

Utredning om

**Konsekvenser forbundet med overgang til større
budsjettmessig frihet for Sametinget**

Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe mars 1996

**Kommunal- og arbeidsdepartementet
1996**

Konsekvenser forbundet med overgang til større budsjettmessig frihet for Sametinget

Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe mars 1996

INNHold

1. INNLEDNING	1
1.1 Arbeidsgruppens mandat og sammensetning	3
1.1.1 Presisering og avgrensning av mandatet	3
1.2 Samelovens forarbeider	4
2. SAMMENDRAG	5
2.1 Konklusjoner	5
3. SAMETINGET	6
3.1 Sametingets myndighetsområde	6
3.1.1 Sametinget som folkevalgt politisk organ	7
3.1.2 Sametinget som forvaltningsorgan - delegerte tilskuddsordninger	8
3.2 Sametingets forslag om utvidet myndighetsområde og større fristilling i forhold til departementene	9
4. STATENS BEVILGNINGER TIL SAMISKE FORMÅL	12
4.1 Bevilgninger fra Kommunal- og arbeidsdepartementet	13
4.1.1 Kapittel 540 Sametinget	13
4.1.2 Andre bevilgninger fra Kommunal- og arbeidsdepartementet	17
4.2 Bevilgninger fra andre departementer	18
4.2.1 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	18
4.2.2 Landbruksdepartementet	18
4.2.3 Kulturdepartementet	19
4.2.4 Barne- og familiedepartementet	19
4.2.5 Sosialdepartementet	19
4.2.6 Justisdepartementet	19
5. DAGENS BUDSJETTSYSTEM I SAMETINGET	19
5.1 Det formelle utgangspunkt	19
5.1.1 Bevilgningsreglementet	20
5.1.2 Utarbeidelse av de årlige budsjettdokumenter	20
5.1.3 Sametingets budsjettarbeid	20
5.2 Hovedregler for disponering og bruk av statens budsjettmidler	20
5.2.1 Unntak fra Bevilgningsreglementets hovedbestemmelser	21

5.3 Oppretting, inndragning og omgjøring av stillinger.....	22
5.3.1 Oppretting og inndragning av statsstillinger	22
5.3.2 Omgjøring til rådgiver/prosjektleder.....	24
5.3.3 Oppretting av midlertidige stillinger	24
5.3.4 Stillingsfullmakter delegert til Sametinget.....	24
5.3.5 Tilsetting av personale ved Sametinget.....	24
6. RAMMEBUDSJETTERING OG DELEGASJONER I KOMMUNELOVGIVNINGEN.....	25
6.1 Kommunale oppgaver - behov for delegering av myndighet.....	25
6.2 Årsbudsjettet - kommunestyrets delegasjonsadgang.....	26
6.3 Budsjettet - den obligatoriske kontoplan.....	27
6.4 Rammestyring	27
6.5 Oppfølging.....	28
6.6 Rammestyring i et flerårig perspektiv	29
7. STATLIGE VIRKSOMHETER OG ANSATTES STATUS	29
7.1 Tilknytningsformer for statlige virksomheter	29
7.1.1 Forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter.....	30
7.1.2 Statseide selskaper.....	30
7.2 Tjenestemennenes rettigheter og plikter etter lov- og avtaleverk	31
8. STATSRAÅDENS KONSTITUSJONELLE ANSVAR I FORHOLD TIL SAMETINGET ...	31
8.1 Sametingets uavhengige stilling.....	32
8.1.1 Virksomhet som er underlagt statsrådets instruksjons- eller kontrollmyndighet ved lov	32
8.1.2 Virksomhet som er underlagt statsrådets instruksjons- eller kontrollmyndighet ved stortingsvedtak.....	32
8.1.3 Instruksjons- eller kontrollmyndighet på avgrensede områder etablert på annet grunnlag.....	33
9. DRØFTINGER OG KONKLUSJONER	34
9.1 Avklaring av begrepsbruk	34
9.2 Budsjettekniske spørsmål	34
9.2.1 Budsjettildeling over en samlet post.....	34
9.2.2 Gjensidig omdisponeringsadgang mellom samtlige poster.....	35
9.2.3 Arbeidsgruppens konklusjon og anbefaling	35
9.3 Stillingshjemmelordningen - status for Sametingets tjenestemenn.....	35
9.3.1 Arbeidsgruppens konklusjon og anbefaling	37
9.4 Ensartet praksis ved delegeringer av tilskuddsordninger til Sametinget.....	37
9.4.1 Arbeidsgruppens konklusjon og anbefaling	39
9.5 Statsrådets konstitusjonelle rolle i forhold til Sametinget ved en overgang til en friere budsjettmessig stilling for Sametinget.....	39
10. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	1

1. INNLEDNING

1.1 Arbeidsgruppens mandat og sammensetning

De fem år som er gått etter Sametingets opprettelse i 1989 har gitt positive erfaringer når det gjelder den pågående prosess for overføring av oppgaver og myndighet til Sametinget. Et viktig mål for denne prosessen er å gi Sametinget de beste forutsetninger for sitt virke som representativt og ansvarlig organ for samene. Et viktig instrument i denne sammenheng vil være å gi Sametinget mulighet til å foreta egne prioriteringer for den samiske kulturen og det samiske samfunnets fremtid.

På denne bakgrunn nedsatte Kommunal- og arbeidsdepartementet våren 1994 en arbeidsgruppe som skulle vurdere en eventuell overgang til rammebudsjettering til Sametinget. Arbeidsgruppen fikk følgende mandat:

Arbeidsgruppens hovedoppgave blir å utrede en eventuell overgang til rammebudsjettering for Sametinget og foreslå tidspunkt for slik gjennomføring.

Arbeidsgruppen må ta utgangspunkt i at Sametinget er et folkevalgt organ som bør ha friere adgang til disponering og prioritering av ressursene innenfor en fastsatt budsjett-ramme. En interdepartemental arbeidsgruppe foreslo i april 1991 å overføre til Sametingets disposisjon en del ordninger som særskilt omfatter samene. Den budsjettmessige oppfølging har resultert i at enkelte særskilte tilskuddsordninger er samlet på statsbudsjettets kap 503 (nå kap. 540) og ført på postnivå. Bevilgningene disponeres av Sametinget etter retningslinjer som dels fastsettes av Sametinget selv og dels av departement/Regjering.

Arbeidsgruppen må videre drøfte eventuelle konsekvenser for tjenestemennenes status og rettigheter ved at Sametinget gis en friere stilling, og kommer med forslag som sikrer tjenestemenn de samme rettigheter og plikter som tjenestemannsloven i dag gir.

Arbeidsgruppen bes videre foreslå en ensartet praksis i departementene ved delegeringer av tilskuddsordninger på statsbudsjettet til Sametinget, herunder en egen lovbestemmelse i sameloven.

I St.meld.nr.52 (1992-93) Om norsk samepolitikk (side 62) heter det: "En videreutvikling av Sametingets myndighet, både som et besluttende politisk organ og som offentlig forvaltningsorgan, vil være betinget av en avklaring om fagstatsrådenes konstitusjonelle ansvar for Sametingets beslutninger og handlinger i forhold til Stortinget." Arbeidsgruppen bes drøfte og så langt mulig klargjøre statsrådenes konstitusjonelle ansvar i denne sammenheng.

Arbeidsgruppen består av

Byråsjef Leif Dunfjeld (leder), Kommunal- og arbeidsdepartementet

Avdelingsdirektør Trond Bøe, Kommunal- og arbeidsdepartementet

Rådgiver Oskar Nilssen, Administrasjonsdepartementet

Direktør Per Edvard Klemetsen, Sametinget.

Avdelingsdirektør Regnor Solbakk fra Kommunal- og arbeidsdepartementet fungerte som leder for utvalget til han gikk ut i permisjon i juli 1994.

