arbeid med å definere duodji. Det ble avsatt kr 100.000 til dette arbeidet. Arbeidet skal være ferdig 01.06.14.
- Det avtales at duodjiregisteret avvikles fra 01.01.2015. Fagutvalgets mandat vurderes. Hovedavtalen endres slik at endringene trer i kraft 01.01.2015.

---

<sup>4</sup> Consis Karasjok A/S, Kontroll av Driftstilskuddsordningen for Duodji, rapport 05.03.12.

<sup>5</sup> Sametinget, Diskusjonsnotat for duodjiorganisasjonene om driftstilskuddsordningen, Ref 12/2940 - datert 26.06.2012.

## Duodjiavtalen for 2015

I Duodjiavtalen for 2015 ble følgende avtalt om driftstilskuddsordningen:

- Driftstilskuddet er på 1,6 mill kroner.
- Partene er enige om å ta en gjennomgang av ordningen i 2015, og partene tar sikte på å overføre forvaltning av driftstilskuddsordningen til duodjiorganisasjonene i 2016. Eventuelle endringer i hovedavtalen må skje før 01.06.15. Partene setter av 0,5 mill kroner til dette arbeidet.
- Duodjiregisteret avvikles fra 01.01.2016. Fagutvalgets mandat vurderes. Hovedavtalen endres slik at endringene trer i kraft den 01.01.2016.

## Duodjiavtalen for 2016

I Duodjiavtalen for 2016 ble følgende avtalt om driftstilskuddsordningen:

- Driftstilskuddet er på 1,9 mill kroner.
- Partene er enige om å vurdere ansvaret for forvaltningen av driftstilskuddsordningen. Eventuelle endringer i hovedavtalen må skje før 01.06.16.

## 4.2 Sammendrag av kontrollrapportene

Sametinget har foretatt kontroll av tilfeldige valgte regnskap til søkere av driftstilskudd i 2012, 2014 og 2015. Kontrollen er gjennomført av Consis Karasjok og gjelder for regnskapsårene 2010, 2012 og 2013. Sammendrag av kontrollen viser at det er nødvendig å utføre kontroll av regnskap og dokumentasjon.

Regnskapsår	2010				2012				2013			
	Ja		Nei		Ja		Nei		Ja		Nei	
Område	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%
Bruker ekstern Regnskapsfører	9	43 %	12	57 %	4	44 %	5	56 %	6	75 %	2	25 %
Godkjent regnskapsføring	11	52 %	10	48 %	3	33 %	6	67 %	6	75 %	2	25 %
Godkjent kontantsalg	4	19 %	17	81 %	5	56 %	4	44 %	4	50 %	4	50 %
Bruker Kassaapparat	6	29 %	15	71 %	1	11 %	8	89 %	1	13 %	7	88 %
Godkjent Øvrig Dokumentasjon	3	14 %	18	86 %	1	11 %	8	89 %	5	63 %	3	38 %
Anbefalt Bokettersyn	15	71 %	6	29 %	6	67 %	3	33 %	1	13 %	7	88 %
Godkjent Kontroll	3	14 %	18	86 %	1	10 %	9	90 %	3	38 %	5	63 %

#### Omsetningskontroll:

- Kontantomsetningen er dårlig dokumentert. Dette fører til at det er vanskelig å kontrollere om salget er iht. det som søkeren oppgir i sin dokumentasjon.
- Omsetningen dokumenteres med oppstilling som er utarbeidet for å dokumentere salget ovenfor Sametinget og ikke som inntektsdokumentasjon til regnskapet. Oppstillingen er utarbeidet i slutten av året.
- Enkelte har kun dokumentert salget med innskudd fra bankterminal
- Kasseapparat brukes i liten grad

#### Produktkontroll:

- De fleste har dokumentert salget iht. det som er registrert i produktregisteret
- Som nevnt under forrige avsnitt, gjør dokumentasjonen det vanskelig å foreta en fullstendig kontroll
- Selv om det ikke har vært vår mandat til å kontrollere om produktene tilfredsstillende kravet til EPD, konstaterer vi at det selges produkter som er i grenseland.
- I forhold til den forrige kontrollen, er det blitt bedre på dette området.

#### Firmaopplysninger:

- De fleste har registret korrekte opplysninger i Brønnøysundregisteret
- Når det gjelder registrering i mva registeret, har det ikke vært mulig å sjekke alle søkerne. Vi har ikke mottatt kopi av mva oppgaver for alle søkere. Det har derfor ikke vært mulig å kontrollere om alle har registrert seg i mva manntallet med duodji.

#### Regnskapskontroll:

- De som har levert regnskap til kontroll, har ført det selv på data eller brukt ekstern regnskapsfører.
- Regnskap som er ført av søkeren selv, tilfredsstillende som oftest ikke bokføringslovens krav til dokumentasjon av regnskap.
- Gjennomgang av regnskapene viser at kvaliteten på bokføring og generell forståelse av krav til regnskapsføring er meget kritikkverdig

Kontrollene som er gjennomført viser at det er positiv utvikling når det gjelder områder som produktkontroll (produktene er i samsvar med det som er meldt inn i registeret), men at det fremdeles er dårlig dokumentasjon av kontantomsetningen. Dette kunne vært løst med bruk av kassaapparat.

Regnskap som blir ført av ekstern regnskapsfører, får som oftest godkjent under kontrollen. Det er imidlertid fortsatt dårlig kvalitet på regnskap som blir utført av søkeren.

### 4.3 Sametinget om endringsprosessen

I Sametingets høringsnotat<sup>6</sup> om endring av driftstilskuddsordningen i duodji, redegjør Sametinget bl.a. for den videre prosessen således:

*«Sametingsrådet har derfor besluttet at det skal legges opp en bred prosess hvor både avtalepartene i form av duodjiorganisasjonene, duodjimiljøer, brukere av virkemiddelordningene, politiske grupper og andre inviteres til en bredere drøfting av hvordan Sametinget kan sikre nye og forbedrede driftsrettede virkemiddelordninger.*

*Etter innspill fra duodjimiljøer har sametingsrådet besluttet å utvide høringsprosessen, og legge opp til behandling i plenum i Sametinget 22.-26.09.14. Saken vil legges frem for plenum som en redegjørelse jfr. Sametingets forretningsorden §11, bokstav g. Det innebærer at Sametinget vil respektere forhandlingsinstituttet med duodjiorganisasjonene - og Sametinget vil dermed ikke gjennom vedtak i plenum på forhånd beslutte forhold som avtalen omfattes av da dette skal være gjenstand for en forhandling og drøfting med organisasjonene.*

*Sametingsrådet er oppmerksom på at mange duodjiutøvere er bekymret for at driftsstøtteordningen må endres. Det er derfor viktig å gi uttrykk for at målet med arbeidet er nye og forbedrede ordninger som blir bedre, enklere og mer målrettet for brukere av tilskuddsordningen. Sametingsrådet legger også opp til å, sammen med avtalepartene, vurdere overgangsordninger i forhold til den eksisterende driftsstøtteordningen samtidig som nye og bedre ordninger kommer i funksjon. Sametingsrådet har ambisjoner om at ny ordning kommer i funksjon 1.1.2015 etter forhandlinger med duodjiorganisasjonene. 2015 vil da også muligens være siste året med den eksisterende driftsstøtteordningen.*

*Det eksisterende målet med avtalemidlene er å utvikle en næringsrettet duodji med økt lønnsomhet og øke omsetningen av egenprodusert duodji. I vurderingene av nye, forbedrede ordninger vil også målsetninger for driftsrettede virkemidler til duodji kunne bli ett tema for diskusjon.»*

---

<sup>6</sup> Sametinget, Høringsnotat av 27.03.2014: Endring av driftstilskuddsordningen i duodji

## 5 OVERORDNET MULIGHETSSTUDIE I FORHOLD TIL ALTERNATIVER TIL DAGENS ORDNING

### 5.1 utfordringer i forhold til driftstilskuddsordningen

Driftstilskuddsordningen i duodji har vært gjenstand for drøftelser, både fra et forvaltningsmessig perspektiv, og fra et næringsperspektiv mht ordningens betydning for utviklingen av duodjinæringen.

Både i diskusjonsnotatet<sup>7</sup> fra 2012 som ble brukt som diskusjonsgrunnlag i forbindelse med forhandlingene om en næringsavtale for 2013 og i Sametingets høringsnotat<sup>8</sup> om endring av driftstilskuddsordningen i duodji, beskrives utfordringer knyttet til dagens driftsstøtteordning. Punktvis kan utfordringene sammenfattes slik:

- Dokumentasjon av egenprodusert duodji
- Begrepet duodji er omfattende
- Slektskap i forhold til problematikk om salg mellom nærstående slektninger, og bruk av felles produksjonslokaler for ektefeller som driver hver sin virksomhet og mottar driftstilskudd for stort sett samme type produkter.

Duodjiorganisasjonene har også vært involvert i problematikken fra et forvaltningsmessig perspektiv. I ovennevnte høringsnotat fremkommer dette blant annet i forhold til kontroller, slik: «Avtalepartene er enige om at Sametinget skal foreta kontroller i forbindelse med driftstilskuddsordningen. Kontroller er gjennomført i 2012 og 2014.». Det er også utført kontroller i 2015.

Fra et næringsperspektiv mht ordningens betydning for utviklingen av duodjinæringen er det fra duodjiorganisasjonene påpekt at en avvikling av driftstilskuddsordningen vil bety et bortfall av en vesentlig inntektspost som virksomheten baseres på. I denne sammenheng er pekt på risikofaktorer, som:

- Aktører avviker duodjivirksomheten som næring.
- Mulige endringer i bransjestrukturen

I en rapport<sup>9</sup> fra duodjiorganisasjonene, oppsummeres drøftingen av risikofaktorene, slik:

*” Det synes klart at større endringer, som bortfall, i driftstilskuddsordningen vil få store konsekvenser for bransjen. Det er vanskelig å forutsi disse samlet for bransjen, både fordi vi ikke har oversikt over lønnsomheten innen ulike aktørgrupper, og fordi det er vanskelig å vurdere omstillingskraften i bransjen i forhold til endrede rammebetingelser. Derimot kan man trekke frem noen effekter som vil fremkomme, som:*

- *Frafall av aktører som har duodji som næringsvirksomhet er svært sannsynlig, fordi et vilkår til næringsvirksomhet er at det skal være egnet å gi overskudd, og som i det minste krever et positivt driftsresultat. Et kjent trekk*

<sup>7</sup> Sametinget, Diskusjonsnotat for duodjiorganisasjonene om driftstilskuddsordningen, Ref 12/2940 - datert 26.06.2012.

<sup>8</sup> Sametinget, Høringsnotat av 27.03.2014: Endring av driftstilskuddsordningen i duodji

<sup>9</sup> Duoáriid ealáhussearvi og Sámiid duodji, Analyse av duodjinæringen, november 2012, side 42

ved duodji er at mange allerede har dette som hobbyvirksomhet, og som av næringsaktører blir definert som konkurrenter. Frafall av næringsaktører fra duodjiregisteret og som i varierende grad fortsetter produksjon for salg som hobbyprodusenter, vil øke antallet hobbyprodusenter<sup>10</sup> (med andre rammebetingelser i forhold til regnskap og merverdiavgift<sup>11</sup>) som konkurrerer med næringsaktørene i bransjen, og hvor pris er det sentrale konkurransemiddelet. I forhold til bransjens lønnsomhetsutvikling vil dette være en negativ motkraft.

- *Et annet forhold er i hvilken grad et frafall av næringsaktører vil omfatte aktører som står for den tradisjonelle duodjiproduksjonen. Det som synes klart er at deler av den tradisjonelle duodjien er arbeidsintensiv, som er et vesentlig faktorforhold i relasjon til lønnsomhet. Dette gjør mange i denne gruppen av produsenter utsatt mht. endringer i driftstilskuddet.*”

Utgangspunktet er følgelig at det er utfordringer, både fra et forvaltningsmessig perspektiv og særlig med hensyn til kontrollaspektet, samt fra et næringsperspektiv mht ordningens betydning for utviklingen av duodjinæringen. I de følgende vil det foretas en gjennomgang av alternativer og av sammenlignbare forhold fra andre næringer og sektorer.