1.1.1 Presisering og avgrensning av mandatet

Arbeidsgruppen tar bare for seg kapittel 540 (tidl. kap. 503) under Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjett. En vurdering av overføringer fra øvrige budsjettkapitler til samiske

formål faller utenfor arbeidsgruppens mandat. Likeså faller spørsmål vedrørende funksjonsfordelingen mellom departementene utenfor mandatet.

Arbeidsgruppens hovedoppgave i mandatet er å utrede eventuell overgang til rammebudsjettering for Sametinget. Begrepet rammebudsjettering brukes i forskjellige sammenhenger. Mest vanlig er begrepet brukt om den budsjettprosess som Regjeringen legger opp overfor de enkelte fagdepartementer (og underliggende etater, virksomheter etc.) ved utformingen av sine respektive budsjett dokumenter ("rammeforslag", "rammedisponeringsforslag" og "budsjettproposisjon"). Dette er med andre ord en prosess som beskriver budsjetteringsprinsippene og -prosedyrene før Stortingsproposisjon nr. 1 ("statsbudsjettet") legges frem for Stortinget. Begrepet "rammebudsjettering" gir i denne sammenheng ikke fullmakter til departementet og/eller forvaltningen etter at budsjettet er blitt vedtatt av Stortinget, utover de generelle fullmakter som følger av bevilgningsreglementet og Finansdepartementets rundskriv R-19/1993 (se kap.5 for omtale av disse fullmaktene).

I denne rapporten legger derfor arbeidsgruppen til grunn at begrepet "rammebudsjettering" omfatter budsjettfullmakter utover de som generelt følger av bevilgningsreglementet og Finansdepartementets rundskriv R-19/1993. Gruppen tenker konkret på fullmakter for Sametinget til selv å foreta budsjett disponeringer hvor bevilgningene ikke er bundet til Stortingets vedtak på kapittel og post i statsbudsjettet, samt fullmakt til selv å opprette og inndra stillinger etter eget behov.

1.2 Samelovens forarbeider

I 1980-årene skjedde det en betydelig rettsutvikling angående den samiske folkegruppens rettsstilling. I Samerettsutvalgets utredning NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling og i Samekulturutvalgets utredninger NOU 1985:14 Samisk kultur og utdanning, NOU 1985:24 Videregående opplæring for samer og NOU 1987:34 Samisk kultur og utdanning, ble det lagt til grunn et samepolitisk syn som krevde at statsmyndighetene gjennom lovgivning og andre typer tiltak må sikre den samiske kultur, slik at den samiske folkegruppe kan bestå som et eget folk også i framtiden.

Samerettsutvalgets oppfatning var at i utgangspunktet bør oppgavene for et representativt samisk organ først og fremst være av rådgivende art. Dette organet, Sametinget, skal stå fritt med hensyn til hvilke myndigheter det ønsker å rette sine rådgivende uttalelser til. Sametinget skal selv kunne bestemme rammen for hvilke saker som synes å berøre den samiske befolkning. Videre uttalte utvalget at det på enkelte områder synes naturlig at Sametinget selv får anledning til å treffe beslutninger. Det ville i den sammenheng være naturlig å videreføre Norsk Sameråds oppgaver til Sametinget, slik som tildeling av offentlige midler til ulike samiske formål og oppnevning av medlemmer i ulike styrever, råd og utvalg for samiske spørsmål. Samekulturutvalget mente at Sametinget burde delegeres besluttende myndighet ved fordeling av bevilgninger til de ulike sektorer som gjelder samisk kultur og utdanning. Utvalget mente også at det bør være Sametingets oppgave å arbeide med politiske målsettinger og prioriteringer av tiltak.

Samerettsutvalget framsatte et forslag om en egen sameparagraf i Grunnloven, og en lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven). Disse spørsmål ble videre behandlet i Ot.prp. nr. 33 (1986-87) Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold og i Innst.O. nr. 79 (1986-87). I Ot.prp. nr. 33 (1986-87) framholdt Justisdepartementet at siktemålet med et direkte valgt samisk sentralorgan blant annet er å skape et forum hvor samene selv på en demokratisk og representativ måte kan bidra til å trekke opp linjene som må følges for å sik-

re samisk kultur i Norge. Videre ble det uttalt at om samisk kultur også skal overleve i framtiden, må samene gis en vesentlig grad av selvråderett og innflytelse i spørsmål av særlig betydning for den samiske kulturs stilling.

Under behandlingen av Ot.prp. nr. 33 (1986-87) sluttet justiskomiteen seg til Regjeringens formulering (Innst.O. nr. 79 (1986-87)) om at Sametinget primært skal ha rådgivende funksjoner. Det legges imidlertid til grunn at Sametinget vil få stor innflytelse over utformingen av samepolitiske spørsmål i årene som kommer. Sametingets politikk vil også ha stor betydning i de saksfeltene der eget engasjement fra den samiske befolkning er særlig viktig. Om begrensningene i Sametingets myndighetsområde uttalte justiskomiteen med tilslutning fra Stortinget:

"Komiteen er enig med departementet i at Sametingets myndighetsområde ikke kan fastsettes en gang for alle. Komiteen er klar over at man ved en eventuell fremtidig utvidelse av Sametingets myndighetsområde vil kunne komme i konflikt med andre forvaltningsorganer og forutsetter at disse spørsmål finner sin avklaring og løsning før nye oppgaver besluttet lagt til Sametinget. Når en har høstet erfaring med Sametingets virksomhet, vil det være naturlig at myndighetsområdet vurderes i forhold til Sametingets arbeid og det alminnelige samfunns-syn".

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, art. 27 og ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater sier at kulturelle minoriteter og urbefolkninger har krav på en viss grad av selvråderett, samt at myndighetene har et ansvar for særlige tiltak for bevaring og utvikling av kulturen. Dette har også vært lagt til grunn for forarbeidene til sameloven. Det ble i tillegg lagt stor vekt på at Sametingets myndighet ikke skulle fastsettes en gang for alle, men utvikles i takt med Sametingets egen oppfatning og det alminnelige samfunns-syn på samenes stilling i Norge.

2. SAMMENDRAG

Arbeidsgruppen har i denne rapporten tatt for seg Sametingets myndighetsområde, som folkevalgt politisk organ og som forvaltningsorgan. Videre er det gjort rede for tilskuddsordninger som er delegert til Sametinget (kap. 3), og statens tilskudd til samiske formål (kap. 4). I kap. 5 er det gjort rede for dagens budsjettssystem, bevilgningsreglementet og de fullmakter som i dag er tildelt Sametinget. I kap. 6 har vi tatt med en orientering om rammestyring og delegasjonsfullmakter innenfor kommunal sektor. Kommunene er regionale enheter som i visse henseender kan sammenlignes med Sametinget. Tilknytningsformer for statlige virksomheter og ansattes status er drøftet i kap. 7, mens statsrådets konstitusjonelle ansvar i forhold til Sametinget er drøftet i kap. 8.

2.1 Konklusjoner

Arbeidsgruppen er kommet fram til at den beste måte å etablere en friere adgang for Sametinget til å prioritere og disponere over det budsjett Stortinget har vedtatt, er ved at hele bevilgningen til Sametinget, inkl. lønns- og driftsbudsjettet, stilles til Sametingets disposisjon under en 50-post slik statens kontoplan åpner adgang til ved overføringer til andre statsregnskaper. Ved å samle bevilgningen i en post, vil det være opp til Sametinget selv å foreta den nærmere fordeling på de enkelte tiltak. Alternativt vil en kunne oppnå den samme målsetting ved bruk av adgang til gjensidig overføring mellom postene. Arbeidsgruppen vil likevel understreke at denne løsningen fremstår som langt mer "formalistisk" og tungvint enn den løsning hvor en samler hele bevilgningen under en post.