## 5.2 Sametingets høringsnotat og alternativer

I Sametingets høringsnotat<sup>12</sup> om endring av driftstilskuddsordningen i duodji, fremkommer også en vurdering av ulike alternativer og konsekvenser av disse. Dette høringsnotatet fra mars 2014 «er å betrakte som et utkast til mulige endringer» og en del av prosessen med å få innspill i forhold til saken.

Følgelig har alternativene fra dette notatet dannet et utgangspunkt for prosessen, og for oversiktens skyld presenteres alternativene for å videreføre driftstilskuddsordningen fra dette notatet, slik:

### **«Alternativ 1 Videreføre ordningen**

*Avtalepartene kan videreføre dagens ordning og foreta kontroller hvert år. Sametinget har skjerpet inn kravene for å få driftstilskudd etter de to kontrollene som er gjennomført. Blant annet har Sametinget strengere krav til salgsdokumentasjon enn de kravene som går fram i regnskapslovgivningen. Det er fortsatt grunnleggende utfordringer som ikke er løst. Kvaliteten på dagens regnskap for mange av de kontrollerte tilfredsstillende ikke de lover og*

<sup>10</sup> <http://www.skatteetaten.no/no/Brosjyrer-og-boker/Merverdiavgift---Veiledning-til-naringsdrivende-/?chapter=74738> ” Videre kan det være aktuelt å trekke grensen mellom hobby- og næringsvirksomhet. For å bli ansett som næringsvirksomhet er det et vilkår at driften er egnet til å gi overskudd. Hvis det er tvil om det foreligger næring, bør det tas kontakt med skattekontoret for å få en nærmere vurdering av forholdet”

<sup>11</sup> Når avgiftspliktig uttak og omsetning i løpet av en 12 måneders periode overstiger 50.000,-, skal registrering foretas i merverdiavgiftsmanntallet. Dette innebærer at omsetning under dette nivået følgelig er unntatt merverdiavgiftsplikt.

<sup>12</sup> Sametinget, Høringsnotat av 27.03.2014: Endring av driftstilskuddsordningen i duodji

regler som gjelder for selvstendig næringsdrivende. For disse er det en lang vei å gå før regnskapene og regnskapsførselen kan betraktes som fullgode.»

### **«Alternativ 2 Avgrense til tradisjonell duodji**

Avtalepartene kan avgrense ordningen til tradisjonelle duodjiprodukter som kofter, skaller, guksi, náhppi, kniver og andre slike tradisjonelle produkter. Det som kjennetegner disse produktene er at disse betinger en høy grad av manuelt arbeid. På den måten vil en kunne prioritere arbeidskrevende produksjoner ved å gi driftstilskudd. Det er en kjensgjerning at prisnivået på tradisjonelle duodjiprodukter ikke står i forhold til det det koster å produsere.

#### *Konsekvenser*

Souvenirproduksjon og produksjoner basert på maskinell behandling vil ikke kunne danne grunnlag for driftstilskudd. Vi vil fortsatt ha de samme utfordringene som ved 0-alternativet ovenfor. En slik avgrenset ordning er av den grunn ikke å anbefale.»

### **«Alternativ 3 Videreføre ordningen med strengere krav**

Sametinget kan sette i verk kontroll av alle de 40-50 som søker om driftstilskudd. En søker kan ha over 300 bilag og hvis det er flere i den kategorien vil det bli en utfordrende oppgave å foreta slike kontroller. Sametinget kan også sette krav om autorisert regnskapsfører for samtlige søkere. Disse regnskapsførere har kompetanse innenfor regnskap, men vil neppe kunne vurdere om det er duodji som omsettes. Et slikt krav vil også bli dyrt for de minste duodjiutøverne. Sametinget kan også sette krav om bruk av kassaapparat også for de som selger under 3 G (kr 255.735). Vi vil fortsatt ha utfordringer med å kontrollere om det er egen produsert duodji som selges.

#### *Konsekvenser*

Selvstendig næringsdrivende har i flere sammenhenger uttrykt ønske om forenklinger i rapportering og "papirarbeid". Det er lite ønskelig å belaste duodjiutøvere med for mye rapporteringsarbeid og byråkrati utover det som er nødvendig for å holde seg innenfor de lover og regler som gjelder for selvstendige virksomheter.»

### **«Alternativ 4 Overføre ansvaret til organisasjonene**

Et av alternativene er å overføre ansvaret for ordningen til duodjiorganisasjonene. Det kan skje ved at forvaltning av deler av avtalen overføres til organisasjonene. Bakgrunnen for å overføre ansvaret til duodjiorganisasjonenes er organisasjonenes ønske om å opprettholde driftstilskuddsordningen i duodji og Sametingsrådets ønske om å endre ordningen, jfr de utfordringer som er beskrevet ovenfor. I Næringsavtalen er det pr i dag satt av 2,7 millioner til driftstilskudd.

Fra Sametingets ståsted vil det være naturlig å vurdere om hvilke områder Sametinget ser det som minst hensiktsmessig å opprettholde en ordning og hvilke ordninger som minst fremmer målet om å få en lønnsom duodjinæring. Størst sannsynlighet for å nå dette målet er innenfor investerings- og utviklingstiltak (inkludert etablererstipend), og i noen grad innenfor salgsfremmende tiltak selv om det i realiteten er en fordekt



*driftsstøtteordning. Driftstilskudd vil i liten grad kunne fremme målet om en lønnsom duodjinæring, og fremstår som ett passivt næringsvirkemiddel. Denne ordning medfører også mye forvaltningsarbeid og byråkrati for Sametinget for støttesummer som er beskjedne for den enkelte. Ved forvaltning av midlene må Sametinget sette de samme kravene som til annen selvstendig næringsvirksomhet. For Sametinget er det viktig å ha ordninger som det er mulig å kontrollere. I forhold til andre støtteordninger har driftstilskuddsordningen ført til en del støy blant søkerne blant annet som følge av krav til dokumentasjon.*

*I forbindelse med kunstneravtalen har Sametinget overført en del av forvaltningen av denne til kunstnerorganisasjonene. Evaluering av kunstneravtalen viser at avtalen fungerer greit, og at de berørte parter i stor grad er tilfredse med innretningen. Ved å overføre ordningen med driftstilskudd til duodjiorganisasjonene vil organisasjonene på denne måten få et større ansvar for utvikling av duodjinæringen. Ved en eventuell overføring av ordningen vil forhandlingstema bli den totale rammen for en næringsavtale, mens detaljene og forvaltningen av midlene vil duodjiorganisasjonene som ha ansvaret for.*

#### *Konsekvenser*

*Ved å overføre forvaltningen av driftstilskuddsordningen vil Sametinget kunne ansvarliggjøre duodjiorganisasjonene til å forvalte virkemidlene på en best mulig måte. Sametinget vil samtidig gi fra seg muligheten til å detaljstyre virkemiddelbruken.»*

## 5.3 Andre alternativer

### 5.3.1 Kunstneravtale - sammendrag

Sametinget og Samisk kunstnerråd v/ Samisk kunstnerråds forhandlingsutvalg forhandler årlig en avtale, benevnt som Kunstneravtale.

Samisk kunstnerråd (Sámi Dáiddaráddi, forkortet som SDR) er et felles administrativt sekretariat for samiske kunstnerorganisasjonene Juoigiid Searvi, Samisk kunstnerforbund (SDS), Samisk Forfatterforening, Samiske komponister og Sami Teáhter Searvi. Rådet har egen administrasjon og er lokalisert i Karasjok.

Rådet forvalter og utfører sekretariatsfunksjoner for Sametingets kunstnerstipend, Forfatteres vederlagsfond, Kunstfondet og John Savios Stipend.<sup>13</sup>

Sametinget og Samisk kunstnerråd har forhandlet en avtale, gjeldende fra 01.01.2015 til 31.12.2015 med en økonomisk ramme for bevilgningene over Sametingsbudsjettet på kr. 7.100.000 (økning på kr. 600.000 ift. år 2014).

Fordeling av avtalens økonomiske ramme<sup>14</sup>:

	Avtale 2015
Driftsstøtte til kunstnerorganisasjoner og Samisk kunstnerråd, inkl. støtte til faglige veiledere	Kr. 3.500.000
Kunstfondet	Kr. 700.000
Stipend til samiske kunstnere	Kr. 2.850.000
Visningsvederlag	Kr. 50.000
Sum	Kr. 7.100.000

I Kunstneravtalen 2015 fremgår at når det gjelder visningsvederlaget er partene enige om at dette administreres som stipend til samiske billedkunstnere, kunsthåndverkere og kunstneriske fotografer via Samiske kunstneres og Forfatterens Vederlagsfond. Visningsvederlaget er et vederlag for kunst som er innkjøpt over Sametingets innkjøpsordning for billedkunst og dáiddaduodji.

I SDR`s retningslinjer for Sametingets stipend<sup>15</sup> fremgår at styret for Sametingets stipend består av ett medlem fra hver kunstnerorganisasjon som er medlem i SDR.

Stipend kunngjøres ved skriv til medlemmene i de samiske kunstnerorganisasjonene, kunngjøring i Norsk Lysningsblad og annonsering i samiske aviser og dagspresse. Søknadsfristen er 15. oktober hvert år.

Det søkes på fastsatt søknadsskjema. Ligningsattest vedlegges søknaden.

<sup>13</sup> www.wikipedia

<sup>14</sup> Kunstneravtale 2015

<sup>15</sup> Sámi Dáiddaráddi – Retningslinjer for Sametingets stipend, vedtatt av Årsmøte i SDR-21.05.2006

Styret for Sametingets stipend (SSS) tildeler stipend etter innstilling fra organisasjonenes fagkomiteer. SDR`s sekretariat mottar og registrerer søknader, forbereder de saker som skal opp på SSS`s møter og iverksetter SSS`s vedtak.

Styret for Sametingets stipend tildeler stipend etter innstilling fra fagkomiteene. Fagkomiteene innstiller til stipend og avgir uttalelse til SSS i klagesaker. Fagkomiteene oppnevnes av årsmøtene. Fagkomiteene skal bestå av minst tre medlemmer, eventuelt med varamedlemmer. Fagkomiteene er beslutningsdyktige når minst to medlemmer eller deres varamedlemmer deltar. Varamedlem har stemmerett bare hvis vedkommende erstatter ett av medlemmene».

I henhold til innstillingskriterier skal fagkomiteene innstille søkere på grunnlag av en skjønnsmessig vurdering av kunstnerisk kvalitet og aktivitet og i samsvar med gjeldende retningslinjer.

SSS vedtak kan påklages, og stiles til Lederforum i SDR. Det er ikke adgang til å klage over det kunstneriske skjønn.

SSS behandler klagen og kan omgjøre sitt vedtak. Dersom SSS opprettholder det opprinnelige vedtaket, sendes SSS anbefaling til Lederforum.

Søkere som får sin søknad avvist, har klagerett på avvisningsvedtaket.

Personer som er tildelt stipend har plikt til å sende rapport om bruken av stipendet til SSS. Rapportering skal skje på fastsatt skjema. SDR sekretariat foretar en generell rimelighetskontroll av rapportene. Sekretariatets kontroll baserer seg på de opplysninger som er gitt av stipendmottakeren.

### Erfaringer fra Kunstneravtalen:

- Arbeidsstipend er i praksis en engangstildeling
- Arbeidsstipend innvilges vanligvis for 2-3 år
- Bevilgningen rekker for ca 20 % av søknadsmassen
- Arbeidsstipendet er delt som følger:
  - Ungdomsstipend 5 personer
  - Voksne 5 personer
  - Senior 1 person
- Arbeidsstipend utbetales månedlig
- Arbeidsstipend utgjør 50 % stilling og utgjør kr 230.000 pr. år
- Manglende rapportering fører til at søker blir utelukket for senere tildelinger
- Søkere som har mottatt arbeidsstipend, kan også søke andre stipend
- Ingen klagesaker så langt

### 5.3.2 Reindrift

Med bakgrunn i årlige forhandlinger mellom NRL (Norske Reindriftssamers Landsforbund) og staten ved Landbruks- og matdepartementet inngås en avtale, benevnt som Reindriftsavtale. Tilskudd til reineiere inngår i denne avtalen.