Det er arbeidsgruppens vurdering at dersom Sametinget skal få reell frihet til å prioritere sine budsjettressurser fullt ut, bør det være opp til Sametinget selv å prioritere mellom sine aktiviteter innen alle felter. Arbeidsgruppen vil tilrå at Sametinget blir gitt generell fullmakt til å opprette og inndra sine egne stillinger innenfor den budsjetttramme som hvert år fastsettes av Stortinget. Arbeidsgruppen vil likeledes legge til grunn at de ansatte ved Sametinget etter at denne fullmakten er gitt til Sametinget, fortsatt beholder sine retter og plikter etter tjenestemannsloven. Tilsettingsfullmakten er etter samelovens § 2-12 lagt til Sametinget. For å motvirke framtidig uklarhet om statusen til de ansatte ved Sametinget i forhold til tjenestemannslovgivningen vil arbeidsgruppen anbefale at dette blir tatt opp og innarbeidet ved revisjon av sameloven.

De tilskuddsordninger som er delegert til Sametingets forvaltning faller alle inn under kategorien "av særlig betydning for den samiske kulturs stilling" og det har siden samelovens tilblivelse vært en forutsetning at Sametinget skal gis en vesentlig grad av selvråderett og innflytelse i slike spørsmål. Med bakgrunn i Justisdepartementets kommentarer under kap. 8.1.3, den generelle omtale av departementets praksis ved delegering av forvaltning av tilskuddsordninger til Sametinget samt Justisdepartementets merknader til "det sentrale samiske organets myndighet" i Ot.prp. nr. 33 (1986-87), anbefaler arbeidsgruppen at spørsmålet om en klarere hjemmel for delegasjon av forvaltning av tilskuddsordningene til samiske formål blir tatt opp i forbindelse med revisjon av sameloven.

Når det gjelder statsrådets konstitusjonelle rolle i forhold til Sametinget ved en overgang til en friere budsjettmessig stilling for Sametinget, vil ikke en friere budsjettmessig stilling for Sametinget innebære noen prinsipiell endring i forhold til dagens ansvar for Sametingets bruk av bevilgningene. Ved en eventuell omlegging av Sametingets budsjettmessige stilling, bør man imidlertid i forbindelse med bevilgningsvedtaket avklare i forhold til Stortinget hva slags rolle Regjeringen/departementet skal ha for Sametingets bruk av bevilgningene.

Samtidig med at arbeidsgruppen har arbeidet med disse spørsmål, har det skjedd en revisjon av statens økonomireglement, vedtatt ved Kgl. res. 26. januar 1996. Det nye reglementets § 3.2 som gjelder spesielt for tilskuddsbevilgninger og de utfyllende forskrifter som vil bli utarbeidet, vil måtte bli innarbeidet i de forberedelser som skjer i forhold til en eventuell overgang til rammebudsjettering for Sametinget. Forøvrig forutsetter arbeidsgruppen at det ikke vil påløpe spesielle administrative eller økonomiske konsekvenser som følge av denne foreslåtte omleggingen.

3. SAMETINGET

3.1 Sametingets myndighetsområde

Sametingets arbeidsoppgaver og myndighet er regulert i samelovens § 2-1 som lyder:

"Sametingets arbeidsområde er alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe.

Sametinget kan av eget tiltak reise og avgi uttalelse om alle saker innenfor sitt arbeidsområde. Det kan av eget tiltak også legge fram saker for offentlige myndigheter og private institusjoner m.m.

Sametinget har beslutningsmyndighet når dette følger av andre bestemmelser i loven eller fastsatt på annen måte."

Ut fra dette definerer Sametinget selv sin virksomhet til å være tosidig; å fremme politiske initiativ og forestå forvaltningsoppgaver. Sametingets rolle som forvaltningsorgan følger av samelovens § 2-1 tredje ledd.

Etter sameloven foretar Sametinget ansettelser av egen administrasjon og fastsetter stillingsinstrukser. Personalreglementet fastsettes etter forhandlinger mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i Sametinget. Det er forutsatt at personalreglementet må stadfestes av Administrasjonsdepartementet. Når det gjelder tilsetning av Sametingets direktør, som er samedingsadministrasjonens leder, er det Sametinget i plenum som tilsetter direktøren.

3.1.1 Sametinget som folkevalgt politisk organ

Som politisk organ er Sametinget berettiget til selv å avgjøre hvilke saker det mener er av særlig betydning for det samiske folket. Formuleringene i lovbestemmelsen skal ikke oppfattes som en begrensning i Sametingets egen vurdering av hvilke saker som kan tas opp. Sametinget må følgelig anses å være suverent når det gjelder hvilke saker det tar opp til behandling og hvilke offentlige myndigheter og private institusjoner det framlegger sine saker for. Dette innebærer også at ingen andre organer kan instruere Sametinget, verken om sak, om dets innhold eller for hvem sakene skal framlegges.

Etter sameloven er Sametinget øverste valgmyndighet vedrørende samedingsvalget. Sametinget har samme myndighet ved samedingsvalget som Stortinget har i forbindelse med stortingsvalget. Sametinget er videre etter loven gitt myndighet til å fastsette egen forretningsorden.

I samelovens § 2-2 sies det at andre offentlige organer bør gi Sametinget anledning til å uttale seg før det treffes vedtak i saker som hører inn under Sametingets arbeidsområde i medhold av lovens § 2-1. Denne bestemmelsen pålegger ikke andre organer en plikt til å la Sametinget uttale seg før vedtak fattes. Bestemmelsen må imidlertid oppfattes som et klart signal om at Stortinget forutsetter at det gjøres i de saker som særlig angår samene.

Kommunal- og arbeidsdepartementet har i Rundskriv H-11/92 av 13. mai 1992 til departementene og deres underliggende etater, samt fylkesmennene, understreket: "*...at saker som fagdepartementer og underliggende etater og institusjoner finner er av betydning for den samiske folkegruppe, bør forelegges Sametinget... Sakene bør legges fram for Sametinget i god tid før avgjørelse treffes. I saker som Sametinget selv reiser overfor offentlige myndigheter, skal Sametingets synspunkter inngå i departementenes etterfølgende vurdering*".

I rundskrivet peker Kommunal- og arbeidsdepartementet på at saker av betydning for den samiske befolkning som kan være aktuelle i denne sammenheng, er nye tiltak som generelt retter seg mot den samiske befolkning, forslag til lover og forskrifter, sammensetning av styrer, råd og utvalg, saker som krever konsekvensutredning m.m.

Overfor myndighetene er Sametinget i første rekke et rådgivende organ i samepolitiske spørsmål. En videreutvikling av Sametingets myndighet, både som et besluttende politisk organ og som offentlig forvaltningsorgan, vil være betinget av en avklaring om fagstatsrådenes konstitusjonelle ansvar for Sametingets beslutninger og handlinger i forhold til Stortinget.

3.1.2 Sametinget som forvaltningsorgan - delegerte tilskuddsordninger

Sametinget fikk tidlig overført visse oppgaver knyttet til fordeling av tilskudd til samiske organisasjoner, bevilgning til samisk husflid (duodji), og tilskudd i forbindelse med Samisk utviklingsfond. Ved Kgl. res. av 7. februar 1992 fikk Sametinget overført utvidete fullmakter i forbindelse med Samisk utviklingsfond. På Sametingets møte i juni 1992 ble det vedtatt at Samisk næringsråd skal være fondets styre.

Det er Regjeringens målsetting at Sametinget skal disponere mest mulig av statlige tilskudd til samiske formål. Med bakgrunn i dette nedsatte Kommunal- og arbeidsministeren høsten 1990 et interdepartementalt utvalg for å vurdere hvilke ordninger som på det tidspunktet kunne overføres fra sentralforvaltningen til Sametinget. Gruppen avla sin rapport 17. april 1991, og foreslo blant annet at Sametinget gis en større frihet til disponering av offentlige midler til spesielle samiske formål og til å fastsette retningslinjer for disse bevilgningene. Det ble også foreslått at overføringer fra de forskjellige departementer til spesielle samiske formål samles under en felles bevilgning på Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjettkapittel 503 (nå 540). Stillingshjemmelsystemet for Sametingets administrasjon ble i denne omgangen foreslått opprettholdt. I tillegg gikk arbeidsgruppen inn for at Sametinget skulle gis myndighet til å oppnevne enkelte styrer, råd og utvalg, som særlig arbeider med kultur- og utdannings spørsmål.