Formålet om tilskudd til siidaandeler og tamreinlag er å fremme en bærekraftig reindrift, kvalitet og produktivitet samt heve inntekten og virke utjevnende mellom enheter i næringen.<sup>16</sup>

Fylkesmannen er forvaltningsorganet for tilskuddsordningen. I korte trekk er saksgangen følgende:

- Reindriftsutøvere (ledere av siidaandel) sender søknad om tilskudd til Fylkesmannen som på sin side behandler søknadene og fatter vedtak om tilskudd.
- Følgende må dokumenteres ved søknaden:
  - Næringsoppgave og næringsoppgavens tilleggsskjema for siidaandelens leder.
  - Medlemmene i siidaandelen må vedlegge tilleggsskjema til næringsoppgaven, slaktebilag eller annen dokumentasjon på næringsinntekt.
  - Ved søknad om slaktetilskudd må slaktebilag fra slakterier vedlegges.
  - Ved søknad om ektefelle-/samboertillegg må siste ligning vedlegges.
- Den endelige utbetaling av tilskudd foretas av Landbruksdirektoratet, seksjon Reindrift som er lokalisert i Alta.
- Fylkesmannens vedtak om utbetaling av tilskudd kan påklages til direktør for reindrift i Landbruksdirektoratet.
- Vedtak fattet av direktør for reindrift i Landbruksdirektoratet kan påklages til Landbruks- og matdepartementet.

#### *Tilskuddsordninger i reindriften*

I henhold til Forskrift om tilskudd til siidaandeler og tamreinlag (FOR-2012-06-19-592) og Forskrift om endring av forskrift om tilskudd til siidaandeler og tamreinlag av 30.06.2015 omfattes ordningen av følgende tilskudd:

- Driftstilskudd; Der leder av siidaandelen er under 30 år pr. 1. januar 2015, utgjør driftstilskuddet 25.000 kroner.
- Etableringstilskudd; Person under 35 år som får overdratt siidaandel til seg, kan få et etableringstilskudd på kr. 80.000 1. året etter overdragelsen, kr. 65.000 pr. år de 2 neste årene etter overdragelsen.
- Produksjonspremie; 37 % av avgiftspliktig salgsinntekt av kjøtt og andre avgiftspliktige salgsinntekter fra rein tilhørende alle reineiere i siidaandelen. Avgiftsfrie salgsinntekter og salg av livdyr inngår ikke som grunnlag for beregningen av produksjonspremien. Det utbetales ikke produksjonspremie

---

<sup>16</sup> Forskrift om tilskudd til siidaandeler og tamreinlag, FOR-2012-06-19-592.

for avgiftspliktige salgssinntekter som er over kr. 600.000 pr. siidaandel og kr. 1.000.000 pr. tamreinlag.

- Kalveslaktetilskudd; Kr. 400 pr. kalv slaktet og innrapportert iht. forskrift om rapportering av rein og lagerbeholdning. Slaktingen må være utført ved slakteri som har tatt i bruk nytt klassifiseringssystem.
- Ektefelle-/samboertillegg; Der begge ektefeller/samboere utøver aktiv reindrift i samme siidaandel kan det innvilges et ekstra driftstilskudd på kr. 30.000. Dog kan ikke tilskuddet innvilges dersom en ektefelle/samboer ved siste ligningsoppgjør hadde en personinntekt utenfor reindriften på mer enn kr. 200.000.

### ***Vilkår for reindriften tilskuddsordninger***

For at tilskudd skal kunne innvilges etter overnevnte forskrifter gjelder blant annet følgende vilkår:

- a) Leder av siidaandel eller tamreinlag må dokumentere avgiftspliktig salgssinntekt av kjøtt fra rein i eget merke må min. 50.000 kr. ekskl. mva.
- b) Reintallet i siidaen pr. 31.mars 2016 må være i henhold til godkjente bruksregler. Dette gjelder ikke dersom siidaandelen ikke overskrider reintallet fastsatt for siidaandelen i bruksreglene eller der det er utarbeidet en reduksjonsplan for reintallet og reintallet for siidaandelen pr. 31. mars 2016 er i henhold til reduksjonsplanen. Videre gjelder dette heller ikke i tilfeller der det er fastsatt forholdsmessig reduksjon av reintallet og reintallet er i henhold til denne reduksjonen.

### ***Kontroll***

Med hjemmel i forskrift om tilskudd til siidaandeler og tamreinlag samt forskrift om endring av forskrift om tilskudd til siidaandeler og tamreinlag fører reindriftsmyndighetene tilsyn med at utbetalinger av tilskudd er korrekte. Videre har de adgang til all bokføring, korrespondanse og opptegetninger som vedkommer tilskuddet. For virksomheter som er pålagt revisjonsplikt kan det kreves revidert regnskap over utgiftene.

Reindriftsmyndighetene kan også gjennomføre stedlig kontroll hos tilskuddsmottakeren.

### **5.3.3 Jordbruksavtalen**

Sammendrag er utarbeidet med utdrag fra jordbruksavtalen og forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Har tatt med de punkter som kan være relevant i denne sammenhengen.

Jordbruksavtalen, næringsavtale mellom staten og jordbruket, inngått på grunnlag av hovedavtalen for jordbruket av 1950. Avtalen er et resultat av det årlige jordbruksoppgjøret mellom Staten og to organisasjoner i jordbruket, Norges Bondelag og Norsk bonde- og småbrukarlag.

Hvis de to jordbruksorganisasjonene ikke viser seg å kunne stå sammen i forhandlingene, er Statens forhandlingsleder tillagt rollen som megler. Dersom så

meglingen ikke fører fram kan staten likevel velge å forhandle videre med den gjenværende av jordbrukets organisasjoner. Det er ikke uvanlig at så skjer.

### **Nytt forvaltningssystem for produksjonstilskudd (utdrag fra 2016 avtalen)**

Partene er enige om:

- at å bedre kontrollmulighetene er en viktig begrunnelse for å endre systemet, samtidig som det også vil kunne oppnås forvaltningsmessige forenklinger
- at hele utbetalingen gjennomføres samlet i januar/februar
- å etablere et system med én søknadsomgang og to registreringsdatoer
- at nytt forvaltningssystem settes i drift fra søknadsomgangen 2017. Digital kartløsning og eventuell samordning av søknadsprosessen med RMP settes i drift fra søknadsomgangen 2018
- at Landbruks- og matdepartementet inviterer jordbrukets organisasjoner til møte for å diskutere videre utforming av forvaltningssystemet.

Vilkårene for produksjonstilskuddsordningene er regulert i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.

### **Kommentarer til forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, rundskriv 2015-26**

Formålet med tilskudd etter forskriften er å bidra til et aktivt og bærekraftig jordbruk innenfor de målsettinger Stortinget har trukket opp.

For å kunne motta tilskudd etter forskriften, må foretaket oppfylle visse grunnvilkår. Disse fremgår av forskriften § 2, der det heter:

*Tilskudd etter forskriften kan gis til foretak som er registrert i Enhetsregisteret og som driver vanlig jordbruksproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer med de dyreslag eller de vekstgruppene det søkes tilskudd for, slik disse gruppene til enhver tid er definert i medhold av jordbruksavtalen*

#### **Avløsertilskudd**

Avløsertilskuddet kan også brukes til å dekke utgifter til kjøp av avløsertjenester fra avløserlag, avløsering eller andre foretak. Utgiftene må kunne dokumenteres.

Landbruksdirektoratet kontrollerer maskinelt lønnskostnader som er innrapportert gjennom a-ordningen, samt opplysninger fra avløserlag. Annen dokumentasjon på avløserutgifter må sendes som vedlegg til kommunen. Dersom foretaket ikke har oppfylt rapporteringspliktene sine overfor skatteetaten eller det ikke er samsvar mellom søknaden om avløsertilskudd og kontrollgrunnlaget, blir søknaden stoppet fra sentral utbetaling. Dersom foretaket likevel kan dokumentere at det har hatt utgifter til avløsning, kan tilskuddet betales ut manuelt.

Kommunens vedtak om produksjonstilskudd og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid, samt fylkesmannens vedtak om dispensasjon, kan påklages. Det samme gjelder i de tilfeller der fylkesmannen har grepet inn i saken og omgjort kommunens vedtak, jf. forvaltningsloven § 35

#### **Kontroll og avkorting**

Kommunen, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet kontrollerer at utbetaling av tilskudd er riktige. Søker plikter å utlevere all bokføring, korrespondanse og optegnelser som vedkommer tilskuddet. Opplysninger gitt i forbindelse med søknad

om tilskudd kan også kontrolleres ved telling og måling på de eiendommer som foretaket benytter i driften

Med hjemmel i annet ledd første og annet punktum kan forvaltningen også kontrollere foretakets bokføring, korrespondanse og opptegetninger som vedkommer tilskuddene. Kontrollen kan gjennomføres ved stedlig kontroll hos foretaket, jf. annet ledd tredje punktum. For å tydeliggjøre at forvaltningen også har hjemmel til å ta med seg slike dokumenter for nærmere gransking er ordlyden endret fra ”**har adgang til**” til ”**søker plikter å utlevere**” **all dokumentasjon**. Dokumentasjon som ikke er oppbevaringspliktig etter bokføringsloven § 13 kan imidlertid ikke kreves utlevert i medhold av bestemmelsen, uavhengig av om opplysningene isolert sett kan sies å ”vedkomme” tilskuddene. For at forvaltningen skal kunne kontrollere alle relevante forhold hos et foretak er det nødvendig at de gis adgang til alle ”eiendommer som foretaket benytter i driften”, herunder fellesbeite

Forvaltningsloven § 15 danner det rettslige utgangspunktet for hvordan kontroller skal gjennomføres. Bestemmelsen er ikke til hinder for at det kan gjennomføres uanmeldte kontroller. Slike kontroller vil som regel være bedre egnet til å avdekke regelverksbrudd og feilopplysninger enn dersom disse varsles i forkant. Dette vil avhenge av hvilke deler av driften som skal kontrolleres. Dersom søker motsetter seg å bli kontrollert eller unnlater å etterkomme forvaltningens krav om utlevering av relevante opplysninger, vil dette innebære at vilkårene for å kunne motta tilskudd ikke er oppfylt. Unntak kan likevel tenkes i tilfeller hvor det foreligger ekstraordinære omstendigheter utenfor søkers kontroll, som gjør det umulig å etterkomme kravet

Konsekvensen av brudd på opplysningsplikten er at foretaket ikke oppfyller vilkårene for tilskudd for den eller de aktuelle søknadsomgangene som kontrollen omfatter. I prinsippet vil manglende oppfyllelse av denne plikten føre til at tidligere utbetalt tilskudd for disse søknadsomgangene kreves tilbake eller motregnes i senere tilskuddsutbetalinger, uavhengig av om perioden måtte strekke seg flere år tilbake i tid. Brudd på vilkårene i bestemmelsen likestilles dermed med manglende oppfyllelse av vilkårene i forskriften for øvrig. Forskjellen er imidlertid at når det gjelder brudd på andre vilkår, vil delvis utbetaling av tilskuddet likevel kunne gjennomføres. Brudd på opplysningsplikten gjelder derimot generelt, og medfører at delvis utbetaling normalt ikke kan finne sted.

I forskriften § 11 heter det:

*Dersom foretaket uaktsomt eller forsettlig driver eller har drevet sin virksomhet i strid med annet regelverk for jordbruksvirksomhet, kan hele eller deler av det samlede tilskuddet som tilfaller foretaket avkortes.*

*Ved brudd på forskrift 1. juli 1999 nr. 791 om gjødslingsplanlegging skal tilskuddet avkortes. Tilskuddet skal avkortes dersom foretaket ikke fører journal over plantevernmidler som brukes, med opplysninger om navn på plantevernmiddelet, tidspunkt for behandling og dosen som er brukt, samt området og veksten som plantevernmiddelet ble brukt på. Det samme gjelder dersom foretaket ikke kan fremlegge slike journaler for de siste tre årene*

Paragrafen regulerer avkorting ved brudd på annet regelverk for jordbruksvirksomhet. Bestemmelsen har som formål å påvirke foretaket til å legge om til en lovlig drift samt hindre at ulovlig virksomhet støttes, selv om regelverksbruddet ikke skjer på tilskuddsmyndighetenes ansvarsområde.

Bestemmelsen er viktig for å sikre at samfunnets fellesmidler forvaltes på en forsvarlig måte. Når det er konstatert regelverksbrudd, gir bestemmelsen hjemmel til å fatte vedtak om avkorting. *Om avkortingsens størrelse generelt for § 11*  
Ved regelverksbrudd må følgende vurderes:

- graden av skyld
- overtredelsens størrelse eller alvorlighet
- overtredelsens varighet

Det må legges vekt på forholdsmessigheten mellom berettiget tilskudd og avkortingsens eventuelle størrelse. Videre er det relevant å se hen til hvor nært knyttet regelbruddet er til formålet med tilskuddet. Det er tilstrekkelig at det har vært utvist uaktsomhet.

### ***Tilbakehold av tilskudd***

Etter gammel forskrift fulgte det av ordlyden at tilskuddet kunne holdes tilbake inntil forholdet var rettet. Dette er ikke videreført i gjeldende forskrift, men det er fortsatt adgang til å holde tilbake tilskudd. Så lenge forvaltningen har adgang til å avkorte vil de også alltid ha hjemmel til å gjøre noe som er mindre byrdefullt, det vil si holde tilbake tilskudd inntil det regelverksstridige forholdet er rettet. Det må vurderes hva som er mest hensiktsmessig i det konkrete tilfellet.

Tilbakehold er en midlertidig reaksjon med sikte på at søker skal innretter seg etter det regelverket som er brutt. Hele eller deler av tilskuddet kan holdes tilbake inntil forholdene er rettet opp, og driften igjen er i tråd med regelverket. Det kan også utbetales tilskudd med vilkår om at midlene brukes til å rette opp forholdene.

Kommunen kan eventuelt sette forbehold om omgjøring og tilbakebetaling (jf. forvaltningsloven § 35 femte ledd), dersom tilskuddet likevel ikke blir benyttet til å rette opp regelverksbruddet. Dette forutsetter at det i det konkrete tilfellet også er mulig å rette forholdene.

Kommunen skal også ved tilbakehold utvise et skjønn. I dette skjønnnet skal kommunen både ta stilling til om tilskuddet skal holdes tilbake, og i tilfelle hvor stor del av tilskuddet som skal holdes tilbake. Kommunen må vurdere om det er rimelig å holde tilbake hele eller deler av tilskuddet. Det må gå fram av begrunnelsen for kommunens vedtak at det er foretatt en slik vurdering.

I saker hvor det er uavklart om søker har brutt annet regelverk for jordbruksvirksomhet, kan det være grunnlag for å **avvente** vedtak om utbetaling av produksjonstilskudd og avløsertilskudd for en kortere periode som kreves for å få saken tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. Et vedtak må likevel fattes innen rimelig tid, sett i forhold til hva saken gjelder, jf. forvaltningsloven § 11a. En slik avventing av vedtaket må ikke forveksles med tilbakehold av tilskudd etter forskriften § 1

### ***Hvor mye skal avkortes?***

Som en retningslinje for beregning av avkortingsbeløpet oppstilles følgende utgangspunkt

- Der en feilopplysning er gitt **simpel uaktsomt**, dvs. at søker *burde* ha forstått at opplysningen han ga kunne føre til at han fikk en urettmessig utbetaling, kan det legges til grunn en standardisert avkortingsnorm. I det faktisk berettigede tilskudd trekkes det fra et beløp tilsvarende den merutbetaling feilopplysningen i søknaden ville medført



- Der en feilopplysning er gitt **grovt uaktsomt** eller **forsettelig** ligger avkortingsnormen fra 60 - 100 %. Det er **graden av utvist skyld** hos søker som er vurderingstemaet for avkorting
- At en feilopplysning er inngitt **grovt uaktsomt** innebærer at søker har opptrådt særlig klanderverdig og *måtte* vite at opplysningen var feil
- At en feilopplysning er inngitt **forsettelig** innebærer at søker med viten og vilje har oppgitt feil opplysning for å oppnå en større tilskuddsutbetaling

Kommunen må alltid vurdere hva som er rimelig og forholdsmessig i hvert tilfelle. Avkortingsbeløp kan settes både høyere og lavere enn hva som følger over, ut fra forhold ved den enkelte sak. Retningslinjene er ment til hjelp for det skjønnet kommunen skal utvise, og er ikke en maksimumsregel.

## 5.4 Vurderinger

Sametinget og Samisk kunstnerråd v/ Samisk kunstnerråds forhandlingsutvalg forhandler årlig en avtale, benevnt som Kunstneravtale. Herunder har Sametinget overført en del av forvaltningen av denne til kunstnerorganisasjonene. I Sametingets høringsnotat<sup>17</sup> fremkommer det at «Evaluering av kunstneravtalen viser at avtalen fungerer greit, og at de berørte parter i stor grad er tilfredse med innretningen.» mht omtalte overføring av forvaltningsansvar.

Slik sett er overføring av forvaltningsansvar fra Sametinget til sektororganisasjoner en praktisert ordning, med tilfredsstillende resultater. Imidlertid er det en vesentlig forskjell i at kunstnerorganisasjonene forvalter stipendtildelinger, mens driftstilskuddet i duodji er basert på et prosentueilt tilskudd i forhold til omsetningen av egenprodusert duodji. Dette vil stille andre krav til forvaltningsorganets kontrollopgaver.

Næringer som reindrift og jordbruk har omsetningsbaserte tilskuddsordninger, men disse er ikke direkte sammenlignbare for kontrollvirkemidler mht egenprodusert duodji. En hovedforskjell her er at mens duodji i stor grad omsettes til sluttbruker, så beregnes reindriftas og jordbrukets omsetningsbaserte tilskudd basert på omsetning til et produsentledd (eksempelvis meierier og slakterier) i verdikjeden og ikke til sluttbruker. Her foreligger det reelle forskjeller i bransjestrukturer som man må forholde seg til mht kontrollordninger. Imidlertid kan det være elementer i kontrollordningene i reindrifts- og jordbruksnæringen som har overføringsverdi for driftstilskuddsordningen for duodji.

<sup>17</sup> Sametinget, Høringsnotat av 27.03.2014: Endring av driftstilskuddsordningen i duodji

## 6 ALTERNATIVE ORGANISASJONS- OG FORVALTNINGSMODELLER

### 6.1 Organisasjonsmodeller

#### 6.1.1 Innspill fra duodjiorganisasjonene

Organisasjonene Duojáriid Ealáhussearvi (DES) og Sámiid Duodji (SD) har fremmet innspill til prosjektteamet underveis i prosessen. Disse innspill berører ulike momenter for driftstilskuddsordningen.

Når det gjelder forvaltnings- og organisasjonsmodell skriver DES i brev av 08.10.2015 bl.a. følgende:

*«Det skal etableres en felles adm. Ett styre med representanter fra hver duodjiorganisasjon har det overordnede ansvaret for forvaltningen av ordningen. Organisasjonene skal vekselvis ha flertall i styret, og den organisasjonen som har flertall oppnevner styreleder. Dette nedtegnes i vedtektene».*

I samme brev skriver DES videre bl. a. *«En adm.med ? ansatte, ett styre med representanter fra duodjiorganisasjonene. Ett rådsmøte er det øverste organet. Til rådsmøtet velger organisasjonene representanter. Organisasjonene utarbeider forslag på vedtekter og retningslinjer».*

Når det gjelder fagutvalg fremkommer følgende i overnevnte brev fra DES:

*«Det skal oppnevnes fagutvalg på samme måte som i dag, men fagutvalget skal få utvidet mandat. Et fagutvalg på 5 medlemmer oppnevnt av organisasjonene i fellesskap behandler og avgjør søknadene».*

I samme brev fra DES uttrykkes også: *«Sametinget utarbeider økonomisk rapport i samarbeid med økonomiutvalget. Administrasjonen for driftstilskuddsordningen oversender økonomiske tall vedr. tilskudd til Sametinget, til bruk i forbindelse med økonomisk rapport».*

I forhold til klageinstans og sanksjoner fremkommer følgende i overnevnte brev fra DES:

*«Styret er klageinstans. Det utarbeides retningslinjer for behandling av klager. Dagens sanksjonsordninger skal gjelde og styret skal utøve dette».*

Innspill fra SD fremkommer i brev av 19.10.2015. Hertil fremkommer bl. a.

*"Duodjiorganisasjonene kan overta forvaltningen av driftstilskuddordningen under forutsetning av at Sametinget vurderer sine mange og omfattende krav til tildeling av driftstilskudd. Dokumentasjons- og kontrollordningen må rasjonaliseres betydelig.*

*Med dagens teknologi finnes det utallige muligheter som letter byrden for duodjiutøveren, som for eksempel chipping av duodjiprodukter.*

*Duodjimerket er under vurdering og en mulighet er at duodjimerket erstatter duodjiregisteret. Duodjimerket kan chippes og er dermed sporbart."*

I samme brev uttrykker SD følgende:

*«Alt.1 Samiid Duodji mener at vi skall se på de administrasjonene innen duodji som finnes per idag, og utvikle/forandre til en felles administrasjon som kan ivareta duodjiutøvernes interesser. Administrasjonen må ivaretar rettssikkerheten til duodjiutøvere, en administrasjon der forvaltningsloven gjelder. Hvis duodjiorganisasjonene skal administrere driftstilskuddet er det viktig med habilitet.*

*Alt.2 En annen mulighet er en duodjinemnd med 4 medlemmer fra Samiid Duodji og 2 fra DES (etter størrelse på organisasjon) og en fra Sametingets administrasjon som saksbehandler og sekretær. Duodjinemnden har mandat at ta vedtak og skal forsvare sine vedtak ved en ev. klage. Sametinget er klageinstansen som skal vurdere klagene, se på habilitet m.m.»*

### 6.1.2 Sammenfatning av innspill fra duodjiorganisasjonene

I forhold til forvaltning og organisering av driftstilskuddsordningen sammenfattes innspill fra duodjiorganisasjonene slik:

	DES	SD
Rådsmøte	Øverste organ med representanter valgt av organisasjonene	
Styret	Representanter fra hver duodjiorganisasjon som vekselvis har flertall i styret. Styreleder oppnevnes av den organisasjon som har flertall i styret.  Styret har det overordnede ansvaret for forvaltning av ordningen.	Duodjinemnd med 4 representanter fra SD, 2 representanter fra DES og 1 representant fra Sametingets administrasjon som saksbehandler og sekretær.  Mandat for nemda er å fatte vedtak og skal forsvare sine vedtak ved evt. klager.
Fagutvalg	5 medlemmer som oppnevnes av organisasjonene i fellesskap. Fagutvalg med utvidet mandat. Utvalget behandler og avgjør søknadene.	
Økonomiutvalg	Økonomiutvalget utarbeider økonomisk rapport i samarbeid med Sametinget.	
Administrasjon	Felles administrasjon med deltakelse fra SD og DES.	Felles administrasjon som ivaretar duodjiutøvernes interesser og rettssikkerheten for duodjiutøvere.
Klageinstans	Styret	Sametinget
Sanksjoner	Utøves av styret iht. dagens sanksjonsordning.	
Habilitet	Iht. Forvaltningsloven.	Iht. Forvaltningsloven.

### **6.1.3 Modellmuligheter**

Med bakgrunn i innspill fra duodjiorganisasjonene og oppdragsgiver, vurderinger av organisasjonsformer for sammenlignbare sektorer og samlet faglig vurdering vurderes alternative organisasjons- og forvaltningsmodeller for driftstilskuddsordningen. I denne forbindelse er organisasjonsstruktur et sentralt aspekt.