Sametinget vedtok i 1992 i hovedsak å slutte seg til de forslagene til overføringer som ble foreslått av den interdepartementale arbeidsgruppen. For å kunne utføre disse nye oppgavene vedtok Sametinget, med virkning fra 1. januar 1993, å opprette et rådssystem underlagt Sametinget. I forbindelse med budsjettet for 1993 ble flere tilskuddsordninger som tidligere hadde ligget under andre departementer samlet under Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjett og overført til Sametingets forvaltning. Det ble overført midler og/eller stillinger fra Barne- og familiedepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kulturdepartementet og Miljøverndepartementet. Midlene ble overført til Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjettkapittel 540, Sametinget. Kapitlet disponeres i sin helhet av Sametinget.

Fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet gjelder overføringen følgende saksområder: Oppnevning av Samisk utdanningsråd, av styret for de samiske videregående skoler, av styret for den samiske grunnskole i Hattfjelldal, av representanter til et eventuelt styre for Samisk høyskole og utforming av statutter og fordeling av stipendmidler for samisk ungdom i enkelte kommuner i Finnmark. Fra Kulturdepartementet gjelder dette myndighet angående bevilgninger til Samisk kunstnersenter, Samisk kultursenter i Hattfjelldal og driftsstøtte til samiske kunstnerorganisasjoner. Dessuten ble oppnevning av styre for Samisk spesialbibliotek og programrådet for sameradioen overført til Sametinget. Når det gjelder Samisk språkråd skal Kulturdepartementet fortsatt ha ansvar for lovforvaltningen. Fra Barne- og familiedepartementet er tiltak for samiske barns oppvekstvilkår overført til Sametinget. Fra Miljøverndepartementet ble forvaltningsansvaret for distriktsapparatet for samisk kulturminnevern og oppnevning av Samisk kulturminneråd overført fra og med 1. september 1994.

3.1.2.1 Tilskuddsordninger delegert til Sametinget

Sametinget forvalter nå, i henhold til lov, kgl. resolusjon eller særskilt departemental beslutning om delegasjon følgende oppgaver og tilskuddsordninger (se også 4.1):

- Samisk utviklingsfond som styres av Samisk næringsråd, med Sametingsrådet som klageorgan. Gjeldende forskrifter ble fastsatt ved kongelig resolusjon av 7. februar 1992.
- Prøveprosjektet for næringskombinasjoner i samiske bosettingsområder, med Samisk

næringsråd som prosjektstyre.

- Tilskudd til samisk husflid som fordeles av Samisk næringsråd.
- Tilskudd til kommunene og fylkeskommunene, innenfor samelovens forvaltningsområde i henhold til samelovens § 3-1. Tilskuddet fordeles av Samisk språkråd i samsvar med retningslinjer fastsatt av Sametinget.
- Samisk kulturråd som disponerer det vesentlige av de midler som tidligere ble disponert av Norsk kulturråd til samiske formål, samt Kulturdepartementets tilskudd til drift av Samisk kunstnersenter i Karasjok, Samisk kultursenter i Hattfjelldal, lulesamisk kultursenter "Árran" i Tysfjord, samiske kunstner- og kulturorganisasjoner og støtteordninger til samisk forlagsdrift. Kulturrådet er også styre for Samisk kulturfond som med Stortingets samtykke ble opprettet i 1994.
- Samisk kulturminnevern som forvaltes av Samisk kulturminneråd.
- Tilskudd som Sametingsrådet fordeler til samiske organisasjoner og til gruppesekretærer i Sametinget.
- Stipend til samisk ungdom og tilskudd til samiske barns oppvekstvilkår som fordeles av de underliggende råd.

Sametingets besluttede myndighet og forvaltningsansvar går betydelig lenger enn tilfellet var med tidligere Norsk sameråd.

Ut over de områder hvor sameloven uttrykkelig gir Sametinget rett til å fatte beslutninger, vil myndighetsutøvelsen måtte skje på grunnlag av delegasjon, slik tilfellet er med de ordninger som er nevnt ovenfor, hvor delegasjon er skjedd enten ved kgl. resolusjon eller ved beslutning fattet av vedkommende fagdepartement. Vedtak om delegasjon kan trekkes tilbake.

For enkelte av de tilskuddsordninger som er overført har Kommunal- og arbeidsdepartementet fra og med 1993 bedt Sametinget fastsette nærmere retningslinjer.

Spørsmålet om klageordning er for Samisk utviklingsfond løst ved at Regjeringen i kgl. res. av 7. februar 1992 som fastsetter forskriftene for Samisk utviklingsfond med hjemmel i forvaltningslovens § 28, har besluttet at Sametingsrådet skal være øverste klageorgan. Fra Sametingets side har det vært framholdt ønske om at delegering bør foretas av Stortinget i lovs form, fortrinnsvis slik at Sametinget gis fullmakt til å fastsette nærmere regler for alle de særlige ordninger Sametinget forvalter.

3.2 Sametingets forslag om utvidet myndighetsområde og større fristilling i forhold til departementene

Sametingets syn om tingets budsjettssystem er omtalt slik i tingets årsmelding for 1992:

"Sametingets budsjett overføres i dag på postnivå. Fra og med 1993 er det imidlertid lagt opp til en større grad av rammebudsjettering. Dette innebærer at Sametinget i prinsippet har anledning til å omfordele midlene på ulike underposter.

Det har ved flere anledninger vært drøftet muligheten for at Sametinget skal få en ren rammebevilgning. Sametinget vil imøtesee en slik utvikling. Det er imidlertid på sin plass å knytte noen merknader til innføringen av en rammebevilgning.

ILO-konvensjonens artikkel 6 punkt 1. c) uttrykker klart regjeringens forpliktelse på dette punkt. Der heter det at Regjeringen skal "etablere virkemidler for full utvikling av disse

folks egne institusjoner og initiativer, og når det er aktuelt, skaffe nødvendige ressurser for dette formål."

Sametinget vil i denne sammenheng vise til at det bør utvikles egne rutiner for arbeidet med Sametingets budsjett. I dag oppleves det som et dilemma at Sametinget på den ene siden er et folkevalgt politisk organ med vide fullmakter til å definere egne arbeidsoppgaver og initiativ, samtidig arbeider tinget i budsjettsammenheng etter rutiner utviklet for Kommunal- og arbeidsdepartementets underliggende etater. Fra og med 1993 kompliseres bildet ytterligere gjennom at deler av Sametingets budsjett tillegges andre departementers ansvarsområde.

Sametinget har gjennom sin politiske virksomhet etablert seg som en betydelig maktfaktor i nasjonal og regional sammenheng. Samtidig er det helt sentralt at tingets evne og mulighet til å utvikle konkrete virkemidler i tråd med sine målsettinger, styrkes gjennom at budsjettprosessen løftes på et politisk plan.

Regjeringen har ved flere anledninger uttrykt vilje og evne til nye initiativ og tiltak overfor den samiske befolkning. Samtidig overføres etablerte ordninger til Sametinget for forvaltning. Dette innebærer at Sametingets egne initiativ og prioriteringer kan risikere å bli offer for intern departemental prioritering samtidig som den politiske viljen er til stede for en styrking av ressursene til samiske formål.