#### **6.1.3.1 Organisasjonsstruktur**

Organisasjonsstruktur er en fremstilling av en organisasjons oppbygging og redegjør fordeling av ansvar, myndighet og autoritet, hovedoppgaver, hvordan organisasjonen styres og hvordan oppgavene koordineres. Strukturer gir oversikt over beslutningstakere og ansvar, informasjonsflyt innen og mellom organisasjonsenhetene.

Det skilles ofte mellom formelle strukturer og uformelle strukturer. Formelle strukturer omhandler strukturer som man arbeider mot og angir formelle posisjoner i organisasjonen. Uformelle strukturer er strukturer som ikke blir skapt av organisasjonen selv, men som utvikles naturlig.

Funksjonell struktur inngår svært ofte i den formelle organisasjonsstruktur da en slik struktur er forbundet med spesialiserte enheter med spisskompetanse innen respektive felt, eksempelvis et utvalg av faglig karakter (fagutvalg).

Ved hjelp av formell organisasjonsstruktur oppnås fokus, koordinering og stabilitet. Fokus oppnås ved at strukturen forteller hvem og hvor oppgavene skal løses.

For at alle i organisasjonen skal arbeide mot samme overordnede mål, er organisasjonsstruktur nødvendig da strukturen forteller på hvilken måte koordineringen skal foregå og hvem som har beslutningsmyndighet.

#### **6.1.3.2 Alternative organisasjonsstrukturer**

Da målet i denne omgang er å gjennomgå organisasjonsstrukturen for ordningen er ikke antall medlemmer spesifisert i de ulike organisasjonsenhetene.

Med grunnlag i dette forholdet fremlegges alternative formelle organisasjonsstrukturer.

#### ***Alternativ 1***

Opprettelse av nytt forvaltningsorgan i henhold til følgende struktur:

- Årsmøte som utgjør det øverste organ i organisasjonen.
- Et Råd med representanter fra DES og SD. Sammenfatning av ansvar og oppgaver for Rådet;
  - Vedtar retningslinjer for driftstilskuddsordningen.
  - Rådet er klageinstans

- Styret med representanter fra DES og SD. Styrets ansvar og oppgaver:
  - Beslutningsmyndighet for søknader om driftstilskudd.
  - Skal påse at lovanvendelse og saksbehandling er korrekt.
- Fagutvalg bestående av representanter oppnevnt av DES og SD. Fagutvalgets mandat:
  - Innstiller søknader og sender sine innstillinger til styret for vedtak.
- Administrasjon. Ansvar og oppgaver:
  - Motta, registrere og behandle søknader om driftstilskudd.
  - Avgi sin tilrådning til fagutvalget.
  - Sekretariat for styret og fagutvalget.
  - Primærkontaktledd i forhold til duodjiutøvere, spesielt når det gjelder informasjon og veiledning angående driftstilskuddsordningen.
  - Øvrig for drift av organisasjonen.

### *Alternativ 2*

Med henblikk på mindre rigid struktur med færre ledd i organisasjonsstrukturen på den ene siden og bevaring av den funksjonelle strukturen med spisskompetanse på den andre siden forenkles strukturen i forhold til alternativ 1 ved at Styret og Fagutvalget inngår i en og samme organisasjonsenhet.

Oppsummering av strukturen i denne sammenheng:

- Årsmøte som utgjør det øverste organ i organisasjonen.
- Et Råd med representanter fra DES og SD. Sammenfatning av ansvar og oppgaver for Rådet;
  - Vedtar retningslinjer for driftstilskuddsordningen.
  - Rådet er klageinstans
- Styret og Fagutvalg med representanter fra SD og DES. Ansvar og oppgaver:
  - Beslutningsmyndighet for søknader om driftstilskudd.
  - Skal påse at lovanvendelse og saksbehandling er korrekt.
- Administrasjonen. Ansvar og oppgaver:
  - Motta, registrere og behandle søknader om driftstilskudd.

- Avgi sin tilråkning til styret og fagutvalget.
- Sekretariat for styret og fagutvalget.
- Primærkontaktledd i forhold til duodjiutøvere, spesielt når det gjelder informasjon og veiledning angående driftstilskuddsordningen.
- Øvrig drift av organisasjonen.

#### 6.1.4 Alternative organisasjonsformer

De vanligste organisasjonsformene er aksjeselskap, ansvarlig selskap, enkeltpersonforetak og samvirkeforetak. Hvis virksomheten er av ideell eller frivillig karakter, kan lag/forening eller stiftelse være alternative organisasjonsformer.

I denne sammenheng synes det klart at lag/forening eller stiftelse er de mest relevante organisasjonsformene.

- Lag og foreninger som organisasjonsform
  - Disse organisasjonsformer er ikke regulert av egne lover, men likevel underlagt spesielle vilkår.
  - Kan registreres i Enhetsregisteret i Brønnøysund, og det må dokumenteres at den er opprettet og eksisterer.
  - Stiftelsesdokumentet og vedtekter må vedlegges for å få meldingen godkjent.
  - Medlemmer kan utøve innflytelse over laget eller foreningen.
  - Har ikke krav til grunnkapital
- Stiftelse som organisasjonsform
  - En stiftelse dannes ved at en formuesverdi ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig blir stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art. Tilsynsmyndighet for stiftelser er Lotteri- og stiftelsestilsynet.
  - Hovedregelen er at grunnkapitalen ved opprettelsen minst skal være kr. 100.000.
  - Stiftelser er selveiende institusjoner, dvs at de ikke har eiere. Dette skiller stiftelser fra andre selskaps- og organisasjonsformer

En samlet vurdering tilsier at foreningsformen er den organisasjonsformen som passer best til dette forvaltningsbehovet. Dette kan organiseres på to måter:

- Et alternativ som bør drøftes i forhold til organisasjonsform, er å integrere driftstilskuddsordningen i en av duodjiorganisasjonene som i utgangspunktet er registrert i Brønnøysundregisteret.
- Et annet alternativ er nyregistrering av en forening hvor begge duodjiorganisasjonene i felleskap innehar eierskapet.

### 6.1.5 Forslag om organisasjonsform

Med bakgrunn i samlet vurdering foreslår prosjektteamet forening som organisasjonsform for dette forvaltningsbehovet.

En forening er en selveiende sammenslutning som skal fremme ett eller flere bestemte formål av humanitær, sosial eller lignende art. Foreninger kan være både åpne og lukket for allmennheten.

Forening må ha minst to medlemmer som deltar i beslutninger som treffes, men er ikke eiere av formuen i foreningen.<sup>18</sup> Foreningsformen har ikke krav til grunnkapital.

Videre innebærer forslaget at det foretas en nyetablering med registrering av foreningen hvor både DES og SD stifter foreningen og således innehar eierskapet.

Det fremgår i [www.altinn.no](http://www.altinn.no) at foreningens øverste organ er årsmøtet. Der skal alle medlemmer ha møte- og stemmerett. På dette møtet skal blant annet årsregnskap legges frem og godkjennes. Det er vanlig at årsmøte velger styrerepresentanter med leder og nestleder.

Foreninger som ikke driver næringsvirksomhet har registreringsrett i Enhetsregisteret.

En forening stiftes vanligvis ved at minst 2 stiftere oppretter og signerer stiftelsesdokument og vedtekter for foreningen.

Før registrering av foreningen må det utarbeides stiftelsesdokument og vedtekter.

For å registrere en forening må skjemaet «Samordnet registermelding» fylles ut. Man kan enten levere dette via Altinn eller benytte papirblanketten «Forenklet blankett for foreninger». I korte trekk omhandler registermeldingen følgende:

Foreningens

- Navn og adresse
- Innsender
- Stiftelse av foreningen
- Aktiviteter
- Kontaktperson
- Vedtekter
- Styre og øvrige organisasjonsenheter
- Signatur
- Prokura
- Regnskapsfører og revisor

---

<sup>18</sup> [www.altinn.no](http://www.altinn.no)

### 6.1.6 Forslag i forhold til organisasjonsstruktur

Med bakgrunn i innspill fra DES, SD, oppdragsgiveren Sametinget, overordnet mulighetsstudie, samt egne analyser og vurderinger, fremmer prosjektteamet forslag om organisasjonsstruktur for driftstilskuddsordningen.

Hovedgrepet ligger i at forvaltningsansvaret for driftstilskuddet overføres fra Sametinget til duodjinæringen. Sametingets rolle vil være som bevilgende myndighet til ordningen og vil dermed ikke inngå i den foreslåtte organisasjonsstrukturen.

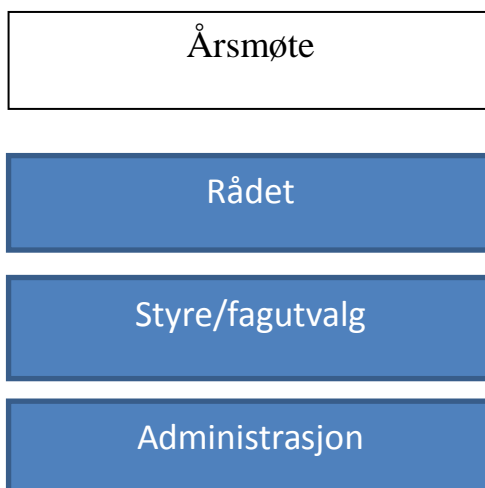
Prosjektteamet foreslår funksjonsbasert formell organisasjonsstruktur basert på utnyttelse av kompetanse og ressurser på tvers av de ulike organisasjonsenheter med henblikk på effektiv forvaltning av driftstilskuddsordningen.

Med hensyn til etterstrebeelse av minst mulig rigid struktur og størst mulig bevaring av det funksjonelle strukturelementet foreslås følgende organisasjonsenheter for ordningen:

- Årsmøte
- Rådet.
- Styre/ fagutvalg.
- Administrasjon.

I denne forbindelse er også stabsfunksjonen vurdert da en slik funksjon normalt ivaretar fellesoppgaver for organisasjonen og bistår ledelsen i å lede og styre organisasjonen. På dette grunnlaget foreslås en administrativ enhet i organisasjonsstrukturen.

Sammenfatning av den foreslåtte organisasjonsstrukturen:



Årsmøte utgjør det øverste organet i organisasjonen. Årsmøte velger 2 representanter til Rådet med personlige varamedlemmer fra DES og 2 representanter med personlige varamedlemmer fra SD. Årsmøte velger også styret/fagutvalget med 2 representanter med personlige varamedlemmer fra DES og med 2 representanter med personlige varamedlemmer fra SD. Årsmøte velger videre leder og nestleder for Rådet og Styret/fagutvalget. Ved stemmelikhet har leder dobbeltstemme. Funksjonstiden reguleres i vedtektene.



Årsmøte godkjenner årsregnskapet for organisasjonen.

Retningslinjene for driftstilskuddsordningen vedtas av rådet. Rådet er klageinstans og forvaltningslovens regler om klagebehandling skal gjelde ved klagesaker.

Prosjektteamet er kjent med at Sametinget i 2011 opprettet klagenemd for tilskuddsaker med formål å sikre at Sametingets tilskuddsforvaltning oppfyller forvaltningslovens regler om klagebehandling. Da Sametingets funksjon vil være begrenset som bevilgende myndighet til ordningen, vil prosjektteamet foreslå Rådet som klageinstans.

Styre/fagutvalg er beslutningsmyndighet for søknader om driftstilskudd og skal påse at lovanvendelse og saksbehandling er korrekt i forhold til regel- og lovverket. Styret fungerer også som fagutvalg.

Styret/fagutvalget legger frem årsregnskapet til Rådet.

Fagutvalget ses i relasjon til den funksjonelle organisasjonsstrukturen spesielt med hensyn på spisskompetanse til å vurdere duodjiid egenprodusert duodji.

Administrasjonen mottar, registrerer og behandler søknader om driftstilskudd. Dessuten står administrasjonen for følgende oppgaver:

- Tilrådning til styre/fagutvalg når det gjelder søknader om driftstilskudd.
- Forbereder saker til møter i styret/fagutvalget.
- Sekretariat for styret/fagutvalget.
- Primærkontaktledd ift. duodjiutøvere. Her pekes spesielt på veiledning og informasjon om driftstilskuddsordningen.
- Iverksetter styrets/fagutvalgets vedtak.
- Øvrig drift av organisasjonen, blant annet fremleggelse av årsregnskapet til styret/fagutvalget.

Det administrative ressursbehovet fremgår i eget kapittel, jfr. kapittel 6.3.

Når det gjelder saksbehandling av duodjiutøvernes klager om driftstilskudd, foreslår prosjektteamet at denne tjenesten utføres av administrasjonsenheten i organisasjonen iht. følgende saksbehandlingsstruktur: Dersom klagen tas til følge og styret/fagutvalg opphever sitt tidligere vedtak, avsluttes saken og det utbetales dermed driftstilskudd. I tilfeller klagen ikke tas til følge av denne enheten behandles klagen av en «settesaksbehandler» som avgir sin innstilling til Rådet for endelig behandling.

I forhold til Økonomiutvalget ser prosjektteamet følgende alternativer:

- Økonomiutvalgets fremtidige funksjon fortsetter i henhold til dagens ordning. Dette alternativet innebærer ingen endringer i økonomiutvalgets status.
- Økonomiutvalget overføres til den nye organisasjonen med dagens mandat.
- Dette utvalget legges ned og utvalgets mandat overføres til foreningens styre.

Det foreslås at Økonomiutvalget består som eget utvalg med finansiering over Næringsavtalen for duodji, fordi økonomiutvalget har et ansvarsområde som omfatter hele næringsavtalen for duodji.

## 6.2 Kontroll med driftstilskuddsmidlene

### 6.2.1 Innledning

Det administrative behovet vil avhenge av saksgangen og saksprosedyrene for behandling av søknader om driftstilskudd. Under kapittel 3 er saksgangen beskrevet, samt at det er gitt en mer utførlig beskrivelse av krav til dokumentasjon og kontrollrutiner (under kap. 3.2.4).

I et helhetlig perspektiv må forvaltningen og administrasjonen av driftstilskuddet omfatte sentrale elementer, som:

- Klare prosedyrer og retningslinjer for saksbehandlingen.
- Informasjon til aktuelle tilskuddssøkere om ordningen mht retningslinjer og saksbehandlingen.
- Selve saksbehandlingen, herunder også kontrollrutiner

Den største utfordringen synes å være knyttet til kontrollaspektet, i forhold til om summen for egenprodusert duodji for den enkelte utøver er riktig beregnet, og derved om tilskuddsberegningen blir riktig etter retningslinjene.

Således blir utformingen og innretningen av kontrollen av stor betydning for det administrative behovet både mht kompetanse og ressursbruk. Nedenfor drøftes kontrollaspektet.

### 6.2.2 Kontrollstrukturen

#### 6.2.2.1 Dagens kontrollstruktur

Det kan skilles mellom ulike kontroller basert på hvilket fokus som legges til grunn, slik:

- **Formålkontroll** (om formålet med midlene oppnås)
- **Utgiftskontroll** (at utgiftsrammene ikke overstiger bevilgningsrammen i duodjiavtalen)
- **Kontroll av forvaltningen av midlene** (om midlene forvaltes slik de skal)
- **Kontroll av tilskuddsmottaker** (om tilskuddsmottakerne får tilskudd på riktig grunnlag)

Formålkontrollen for driftstilskuddsordningen ivaretas i dag gjennom duodjiavtalen, hvor målet er «å utvikle en næringsrettet duodji med økt lønnsomhet og omsetning av egenproduserte varer», ved at partene årlig forhandler om innholdet i avtalen.

Rammene for driftstilskuddet fastsettes i duodjiavtalene. Retningslinjene er også innrettet slik i dag, at dersom søknadene samlet sett overstiger den bevilgede rammen i avtalen, så skjer det prosentuell reduksjon i støttesatsene til respektive søkere for å overholde bevilgningsrammen.

Sametinget ivaretar forvaltningen av midlene og har ansvaret for at midlene forvaltes i henhold til intensjonen. De ulike kontrolltiltakene som er iverksatt de senere årene kan ses på som en del av dette forvaltningsansvaret.

Kontrollen av mottakere av driftstilskuddet gjennomføres på flere måter, både ved at det i tilknytning til søknadene er en rekke krav mht dokumentasjon, og ved at det er utført kontroller på enhetsnivå av tilskuddsmottakere.

En eventuell overføring av forvaltningen av driftstilskuddsordningen vil medføre en endring av denne kontrollstrukturen.

#### **6.2.2.2 Endret kontrollstruktur**

Ved en overføring av forvaltningsansvaret av driftstilskuddsordningen til duodjiorganisasjonene, vil kontrollstrukturen endres. Dette er illustrert skjematisk nedenfor, med følgende forutsetninger:

- Sametinget vil fremdeles være bevilgende myndighet til ordningen, mens det operative forvaltningsansvaret overlates til et nytt ledd (duodjiorganisasjonene).
- Virkemidlene i forhold til kontrollene på ulike nivå er illustrativt ført opp med dagens virkemidler. Dette er også et sentralt forhold som må drøftes, men dette gjøres nedenfor i eget delkapittel.
- Oversikten over virkemidler er ikke uttømmende, men fokuserer på de mest sentrale. Andre virkemidler er eksempelvis evalueringer som gjennomføres med jevne mellomrom (eksempelvis Norut evalueringen i 2010).

Kontrollbehov	Kontrollfokus	Virkemidler
Formålskontroll	Måloppnåelse	Statistikk (eksempelvis økonomisk rapport) De årlige duodji-forhandlingene.
Utgiftskontroll	Bevilgningsbehovet og kostnadskontroll	De årlige duodji-forhandlingene Innebakt justeringsmekanisme
Kontroll av Sametingets forvaltning	Om midlene forvaltes i forhold til intensjonen	Bevilgningsbrev til neste forvaltningsnivå
Kontroll av duodji organisasjonenes forvaltning	Om midlene forvaltes i forhold til intensjonen	Krav til søknadsdokumentasjon Kontroll på enhetsnivå
Kontroll av tilskuddsmottakere	Samsvarer bevilget driftstilskudd med forutsetningene for tilsagn	Dokumentasjonskrav ved søknad Stikkprøvekontroller

Det synes klart at kontroll av den praktiske forvaltningen og kontroll av tilskuddsmottakere er den største utfordringen i dette kontroll regimet. Videre er det også slik at kontrollbehovet på forvaltningsnivået påvirkes av krav som stilles til tilskuddsmottakere. Med andre ord er også hvilket kontrollsystem man velger av sentral betydning.

### 6.2.3 Kontrollsystem

Virkemidler i et kontrollsystem må tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang i forhold til den nytte den gir. I denne sammenheng må noen grunnforutsetninger legges til grunn, som:

- Ressursbruken på kontroll må avpasses til ordningens økonomiske omfang. Herunder blir det følgelig også vesentlig å vurdere bruk av virkemidler i forhold kostnader og nytteeffekt av respektive virkemidler.
- De største utfordringene i forhold til kontroll vil ligge i den praktiske forvaltningen av tilskuddet og på tilskuddsmottakernivået. Basert på dette fokuseres det i hovedsak på disse nivåene, og i denne sammenheng er det

viktig å nyansere kontrollbehovet og virkemiddelbruken på disse nivåene. Herunder er det sentrale spørsmål som:

- Hva er det som skal kontrolleres?
- Hvordan skal det kontrolleres?
- Avklare hvem som skal kontrollere?

Den som forvalter driftstilskuddsordningen, har behov for informasjon knyttet til to sentrale spørsmål i sitt arbeid:

- Har den som søker om tilskudd rett til tilskudd i forhold til gjeldende vilkår for ordningen?
- Er tilskuddsbeløpet riktig?

Kontrollen kan utføres på ulike måter, som:

### **Kontroll av formalia**

Ved en generell formaliakontroll kontrolleres at innsendte rapporter fra tilskuddssøker er signert og attestert. Videre at informasjon ihht søknadskrav og tildelingskriterier er vedlagt

### **Gjennomgang og vurdering av dokumentasjon som medfølger søknadene**

Kontroll knyttet til forvaltningsorganets gjennomgang av informasjonen fra tilskuddsmottaker i forbindelse med søknadsbehandling. For en ordning der tilskuddet gis er prosentuell i forhold til omsetning av egenprodusert duodji, er dokumentasjon omkring dette sentralt.

### **Produktkontroll**

Godkjenningsordning for produkter som kan inngå i omsetningsgrunnet for egenprodusert duodji. I den to-fasete søknads-/saksbehandlingsprosess som har vært praktisert, har dette i fase en vært i forhold til godkjenning av produkter som egenprodusert duodji, mens det i fase 2 (søknad om driftstilskudd) har vært i forhold til omsetning av godkjente produkter. I denne forbindelse inngår kontroll av momenter med tilknytning til produktene, som kompetanse til å fremstille disse.

### **Stikkprøvekontroll**

En stikkprøvekontroll kan variere med hensyn til omfang og dybde. Den kan enten være knyttet til hvor mye som kontrolleres hos hver tilskuddsmottaker, eller til hvor mange tilskuddsmottakere som plukkes ut for kontroll. Informasjon om at det kan foretas stikkprøver vil kunne virke preventivt, og et eventuelle avvik vil kunne oppdages på et tidlig tidspunkt. Det er gjennomført kontroller av regnskap som danner grunnlag for tildeling av driftstilskudd til duodjiutøvere, og kontrollene har fokusert på:

- Generell kontroll av foretaket. Dette har omfattet kontroll av om foretaket er registrert i Brønnøysund- og i merverdiavgiftsregisteret.
- Produktkontroll. Kontrollen har omfattet om omsetning av egenproduserte produkter er i samsvar med det som er meldt inn i produktregisteret

- Regnskapskontroll. Regnskapskontrollen ble utført etter bestemmelser i Regnskapsloven, Bokføringsloven, Bokføringsforskriften, Merverdiavgiftsloven, Ligningsloven og Sametingets regelverk for tilskuddsforvaltning.

## **Evalueringer**

Evalueringer kan også være et virkemiddel i kontrollsammenheng. Gjennom ulike typer evalueringer kan forvaltningsorganet kontrollere om tilskuddsmidlene brukes i tråd med forutsetningene.

### **6.2.4 Om endringer i kontrollsystemet**

Gjennomgangen ovenfor mht kontrollutfordringer og virkemidlene, basert på følgende forutsetninger:

- De største utfordringene i forhold til kontroll vil ligge i den praktiske forvaltningen av tilskuddet og på tilskuddsmottakernivået.
- Virkemidlene i forhold til kontrollene på ulike nivå er illustrativt ført opp med dagens virkemidler. De sentrale virkemidlene er:
  - Dokumentasjonskrav ved søknad
  - Kontroll på enhetsnivå
  - Stikkprøvekontroller

Samtidig er det også en overordnet tilnærming at virkemidler i et kontrollsystem må tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang i forhold til den nytte den gir. Dette gjelder for forvaltningsorganet, men må også gjelde i forhold til ressursbehovet for tilskuddsmottakere for deres aksess til ordningen.

Basert på dette utgangspunktet kan effektivisering og bedre målretting skje ved:

- Justeringer av dokumentasjonskrav i forhold til hovedutfordringene i kontrollen.
- Endringer i forhold til hvem som får ansvaret for kontrollen.

Denne tilnærmingen kan eksemplifiseres slik:

- Endring av den to-fasete søknads-/saksbehandlingsprosess til at dette skjer i en fase.
- Effektivisering av dokumentasjonskrav. Er det mulig å redusere dokumentasjonskrav på noen områder, og i såfall om det er andre områder det bør stilles strengere og mer absolutte krav.
- Hvilke muligheter ligger det i overføre mer av kontrollen fra forvaltningsorganet til mottakere av tilskuddet.

## 6.2.5 Muligheter i forhold til nytt kontrollsystem

En mulighet er å beholde dagens dokumentasjonskrav og fordeling av kontrollansvaret mellom kontrollnivåene. Dette vil innebære at duodji organisasjonenes forvaltning overtar for Sametinget etter dagens modell.

Mulighetsområdet for endringer ligger enten i endrede dokumentasjonskrav til søkere eller i fordelingen av kontrollansvaret, eller en kombinasjon av disse to endringsmulighetene.