Konkret bør det ved overgangen til rammebevilgning etableres rutiner der Sametinget kommer i direkte dialog, gjerne forhandlinger, med representanter for sentrale myndigheter på politisk plan. En mulighet er at det nedsettes et utvalg på administrativt nivå med ansvar for å utarbeide grunnlagsmateriale for forhandlingene. Forhandlingen bør omfatte ansvars- og myndighetsfordelingen mellom Sametinget og Regjeringen, sett i lys av de ressursene som blir stilt til rådighet. Selve forhandlingene bør gjennomføres med deltakelse fra øverste politisk hold på begge sider med de nødvendige fullmakter til å inngå en avtale. "

Om Sametingets fremtidige ansvar og myndighet uttaler tinget i årsmeldingen for 1992:

"Utvikling av Sametingets forvaltningsansvar og myndighet er et ledd i arbeidet med å gi Sametinget et konkret innhold og etablere et større samisk selvstyre. Så langt har det konkret vært aktuelt å overføre forvaltningen av en del etablerte økonomiske støtteordninger, særlig på kultursektoren.

Sametinget vil også i årene fremover arbeide for å utvide sitt forvaltningsansvar også til andre områder. I dette arbeidet vil det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i ILO-konvensjonens målformuleringer.

Her er det viktig å fremheve ILO-konvensjonens omtale av landrettigheter, trygd og helse, og utdanning og kommunikasjon.

Sametinget vil legge til grunn en del prinsipper i det videre arbeidet med myndighetsoverføring til Sametinget.

Sametinget har som målsetting å utvikle tilbud og virkemidler som i størst mulig grad gir alle samer i landet de samme individuelle rettigheter til å utvikle sitt språk, sin kultur og identitet.

Dette innebærer at Sametinget har prinsipielle motforestillinger mot å overta forvaltningen av ordninger som ekskluderer deler av den samiske befolkning. Som eksempel kan nevnes Sametingets arbeid med å få utvidet samiske barns rettigheter til grunnskoleopplæring i og på samisk.

Det vil imidlertid kunne være unntak fra hovedregelen i spørsmål om landrettigheter og ordninger med klart regionalpolitiske målsettinger.

Sametinget ser det som naturlig at tinget selv etablerer hensiktsmessige styringsordninger som samsvarer med det innhold ulike tilbud og virkemidler har.

Utviklingen av et samisk forvaltningsapparat og demokratisk styringssystem kan i mange sammenhenger kreve en egen organisering. Dette kan medføre at man må bryte med etablerte strukturer innen den norske forvaltningen. Som eksempel kan nevnes styringsordningen for den samiske høgskolen i Kautokeino. Høgskolen har et nasjonalt ansvar for å tilrettelegge studietilbud til samiske studenter.

Forvaltningsvedtak fattet innen rammen av Sametingets myndighet skal ikke kunne overprøves av andre organ.

Sametinget vil sikre adgang til to-trinns klagebehandling innenfor rammen av sametingssystemet. Adgang til overprøving av Sametingets forvaltningsvedtak vil undergrave tingets integritet og dermed bidra til å svekke det samiske selvstyret.

Overføring av myndighet og ansvar må ledsages av økonomiske ressurser, eventuelt også av det nødvendige lovgrunnlag, som står i forhold til overføringen omfang.

Sametinget aksepterer ikke en ensidig definisjon av ressursbehovet ved utvidelse av ansvarsområder. Generelt bør en overføring av oppgaver og myndighet ledsages av reelle forhandlinger om behovet for tilleggsressurser."

Sametinget har i sitt plenumsmøte 8.-11. februar 1994 behandlet St. meld. nr 52 (1993-94) Om norsk samepolitikk. I spørsmålet om Sametingets myndighet uttaler Sametinget bl.a.:

"Kort beskrevet vil Sametinget ha prinsipielle motforestillinger mot å overta forvaltningsoppgaver som tinget samtidig ikke får betydelig styringsrett over. Disse prinsippene ble formulert med tanke på den foreliggende stortingsmeldingen, og det er derfor beklagelig at Regjeringen ikke i større grad søker å drøfte disse med tanke på en tilbakemelding fra sentrale myndigheter.

Sametinget kan på sikt få problemer med en hensiktsmessig organisering av egen forvaltningsvirksomhet. Stadig nye oppgaver med varierende grad av ansvar og innflytelse medfører svært uoversiktlige konstitusjonelle linjer. Dette gjelder ikke bare, som Regjeringen påpeker i forholdet mellom Regjering og Storting, men i høy grad også for Sametinget som et eget demokratisk system. Sametingets ansvarlige politiske organer vil i varierende grad kunne stilles til ansvar for den forvaltningen som skjer innenfor sametingssystemet, og man kan ende opp i ansvarsfraskrivelse og uklare linjer.

For hvert nytt sektorområde der det vurderes å øke Sametingets oppgaver og myndighet reises de samme problemstillingene på nytt, uten klare målformuleringer og prinsipper for dette

arbeidet. Dette fremstår som en videreføring av den bit for bit politikk som har kjennetegnet samepolitikken gjennom flere tiår."

I samme vedtak uttaler Sametinget om tingets konstitusjonelle stilling:

"På bakgrunn av initiativ fra Sametinget reiser meldingen spørsmålet om tingets konstitusjonelle rolle i den norske forfatning. Utfordringene i formingen av det som i internasjonal urbefolkningspolitikk beskrives som "den norske modellen", er mange og kompliserte. Målsettingen om å utvikle et funksjonelt selvstyre innenfor den eksisterende statsforfatning er i seg selv ambisiøse, men presenteres allerede i dagens form som en skisse til løsning i internasjonale fora. I en verden i forandring ligger det store utfordringer i å utvikle ordninger som ivaretar etniske, kulturelle, språklige, religiøse hensyn innenfor nasjonale rammer. Dette vil på sikt være med på å dempe motsetninger og utvikle respekt og likeverd mellom folk med forskjellig bakgrunn.

Sametinget vil understreke behovet for å se på etableringen og utviklingen av det samiske demokrati som en utvidelse av den norske konstitusjon. Dermed vil man skape åpenhet for etablering av løsninger som pr. i dag ikke lar seg etablere innenfor de tradisjonelle forfatningsmessige forordninger. På dette punkt synes den foreliggende melding både uklar og mangelfull. Det henvises til eksisterende konstitusjonelle ansvarslinjer, uten at alternative løsninger drøftes.

Regjeringens tilsvarende om en interdepartemental arbeidsgruppe for å utrede disse spørsmål er ikke tilstrekkelig etter Sametingets oppfatning. For å få en prinsipiell gjennomgang av konstitusjonelle forhold, bør det oppnevnes et politikerutvalg valgt av og blant Stortingets og Sametingets representanter. Utvalget bør etablere prinsipper for samhandlingen mellom Stortinget, Sametinget og Regjeringen og beskrive de konstitusjonelle linjene i dette arbeidet. Folke- og forfatningsrettslig ekspertise bør kunne trekkes inn i arbeidet. Utvalgets mandat bør være å etablere generelle regler for myndighetsoverføring, med tilhørende avklaring av ansvarsfordelingen mellom Regjeringen og Sametinget. I dette ligger det fra Sametingets side en anbefaling av myndighetsoverføring i form av direkte delegasjon av myndighet fra Stortinget til Sametinget."

4. STATENS BEVILGNINGER TIL SAMISKE FORMÅL

De samlede statlige bevilgninger til ulike spesielle tiltak for den samiske befolkning i Norge er til sammen i 1996 ca. 382 millioner kr. Fordelingen er som følger:

Kommunal- og arbeidsdepartementet	106,5 mill. kr
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	130 mill. kr
Kulturdepartementet	36 mill. kr
Landbruksdepartementet	99 mill. kr
Sosialdepartementet	3 mill. kr
Justisdepartementet	1 mill. kr
Barne- og familiedepartementet	6 mill. kr

Se nærmere beskrivelse av de enkelte departementenes bevilgninger nedenfor. Denne oversikten tas forøvrig med som en orientering. Arbeidsgruppen tar for seg bare Kommunal- og

arbeidsdepartementets budsjettkapittel 540 Sametinget når det gjelder spørsmålet om en overgang til rammebudsjettering for Sametinget. En vurdering av overføringene fra øvrige budsjettkapitler faller utenfor arbeidsgruppens mandat.