Nedenfor følger forslag til mulige endringer mht dette mulighetsområdet.

Endringer av retningslinjer, inklusive kontroll- og sanksjonsordninger, kan fastsettes av Sametinget i samråd med duodjiorganisasjonene, iht dagens duodjiavtale.

I duodjiavtalen for 2015 fremgår det at Duodjiregisteret avvikles fra 01.01.2016 og at hovedavtalen endres slik at endringene trer i kraft den 01.01.2016. Dette kan være en utfordring, både i forhold til brukernes aksess til driftstilskuddsordningen, og i forhold til produktkontrollen.

### 6.2.5.1 Endringer i produktdokumentasjonen

Med utgangspunkt i at Duodjiregisteret avvikles fra 01.01.2016 og forslag om endring av den to-fasete søknads-/saksbehandlingsprosess til at dette skjer i en fase, gir dette et endret utgangspunkt for produktkontrollen.

En praktisk tilnærming til en overgang til en-faset søknadsbehandling av driftstilskuddsaker inneholder sentrale momenter, som:

- Ved første søknadsbehandling etter overgangen til ny ordning, vil det foretas en vurdering som også omfatter om produktene som inngår i søknadsgrunnlaget er egenprodusert duodji. Disse godkjente produktene inngår deretter i det godkjente produktgrunnlaget for respektive utøvere. Det er en rimelig antakelse at for utøvere som i dag mottar driftstilskudd så vil produktmiksen være tilnærmet lik fra tidligere år, og i hovedsak også godkjennes etter ny saksbehandlingsprosedyre.
- Materialet fra første søknadsbehandling etter overgangen til ny ordning kan danne grunnlag for en oversikt over utøvere og hvilke produkter respektive utøvere har som godkjente produkter for egenprodusert duodjiomsetning. En mulig forenkling kan være at utøvere som ikke har endringer i sin produktmikse, i søknaden anmerker dette, og at forrige års produktmikse da automatisk legges til grunn for søknadsbehandlingen.
- En prosedyre som beskrevet i de to ovennevnte punktene vil gi et godkjent **produktregister** for respektive utøvere. Utøvere, som for første gang søker om driftstilskudd, vil etter en slik modell få vurdert sine produkter, og de godkjente produktene vil inngå i utøverens godkjente produktregister også for senere års søknader.
- Imidlertid vil det oppstå et behov for produktkontroll når utøvere søker om at nye produkter, utover sin godkjente produktmikse, skal inngå i sitt søknadsgrunnlag. I forhold til dette reiser dette problemstillinger, som:
  - Nærmere definisjon av hva som er et nytt produkt og hva som inngår som akseptable endringer av et godkjente produkter. Den faglige

vurderingen av dette må foretas av styret/fagutvalget i det nye forvaltningsorganet.

- For produkter som defineres som nye produkter for utøveren må det gjennomføres en vurdering mht godkjenning som egenprodusert duodji. I tilknytning til dette følger tilleggsmomenter, som:
  - Ved godkjenning av produkter vil disse tillegges godkjent produktregister for utøveren og inngå som en del av det faste produktgrunnlaget for vedkommende i forhold til fremtidige søknader.
  - Ved søknaden bør det skilles mellom de tidligere godkjente produktene og nye produkter man ønsker skal inngå i søknadsgrunnlaget. For det første vil dette gi et oversiktlig datagrunnlag for produktregisteret. For det andre vil dette bidra til at et eventuelt avslag på godkjennelse av nye produkter ikke vil berøre det tidligere godkjente produktgrunnlaget for søkeren.
  - Denne delingen av søknadsgrunnlaget må også finne en sporbar løsning i forhold til regnskapsløsninger og den kontrollen som utføres innen det feltet. Et mulig dokumentasjonsgrunnlag for nye produkter vil være å bokføre disse på en egen hovedbokskonto. Dette innebærer at det blir en hovedbokskonto for godkjent egenprodusert duodji, og en annen hovedbokskonto for nye produkter (som er søkt inntatt som egenprodusert duodji).

#### **6.2.5.2 Endringer mht fordeling av kontrollansvaret**

Herunder er det muligheter for å forskyve kontrollansvaret nedstrøms i kontrollregimet, ved at kontrollen i større grad overføres til tilskuddsmottakerne. Dette stiller større krav til at tilskuddsmottakeren har et tilfredsstillende system for internkontroll. Dette kan redusere behovet for kontroller på forvaltningsnivået og redusere dokumentasjonskravene som skal kontrolleres av forvaltningsorganet.

Et mulig kontrolltiltak i denne sammenheng kan være å stille krav om attestasjon fra autorisert revisor eller autorisert regnskapsfører for et utvalg av tilskuddsmottakers dokumentasjonskrav.

En slik forskyving av kontrollansvaret vil redusere kontrollbehovet i forvaltningsleddet, både i forhold til omfang, og i forhold til kompetanse mht å vurdere det regnskapsmessige grunnlaget for tilskuddssøknadene. På den annen side vil dette medføre økte kostnader for tilskuddsmottakerne, i varierende grad i forhold til om de i dag nytter autorisert regnskapsfører eller revisor. Inndekning av slike kostnader kan gjøres ved bevilgning av grunntilskudd til tilskuddsmottakere.

Dersom attestasjon varianten for kontroll velges, bør det lages et skjema som gir grunnlag for kontroll av nødvendige data iht. enhver tid gjeldende retningslinjer.



Nedenfor fremstilles mulige kontrollpunkter for å eksemplifisere et slikt skjema:

<b>Kontrollpunkt</b>	<b>Kommentar</b>
Egenprodusert Duodji – EPD	Bokført EPD er ført på egne hovedbokskontoer
Produktkontroll	Er omsetning av EPD i samsvar med det som er registrert i Produktregisteret
Kassaapparat	Bruker foretaket eget kassaapparat
Kontantsalg	Er kontantsalget dokumentert i.h.t. driftstilskuddets reglement.
MVA	Er beregnet merverdiavgift betalt.
Mva registeret	Er foretaket registrert særskilt for duodjii i mva-registeret.
Brønnøysund registeret	Er foretaket registrert i Brønnøysund registeret med duodji som formål
Regnskap	Oppfyller regnskapet bokføringslovens krav om bilags- og regnskapsdokumentasjon
Ligning	Er det samsvar mellom regnskap og ligningsdokumenter
Konklusjon	Er totalvurderingen at søkeren tilfredsstiller reglementet for duodjtilskuddet

### **6.2.5.3 Andre endringer i dokumentasjonskrav**

Ved at det utarbeides egen revisjons-/attesteringserklæring som skal utstedes av autorisert regnskapsfører eller revisjonsselskap, kan krav til dokumentasjon som vedlegges søknaden reduseres.

Dette eksemplifiseres slik:

- Kompetansekravet sendes inn en gang. Ajourføres dersom det er endringer.
- Dokumentasjon av merverdiavgiftsbilag sløyfes.
- Dokumentasjon av varekjøp sløyfes.
- Dokumentasjon av omsetning i nåværende form sløyfes (dokumentasjon ved Z-rapport eller øvrig salgsdokumentasjon sløyfes).
- Liste over type solgte varer i eksisterende søknadsskjema sløyfes.

### 6.3 Det administrative behovet

De administrative oppgavene vil variere fra informasjonstjenestenivå gjennom hele året, til saksbehandling av driftstilskuddsøknader i perioden rundt årsskiftet. Hovedtyngden av arbeidsoppgavene vil bestå i saksbehandling av søknader, utbetaling av tilskuddet og saksbehandling av klager. Ettersom arbeidsmengden vil variere gjennom året, må det vurderes om det er hensiktsmessig å ansette eget personell eller om foretaket skal kjøpe tjenesten eksternt.

Sentrale arbeidsoppgaver vil være:

Aktivitet - Område	Beskrivelse	Stipulerte kostnader pr. år
Tilskuddsøknader	Mottak og saksbehandling av søknader til styret	175.000
Klage	Informasjon i forbindelse med klagesaker, saksbehandling til styret og tilbakemelding til søker	17.500
Utbetaling	Utbetaling av bevilget tilskudd	15.750
Informasjon	Gi informasjon om driftstilskuddsordningen til tilskuddsmottakere ved behov	29.750
Sekretær	Sekretær for styret, fagutvalg, årsmøte og eventuelt for andre utvalg. Samle inn materiale til økonomirapport som skal utarbeides hvert år av økonomiutvalget	24.500
Styrende organer	Møte- og reisegodtgjørelser til årsmøte, rådet, styret/fagutvalg, møteromskostnader,	85.500
Regnskap og revisjon	Samle og levere bilag til regnskapsfører og kostnader til regnskap og revisjon	48.500
Øvrige adm.kostnader	Kostnader til telefon, data, kontor og forsikringer.	40.500
	<b>Sum estimerte kostnader</b>	<b>437.000</b>
Kontroll	Stikkprøvekontroll av utvalgte regnskap (2-3 pr. år)	57.000
Økonomiutvalg	Kostnader til møtevirksomhet og utarbeidelse av økonomirapport jf nåværende duodjiavtale (samme beløp)	150.000
	<b>Sum Totale kostnader</b>	<b>644.000</b>

Vi har stipulert det administrative bemanningsbehovet til underkant av ½ årsverk. Personalkostnadene er beregnet med en timesats på kr 350 inkl. sosiale kostnader. I tillegg kommer eksterne kostnader til reiser, drift av kontor, revisjon, regnskap og øvrig driftskostnader.

## 7 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

### 7.1 Oppsummering

Driftstilskuddsordningen i duodji har vært gjenstand for drøftelser, både fra et forvaltningsmessig perspektiv, og fra et næringsperspektiv mht ordningens betydning for utviklingen av duodjinæringen.

Under forhandlingene om næringsavtale for duodji har driftstilskuddsordningen vært et forhandlingstema mellom Sametinget og duodjiorganisasjonene siden forhandlingene om duodjiavtale for 2013. Avtalepartene har vært enige om at driftstilskuddsordningen må vurderes, og også om at kontroller av søkeres regnskap gjennomføres.

Utfordringer knyttet til driftstilskuddsordningen i duodji kan sammenfattes slik:

- Dokumentasjon av egenprodusert duodji
- Begrepet duodji er omfattende
- Slektskap i forhold til problematikk om salg mellom nærstående slektninger, og bruk av felles produksjonslokaler for ektefeller som driver hver sin virksomhet og mottar driftstilskudd for stort sett samme type produkter.

Fra et næringsperspektiv mht ordningens betydning for utviklingen av duodjinæringen er det fra duodjiorganisasjonene påpekt at en avvikling av driftstilskuddsordningen vil bety et bortfall av en vesentlig inntektspost som virksomheten baseres på. I denne sammenheng er det pekt på risikofaktorer, som at aktører avviker duodjivirksomheten som næring, og at dette kan føre til endringer i bransjestrukturen.

Utgangspunktet er følgelig at det er utfordringer, både fra et forvaltningsmessig perspektiv og særlig med hensyn til kontrollaspektet, samt fra et næringsperspektiv mht ordningens betydning for utviklingen av duodjinæringen. På denne bakgrunn er alternativer for videreføring av driftstilskuddsordningen vurdert, med fokus på om duodjiorganisasjonene kan overta forvaltningen av driftstilskuddsordningen.

Overføring av forvaltningsansvar fra Sametinget til sektororganisasjoner er en praktisert ordning med tilfredsstillende resultater. Som eksempel nevnes at Sametinget og Samisk kunstnerråd v/ Samisk kunstnerråds forhandlingsutvalg årlig forhandler en avtale, benevnt som Kunstneravtale. Herunder har Sametinget overført en del av forvaltningen av denne til kunstnerorganisasjonene. Evaluering av kunstneravtalen viser at avtalen fungerer greit, og at de berørte parter i stor grad er tilfredse med innretningen.

Imidlertid er det en vesentlig forskjell i at kunstnerorganisasjonene forvalter stipendtildelinger, mens driftstilskuddet i duodji er basert på et prosentueilt tilskudd i forhold til omsetningen av egenprodusert duodji. Dette vil stille andre krav til forvaltningsorganets kontrolloppgaver.