4.1 Bevilgninger fra Kommunal- og arbeidsdepartementet

4.1.1 Kapittel 540 Sametinget

Kap. 540 under Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjett er et samlekapittel for tiltak for den samiske befolkning som ikke går inn under andre kapitler i statsbudsjettet. I 1996 er det over kapittel 540 Sametinget bevilget 78,2 millioner kr. Kapitlet disponeres i sin helhet av Sametinget.

4.1.1.1 Post 01 Lønn og godtgjørelser og post 11 Varer og tjenester

Bevilgningen på post 01 skal dekke faste og tidsbegrensede stillingshjerner, samt nødvendig behov for ekstrahjelp for Sametinget, Sametingets administrasjon, Samisk næringsråd, Samisk kulturråd, Samisk språkråd og Samisk kulturminneråd. Posten omfatter også godtgjørelse til Sametingets medlemmer og medlemmer av Sametingets oppnevnte råd og utvalg. Det er for 1996 bevilget til sammen 24,5 mill. kr over disse to postene.

4.1.1.2 Post 51 Samisk næringsråd

Posten omfatter bevilgninger til Samisk utviklingsfond og til Omstillingsprogrammet for Indre Finnmark, til sammen 16,8 mill. kr i 1996.

Samisk utviklingsfonds gjeldende forskrifter ble fastsatt ved kgl. resolusjon av 7. februar 1992 (nr. 55 (1991-92)), og trådte i kraft samme dag. Sametinget fikk da overført utvidete fullmakter i forbindelse med fondet. Sametinget vedtok i juni 1992 at Samisk næringsråd skal være fondet styre. Det er Sametinget som ansetter personalet i Samisk næringsråds administrasjon. Fondet har til formål å fremme tiltak av særlig kulturell, sosial og økonomisk betydning for den samiske befolkning og det samiske bosettingsområdet. Det er lagt vekt på at Samisk utviklingsfond i sin virksomhet også skal ivareta likestillingspolitiske virkemidler i de samiske områder. Virkeområdet for fondet er kommunene Guovdageaidnu-Kautokeino, Kárásjohka-Karasjok, Kvalsund, Porsanger, Deatnu-Tana, Unjárga-Nesseby og deler av kommunene Lebesby, Gamvik og Måsøy i Finnmark fylke. Videre omfatter virkeområdet Kvænangen kommune og deler av kommunene Gáivuotna-Kåfjord, Lavangen og Skånland i Troms fylke og deler av kommunene Evenes og Tysfjord i Nordland fylke, og den samiske befolkningen i sørsameområdet.

Samisk utviklingsfonds midler kan nyttes til å gi tilskudd og lån. Fondets midler skal ordinært ikke nyttes til tiltak som finansieres over særskilte, offentlige budsjettposter. Fondet har i prinsippet ingen nedre økonomisk grense for investeringsbehovet i de prosjekter hvor det deltar. I samfinansieringstilfeller hvor andre offentlige finansieringsinstitusjoner deltar, har Samisk utviklingsfond, i samsvar med sin opprinnelige målsetting, deltatt med sikte på å avhjelpe svak tilgang på egenkapital.

Sametinget kan overdra oppgaver, ansvar og myndighet vedrørende disponering og administrasjon av fondets midler til underordnede organer eller til administrasjoner. Samisk utviklingsfonds styre oppnevnes av Sametinget. Sametinget er rådgivende og kontrollerende organ. Sametinget har tilsyn med at fondets virksomhet skjer i samsvar med de fastsatte forskrifter og retningslinjer. Sametinget skal drøfte de generelle retningslinjene for fondet, og

kan forøvrig ta opp alle spørsmål i tilknytning til fondets løpende virksomhet til drøfting. Sametinget behandler fondets årsmelding og avgir en kommentar til fondets virksomhet i sin årsmelding.

Styret består av 5 medlemmer med personlige varamedlemmer. Styret oppnevnes av Sametinget for en periode på 4 år. Medlemmer av Sametingsrådet kan ikke oppnevnes i styret. Styret er beslutningsdyktig når minst tre medlemmer er til stede. Styret avgjør saker om støtte fra fondets midler, og kan i hver enkelt sak fastsette vilkår. Styret avgir en årlig melding om virksomheten i fondet. Styrets medlemmer skal ha godtgjørelse som fastsettes av Administrasjonsdepartementet og skyss- og kostgodtgjørelse som fastsatt for offentlige tjenestemenn.

Samisk næringsråds administrasjon leder fondets daglige virksomhet, forbereder saker som skal legges fram for styret, og iverksetter styrets vedtak. Saker angående fondet legges direkte fram for fondsstyret.

Med hjemmel i forvaltningslovens § 28 tredje ledd bestemmes det i forskriftene at Sametingsrådet er klageinstans for vedtak i saker som dreier seg om tildeling av tilskott og lån. Fondet forvaltes av Finansdepartementet v/ Norges Bank som utbetaler lån og tilskott, samt forestår regnskapsførselen. Fondets regnskap skal revideres av Riksrevisjonen. Sametinget kan gi utfyllende bestemmelser til omtalte forskrifter, og foreta endringer i forskriftene.

Sametinget ble i brev av 2. mars 1994 fra Kommunal- og arbeidsdepartementet meddelt fullmakt til å avskrive uerholdelige fordringer. Fullmakten er begrenset til beløp opp til 300.000 kr. Det ble samtidig gitt fullmakt til Samisk utviklingsfonds styre om adgang til å avskrive udekkete krav opptil 500.000 kr når det gjelder fordringer som ikke er dekket av utbetalt dividende etter avsluttet konkursbehandling eller etter oppfylt akkord.

Prøveprosjektet for næringskombinasjoner er et treårig prøveprosjekt som ble avsluttet i 1995. Sametinget har engasjert NIBR i Alta til å bistå med en evaluering av prosjektet. Rapporten fra NIBR har dannet grunnlag for Sametingets behandling av saken og vedtaket om å videreføre støtteordningene til en permanent ordning i Samisk utviklingsfond.

Midlene som var avsatt til næringskombinasjonsprosjektet i 1995 er videreført innenfor Samisk utviklingsfond i 1996. Når næringskombinasjonsprosjektet nå blir en permanent del av Samisk utviklingsfonds virkemidler, er det forutsatt at tiltak til ulike kombinasjonsnæringer skal inngå som en ordinær prioritet i utviklingsfondets virksomhet.

Omstillingsprogrammet for Indre Finnmark: Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 46 (1993-94) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1994, ble det besluttet å styrke Samisk utviklingsfond med 2,5 mill. kr for at fondet skulle kunne medvirke aktivt i det 5-årige omstillingsprogrammet for Indre Finnmark. Dette skjedde under henvisning til de prioriteringer som ble etablert i samsvar med St.meld. nr. 28 (1991-92) En bærekraftig rein drift, og Stortingets behandling av denne. Formålet med programmet er å legge forholdene til rette for utvikling av alternativ næringsvirksomhet i regionen. Tidligere bevilgninger følges opp ved at det også for 1996 er satt av 3 mill. kr til tiltak i de fire omstillingskommunene.

4.1.1.3 Post 52 Samisk kulturråd

Sametinget vedtok i 1992, med virkning fra 1. januar 1993, å opprette Samisk kulturråd underlagt Sametinget. Det vesentligste av statlige støtteordninger som er øremerket samisk kul-

tur er fra samme dato overført Samisk kulturråd. Disse ordningene omfatter de avsetninger som Kulturdepartementet fram til 1992 bevilget til Norsk kulturfond og som ble disponert av Norsk kulturråd til samiske formål, Kulturdepartementets driftstilskudd til samiske kunstnerorganisasjoner og kulturhus, samt en støtteordning til samisk forlagsvirksomhet. Posten omfatter i tillegg bevilgninger til drift av Samisk kunstnersenter i Kárásjohka-Karasjok, samiske kunstner- og kulturorganisasjoner, Samisk kultursenter i Hattfjelldal og det lulesamiske kultursenteret "Árran" i Tysfjord. Total bevilgning over post 52 er 9,9 mill. kr i 1996.