Næringer som reindrift og jordbruk har omsetningsbaserte tilskuddsordninger, men disse er ikke direkte sammenlignbare for kontrollvirkemidler mht egenprodusert duodji. En hovedforskjell her er at mens duodji i stor grad omsettes til sluttbruker, så beregnes reindriftas og jordbrukets omsetningsbaserte tilskudd basert på omsetning til et produsentledd (eksempelvis meierier og slakterier) i verdikjeden og ikke til sluttbruker. Her foreligger det reelle forskjeller i bransjestrukturer som man må forholde seg til mht kontrollordninger. Imidlertid kan det være elementer i

kontrollordningene i reindriffts- og jordbruksnæringen som har overføringsverdi for driftstilskuddsordningen for duodji.

Vår vurdering er at duodjiorganisasjonene kan overta forvaltningen av driftstilskuddsordningen, og nedenfor følger våre anbefalinger til organisering, kontroll og administrasjon for en slik overføring.

## **7.2 Anbefalinger**

Vår hovedkonklusjon er at duodjiorganisasjonene kan overta forvaltningen av driftstilskuddsordningen.

Det legges til grunn at mange sider ved dagens ordning videreføres. Dette gjelder forhold knyttet til driftstilskuddsordningens vilkår om etnisitet, likebehandling og habilitet. For øvrig vil dette også gjelde for andre forhold som ikke er nevnt nedenfor.

Nedenfor følger våre anbefalinger til endringer i forhold til dagens ordning.

### **Forslag om organisasjonsform**

Med bakgrunn i samlet vurdering foreslår prosjektteamet forening som organisasjonsform for dette forvaltningsbehovet. Videre innebærer forslaget at det foretas en nyetablering med registrering av foreningen hvor både DES og SD stifter foreningen og således innehar eierskapet.

Foreningsformen har ikke krav til grunnkapital. Foreningens øverste organ er årsmøtet. Der skal alle medlemmer ha møte- og stemmerett. På dette møtet skal blant annet årsregnskap legges frem og godkjennes.

### **Forslag i forhold til organisasjonsstruktur**

Forvaltningsansvaret for driftstilskuddet overføres fra Sametinget til duodjinæringen. Sametingets rolle vil være som bevilgende myndighet til ordningen og vil dermed ikke inngå i den foreslåtte organisasjonsstrukturen.

Det foreslås følgende organisasjonsheter for ordningen:

- Årsmøte
- Rådet.
- Styre/ fagutvalg.
- Administrasjon.

Årsmøte utgjør det øverste organet i organisasjonen. Årsmøte velger 2 representanter til Rådet med personlige varamedlemmer fra DES og 2 representanter med personlige varamedlemmer fra SD. Årsmøte velger også styret/fagutvalget med 2 representanter med personlige varamedlemmer fra DES og med 2 representanter med personlige varamedlemmer fra SD. Årsmøte velger videre leder og nestleder for Rådet og Styret/fagutvalget. Ved stemmelikhet har leder dobbeltstemme. Funksjonstiden reguleres i vedtektene.

Retningslinjene for driftstilskuddsordningen vedtas av rådet. Rådet er klageinstans og forvaltningslovens regler om klagebehandling skal gjelde ved klagesaker. Når det gjelder saksbehandling av duodjiutøvernes klager om driftstilskudd foreslår prosjektteamet at denne tjenesten utføres av administrasjonsenheten i organisasjonen iht. følgende saksbehandlingsstruktur: Dersom klagen tas til følge og styret/fagutvalget opphever sitt tidligere vedtak, avsluttes saken og det utbetales dermed driftstilskudd. I tilfeller klagen ikke tas til følge av denne enheten behandles klagen av en «settesaksbehandler» som avgir sin innstilling til Rådet for endelig behandling.

Styre/fagutvalg er beslutningsmyndighet for søknader om driftstilskudd og skal påse at lovanvendelse og saksbehandling er korrekt i forhold til regel- og lovverket. Styret fungerer også som fagutvalg.

Styret/fagutvalget legger frem årsregnskapet til Rådet.

Administrasjonen mottar, registrerer og behandler søknader om driftstilskudd.

Dessuten står administrasjonen for følgende oppgaver:

- Tilrådning til styre/fagutvalg når det gjelder søknader om driftstilskudd.
- Forbereder saker til møter i styret/fagutvalget.
- Sekretariat for styret/fagutvalget.
- Primærkontaktledd ift. duodjiutøvere. Her pekes spesielt på veiledning og informasjon om driftstilskuddsordningen.
- Iverksetter styrets/fagutvalgets vedtak.
- Øvrig drift av organisasjonen, blant annet fremleggelse av årsregnskapet til styret/fagutvalget.

Det foreslås at Økonomiutvalget består som eget utvalg med finansiering over Næringsavtalen for duodji, fordi økonomiutvalget har et ansvarsområde som omfatter hele næringsavtalen for duodji.

## **Forslag til endringer i kontrollsystemet**

### **Endringer i produktdokumentasjonen**

Med utgangspunkt i at Duodjiregisteret avvikles fra 01.01.2016 og forslag om endring av den to-fasete søknads-/saksbehandlingsprosess til at dette skjer i en fase, gir dette et endret utgangspunkt for produktkontrollen.

En praktisk tilnærming til en overgang til en-faset søknadsbehandling av driftstilskuddsaker inneholder sentrale momenter, som:

- Ved første søknadsbehandling etter overgangen til ny ordning, vil det foretas en vurdering som også omfatter om produktene som inngår i søknadsgrunnlaget er egenprodusert duodji. Disse godkjente produktene inngår deretter i det godkjente produktgrunnlaget for respektive utøvere. Det er en rimelig antakelse at for utøvere som i dag mottar driftstilskudd så vil produktmiksen være tilnærmet lik fra tidligere år, og i hovedsak også godkjennes etter ny saksbehandlingsprosedyre.

- Materialet fra første søknadsbehandling etter overgangen til ny ordning kan danne grunnlag for en oversikt over utøvere og hvilke produkter respektive utøvere har som godkjente produkter for egenprodusert duodjioomsetning. En mulig forenkling kan være at utøvere som ikke har endringer i sin produktmiks, i søknaden anmerker dette, og at forrige års produktmiks da automatisk legges til grunn for søknadsbehandlingen.
- En prosedyre som beskrevet i de to ovennevnte punktene vil gi et godkjent **produktregister** for respektive utøvere. Utøvere, som for første gang søker om driftstilskudd, vil etter en slik modell få vurdert sine produkter, og de godkjente produktene vil inngå i utøverens godkjente produktregister også for senere års søknader.
- Imidlertid vil det oppstå et behov for produktkontroll når utøvere søker om at nye produkter, utover sin godkjente produktmiks, skal inngå i sitt søknadsgrunnlag. I forhold til dette reiser dette problemstillinger, som:
  - Nærmere definisjon av hva som er et nytt produkt og hva som inngår som akseptable endringer av et godkjente produkter. Den faglige vurderingen av dette må foretas av styret/fagutvalget i det nye forvaltningsorganet.
  - For produkter som defineres som nye produkter for utøveren må det gjennomføres en vurdering mht godkjenning som egenprodusert duodji. I tilknytning til dette følger tilleggsmomenter, som:
    - Ved godkjenning av produkter vil disse tillegges godkjent produktregister for utøveren og inngå som en del av det faste produktgrunnlaget for vedkommende i forhold til fremtidige søknader.
    - Ved søknaden bør det skilles mellom de tidligere godkjente produktene og nye produkter man ønsker skal inngå i søknadsgrunnlaget. For det første vil dette gi et oversiktlig datagrunnlag for produktregisteret. For det andre vil dette bidra til at et eventuelt avslag på godkjennelse av nye produkter ikke vil berøre det tidligere godkjente produktgrunnlaget for søkeren.
    - Denne delingen av søknadsgrunnlaget må også finne en sporbar løsning i forhold til regnskapsløsninger og den kontrollen som utføres innen det feltet. Et mulig dokumentasjonsgrunnlag for nye produkter vil være å bokføre disse på en egen hovedbokskonto. Dette innebærer at det blir en hovedbokskonto for godkjent egenprodusert duodji, og en annen hovedbokskonto for nye produkter (som er søkt inntatt som egenprodusert duodji).

## **Endringer mht fordeling av kontrollansvaret**

Herunder er det muligheter for å forskyve kontrollansvaret nedstrøms i kontrollregimet, ved at kontrollen i større grad overføres til tilskuddsmottakerne. Dette stiller større krav til at tilskuddsmottakeren har et tilfredsstillende system for internkontroll. Dette kan redusere behovet for kontroller på forvaltningsnivået og redusere dokumentasjonskravene som skal kontrolleres av forvaltningsorganet.

Et mulig kontrolltiltak i denne sammenheng kan være å stille krav om attestasjon fra autorisert revisor eller autorisert regnskapsfører for et utvalg av tilskuddsmottakers dokumentasjonskrav. Dette vil medføre økte kostnader for tilskuddsmottakerne, og inndekning av slike kostnader foreslås løst ved bevilgning av grunntilskudd til tilskuddsmottakere.

## **Andre endringer i dokumentasjonskrav**

Ved at det utarbeides egen revisjons-/attesteringserklæring som skal utstedes av autorisert regnskapsfører eller revisjonsselskap, kan krav til dokumentasjon som vedlegges søknaden reduseres. Det foreslås at dette omfatter følgende punkter:

- Kompetansekravet sendes inn en gang. Ajourføres dersom det er endringer.
- Dokumentasjon av merverdiavgiftsbilag sløyfes.
- Dokumentasjon av varekjøp sløyfes.
- Dokumentasjon av omsetning i nåværende form sløyfes (dokumentasjon ved Z-rapport eller øvrig salgsdokumentasjon sløyfes).
- Liste over type solgte varer i eksisterende søknadsskjema sløyfes.

## **Det administrative behovet**

De administrative oppgavene vil variere fra informasjonstjenestenivå gjennom hele året, til saksbehandling av driftstilskuddsøknader i perioden rundt årsskiftet.

Vi har foretatt en vurdering av bemanningsbehovet og kommer frem til at det på årsbasis vil være behov for ca ½ årsverk. Utfordringen er at arbeidsmengden vil være komprimert rundt årsskiftet og det kan derfor bli vanskelig å ansette eget personell. For å løse arbeidsoppgavene gjennom hele året, bør det vurderes om tjenesten skal kjøpes fra en ekstern aktør.

De administrative kostnadene er beregnet til kr 437.000. I tillegg har vi kalkulert med kostnader til stikkprøvekontroll med kr 57.000 og kostnader til Økonomiutvalg med kr 150.000. Totalt er det administrative behovet beregnet å koste kr 644.000 pr. år.

### 7.3 Forslag til fase to

Vi ser for oss den videre fremdriften, som følger:

- Denne rapporten fra første fase behandles av oppdragsgiver Sametinget og duodjiorganisasjonene.
- Tidsaspektet ved behandlingen av rapporten er vanskelig å estimere eksakt, da dette avhenger av hvordan partene ønsker å gjennomføre sine behandlingsprosesser. Dette kan konkretiseres med om organisasjonene ønsker å fremlegge rapporten for respektive årsmøter og at Sametinget vil fremlegge saken på et plenums møte. En rimelig antakelse er at behandlingsprosessen tidligst kan være fullført innen 01. juli 2016.
- Beslutning om man ønsker å overføre tilskuddsordningen til duodjiorganisasjonene kan således være på plass tidligst 01. juli 2016. Den videre prosessen kan omfatte forhold som:
  - Eventuelle justeringer av forslag fremlagt i denne rapporten.
  - Nødvendige endringer i hovedavtalen for duodji.
  - Videre arbeid med regelverk og retningslinjer.
  - Etablering av det nye forvaltningsorganet.
  - Inngåelse av avtaler mellom Sametinget som bevilgende myndighet og det nye forvaltningsorganet for overdragelsen av forvaltningsansvaret.
- En realistisk antakelse er at et eventuelt nytt forvaltningsorgan kan være operativt høsten 2017.