Kommunal- og arbeidsdepartementet overførte i 1993 disponeringen av post 52 til Sametinget som disponerer bevilgningen etter eget skjønn.

Sametinget vedtok retningslinjer for Samisk kulturråd og for driftsstøtte til samiske forlag den 9. juni 1993. Sametinget ansetter Samisk kulturråds administrasjon.

Samisk kulturfond ble med Stortingets samtykke opprettet i 1994. Sametinget har i samsvar med Kommunal- og arbeidsdepartementets delegasjon, den 26. mai 1994 vedtatt forskrifter for fondet. Samisk kulturfond har til formål å fremme tiltak for samisk kultur, og stimulere til samiske kulturaktiviteter for den samiske befolkningen. Det var i 1995 avsatt 5 mill. kr til Samisk kulturfond.

Samisk kulturråd er styret for Samisk kulturfond og består av 7 medlemmer med personlige varamedlemmer. Styret oppnevnes av Sametinget for en periode på 4 år. Medlemmer av Sametingsrådet kan ikke oppnevnes i styret. Styret avgjør saker om tilskudd fra fondets midler. Styret er beslutningsdyktig når minst fire medlemmer er til stede. Enkeltvedtak truffet etter forskriftene kan påklages til Sametingsrådet. Klagen framsettes for Samisk kulturråd.

Det er Sametinget som fastsetter de generelle retningslinjer for fondet. Sametingsrådet har tilsyn med fondets løpende virksomhet og at den skjer i samsvar med de fastsatte forskrifter og retningslinjer. Forøvrig kan Sametinget ta opp til drøfting alle spørsmål i tilknytning til fondets løpende virksomhet. Styret avgir en årlig melding om fondets virksomhet til Sametinget. Sametinget behandler fondets årsmelding og avgir kommentar til fondets virksomhet i sin årsmelding.

Sametingets administrasjon, d.v.s. administrasjonen i Samisk kulturråd, leder fondets daglige virksomhet, forbereder saker som skal legges fram for styret, og iverksetter styrets vedtak. Administrasjonen har innstillingsrett overfor styret. Styret kan delegerer vedtaksmyndighet til administrasjonens leder. Delegasjonsreglement fastsatt av Samisk kulturråd oversendes Sametinget til orientering.

Fondets midler blir satt inn på konto i Norges Bank og administreres som et offentlig fond under Finansdepartementet, på samme måte som Norsk kulturfond.

4.1.1.4 Post 53 Samisk språkråd

Samisk språkråd ble opprettet i medhold av samelovens § 3-12. Rådet er et organ for Sametinget og andre offentlige organ i spørsmål om samisk språk i Norge. Samisk språkråd har ansvaret for å utvikle og bevare samisk språk i Norge. Samisk språkråd skal bl.a.:

- verne om den kulturarv som samisk skriftspråk og talespråk representerer,
- arbeide for bevaring og styrking av samisk språk,
- utvikle samisk terminologi,
- fastsette skrivemåten av samiske ord og uttrykk innenfor rammene av de fastsatte nordiske samiske rettskrivninger,

- veilede og informere om samiske språkspørsmål,
- føre oversikt over kvalifiserte oversettere og tolker,
- fremme og delta i nasjonalt og nordisk samarbeid om samiske språkspørsmål.

Forskrifter til samelovens språkregler er fastsatt av Kulturdepartementet og trådte i kraft 1. februar 1992. Kulturdepartementet fører tilsyn med gjennomføringen av reglene i samelovens kapittel 3 og forskriftene.

Sametinget oppnevner rådets sju medlemmer med personlige varamedlemmer for en periode av tre år. Språkrådets medlemmer ble første gang oppnevnt av Sametinget i mars 1992 og Samisk språkråds sekretariat ble opprettet i september samme år i Kautokeino.

Samisk språkråd utarbeider en årlig rapport til Sametinget om situasjonen for samisk språk i Norge. Rapporten bør inneholde informasjon om omfanget av bruken av samisk språk i lokale og regionale organ som omfattes av samelovens kapittel 3 og av forskriftene, omfanget av bruken av samisk språk i offentlige samiske institusjoner og ikke-offentlige samiske institusjoner og organisasjoner, omfanget av bruken av samisk i ulike samiske bosettingsområder, behandling av prinsipielle klagesaker etter samelovens kapittel 3, omfanget av opplæringen i og på samisk i offentlige utdanningsinstitusjoner, og forslag til tiltak for bevaring og styrking av samisk språk i privat og offentlig sammenheng. Sametinget oversender Samisk språkråds årlige rapport til Kulturdepartementet, og legger den ved Sametingets årlige melding til Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Samisk språkråd har eget sekretariat. Personalet ved sekretariatet ansettes av rådet. Kulturdepartementet kan gi nærmere fullmakter til Samisk språkråd.

Samisk språkråd fordeler også tilskudd til kommuner innenfor det samiskspråklige forvaltningsområdet og de to nordligste fylkeskommunene. Fordelingen skjer etter retningslinjer fastsatt av Sametinget, til formål som er angitt i samelovens kapittel 3 og forskrifter til same-lovens språkregler. For 1996 er det bevilget 16,65 mill. kr til dette formålet, og 1 mill. kr til arbeidet med revitalisering av samisk språk utenfor det samiskspråklige virkeområdet.

Tospråklighetsmidlene skal sette kommunene i stand til i størst mulig grad å drive sin virksomhet på både samisk og norsk, samtidig som den skal stimulere til igangsetting av tiltak for å gjøre lokalforvaltningen mest mulig tospråklig. Det er et mål at den kommunale forvaltningen i forvaltningsområdet på sikt blir tospråklig. Etter at Kommunal- og arbeidsdepartementet med virkning fra 1. januar 1993 overførte forvaltningen av tilskudd til samisk tolketjeneste og tospråklighetstilskudd i kommuner til Sametinget, har Samisk språkråd i samsvar med Sametingets beslutning forestått fordelingen av disse tilskuddene. Tilskuddsordningen omfatter de 6 kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk, det vil si kommunene Guovdageaidnu-Kautokeino, Kárásjohka-Karasjok, Porsanger, Deatnu-Tana og Unjárga-Nesseby i Finnmark fylke og Gáivuotna-Kåfjord i Troms fylke. I tillegg får Finnmark og Troms fylkeskommune dekket merutgifter som en direkte følge av samelovens språkregler. Sametinget vedtok retningslinjer for dette tilskuddet 26. mai 1994.

4.1.1.5 Post 70 Tilskudd til andre samiske formål

Posten omfatter tilskudd til samisk husflid (duodji), samiske organisasjoner og til gruppesekretærer i Sametinget. Posten omfatter også stipend til samisk ungdom for videregående utdanning. Denne bevilgning var fram til 1993 underlagt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett, men fra 1993 overført til Kommunal- og arbeidsdepartementet. Videre

omfatter posten tilskudd til samiske barns oppvekstvilkår, en tilskuddsordning etablert av Barne- og familiedepartementet før ordningen ble overført til Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjett i 1993. Posten er for 1996 bevilget 9,3 mill. kr. Sametinget forestår fordeling av tilskuddene, enten ved underliggende råd eller Sametingsrådet.

Tiltak for samiske barns oppvekstvilkår: Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til å fremme samiske barns oppvekstvilkår gjennom tiltak som styrker og bevarer samisk språk og kultur. Sametinget fastsatte i juni 1993 egne retningslinjer for tildeling av midler til tiltak for samiske barns oppvekstvilkår. For 1995 ble det avsatt 1,25 mill. kr til dette formålet. Samisk kulturråd som fordeler midlene, mottok i 1994 48 søknader. Det ble gitt midler til ungdomsmagasinet barnebladet "Leavedolgi", og til tiltak i forbindelse med barnehager og skoler for bl.a. å lære barn og unge om tradisjonell samisk kultur.

Stipend til samisk ungdom: Sametinget fastsatte i juni 1993 egne retningslinjer for tildeling av utdanningsstipend for samisk ungdom. Den vesentligste endring Sametinget har foretatt vedrørende retningslinjene for utdanningsstipend for samisk ungdom, er at ordningen ikke lenger er begrenset til Indre Finnmark, men gjelder for all samisk ungdom under utdanning som er godkjent støtteberettiget fra Statens lånekasse for utdanning. Det settes imidlertid vilkår om at vedkommende også skal ha samisk innenfor sin fagkrets. Det øvre støttebeløp er satt til 10 000 kr. pr. skoleår. Det ble i 1995 avsatt kr 800 000 til stipendier.

Tilskudd til samiske organisasjoner: Samiske organisasjoner har en viktig funksjon både i forhold til Sametinget og som aktører for opprettholdelse av samepolitiske miljø og virksomheter, samt fremme av samisk identitet, språk og samfunnsniv. Sametinget har siden opprettelsen fordelt tilskuddet til samiske organisasjoner etter retningslinjer fastsatt av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Fordelingen av tilskuddene foretas av Sametingsrådet. Sametinget fastsatte i møte 7.-11. juni 1993 egne retningslinjer for tildeling av tilskudd til samiske organisasjoner. Det ble i 1995 fordelt 2,6 mill. kr.

Tilskudd til samisk husflid: Samisk kunsthåndverk og husflid (duodji) er viktig for å fremme bredden i samisk kulturliv og samisk næringsliv. Utviklingen av samisk kunsthåndverk og husflid som næring er også viktig i et likestillingsperspektiv, da dette gir særlige muligheter for kvinnearbeidsplasser. Sametinget fastsatte i møte 7.-11. juni 1993 egne retningslinjer for tildeling av tilskudd til duodji. Samisk næringsråd fordeler midlene, 3,6 mill. kr i 1995.

4.1.2 Andre bevilgninger fra Kommunal- og arbeidsdepartementet

4.1.2.1 Kap. 541, post 70 Tilskudd til samiske formål

Kapitlet omfatter midler som Kommunal- og arbeidsdepartementet disponerer til tilskudd til samiske formål. Midlene disponeres i samsvar med departementets egne prioriteringer. Departementet disponerte i 1993 de avsatte midler til tiltak iverksatt i anledning FNs internasjonale år for verdens urbefolkninger. Midlene ble disponert etter forslag fra en koordineringsgruppe bestående av bl.a. Sametinget og ulike samiske institusjoner. For 1996 er det bevilget 1,2 mill. kr over denne posten.

4.1.2.2 Omstillingsprogrammet

I Innst.S. nr. 167 (1991-92) vedtok Stortinget å iverksette et omstillingsprogram for Indre Finnmark med en varighet på 5 år. Utgangspunktet for programmet er den forestående omlegging av reindriftsnæringen, som på sikt skal bidra til å sikre en bærekraftig reindrift. Formålet med omstillingsprogrammet er, på bred basis, å legge forholdene til rette for utvikling

av alternativ næringsvirksomhet i Indre Finnmark. Omstillingsprogrammet ledes av et programstyre der berørte kommuner, Finnmark fylkeskommune, fylkesarbeidskontoret i Finnmark, Sametinget, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Landbruksdepartementet er representert. Programstyret, som skal være i virksomhet i en 5-års periode, er Regjeringens rådgivende og samordnende utvalg under gjennomføringen av programmet. Det har også ansvar for å vurdere og rapportere om arbeidets status, framdrift og resultater.

Det er en oppgave for programstyret å peke på behov og komme med forslag til hvilke tiltak som bør settes inn og til eventuelle endringer innenfor ordinære virkemidler. Programstyret foreslår i prioritert rekkefølge hvilke tiltak og ressurser det er behov for. Forslag som ikke kan gjennomføres lokalt/regionalt innenfor gitte rammer og regelverk/fullmakter, oversendes Kommunal- og arbeidsdepartementet for oppfølging. Dette departementet har ansvaret for å samordne oppfølgingen på sentralt hold.

I tråd med Stortingets forutsetninger vil ekstraordinære midler fra sentralt hold kanaliseres direkte gjennom det ordinære virkemiddelsystemet etter programstyrets prioriterte rekkefølge. Det må imidlertid tas forbehold om at overordnede nasjonale mål og budsjettammer kan medføre at prosjekters innretning og omfang kan bli endret. Berørte departementer skal sette av nødvendige midler på sine budsjetter til gjennomføringen av omstillingsprogrammet. Over Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjett er det bevilget 27 mill. kr til Omstillingsprogrammet i 1996.

4.2 Bevilgninger fra andre departementer

4.2.1 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Over Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett er det i 1996 bevilget ca. 130 mill. kr til samiske formål. Samisk utdanningsråd er bevilget 17,6 mill. kr. Over halvparten av bevilgningen går til produksjon av samiske læremidler. Rådets hovedoppgave er å samordne framdriften av særlige undervisningsmessige tiltak for den samiske befolkning, gi veiledning og informasjon og være et rådgivende organ for departementet. Rådet skal også utvikle, vurdere og godkjenne lærebøker.

Til de tre samiske grunnskolene i Målselv, Hattfjelldal og Snåsa er i 1995 bevilget 14 mill. kr. Over samme budsjettkapittel er det bevilget 25 mill. kr til grunnskoleinternatene i Finnmark. De to samiske videregående skolene i Karasjok og Kautokeino er drevet av staten, og i 1995 ble det bevilget 36,5 mill. kr til disse skolene. Det gis også midler til den samiske folkehøgskolen i Karasjok. Samisk høgskole i Kautokeino er i 1996 bevilget 15 mill. kr.

Departementet har over kap. 221 Tilskudd til grunnskolen utenfor rammetilskuddene, bevilget 22,7 mill. kr til det samiske utdanningsområdet i 1996.

4.2.2 Landbruksdepartementet

Landbruksdepartementet har ansvar for de årlige reindriftsforhandlingene og et budsjettmessig og administrativt ansvar for Reindriftsadministrasjonen og styringsorganene i reindriften. For sesongen 1996/97 forhandlet partene seg fram til en avtale på 75 mill. kr. Reindriftsadministrasjonen i Alta er i 1996 bevilget 24 mill. kr. Dette innbefatter 6 mill. kr til omstillingstiltak innen reindriften.

4.2.3 Kulturdepartementet

Kulturdepartementets overføringer til samiske formål i 1996 er ca. 36 mill. kr. Dette dreier seg blant annet om 8,2 mill. kr til samisk teater. Til Samisk spesialbibliotek i Karasjok er det bevilget ca 1,5 mill. kr i 1996, og til De samiske samlinger 2,2 mill. kr. Departementet har det budsjettmessige ansvar for drifts- og språkutviklingstilskudd til samiske aviser og publikasjoner. Til dette formålet er det i 1996 bevilget 6,1 mill. kr. Sámi radio mottar tilskudd via NRK, og hadde i 1995 et budsjett på 17 mill. kr. I tillegg gis det arbeidsstipendier til samiske kunstnere, og midler til et prosjekt som arbeider med et samisk arkiv.

4.2.4 Barne- og familiedepartementet

Barne- og familiedepartementet har det budsjettmessige ansvar for tilskudd til samiske barnehager. Det er for 1996 bevilget 6 mill. kr til tilskudd til samiske barnehager. Bevilgningen til dette formålet ble økt med ca. 2,4 mill. kr i 1995. Dette skyldes en liten økning i støttebeløpet til hver barnehage, samt at det ikke lenger kreves at barnehagene som skal motta tilskudd, skal ha samisk som hovedspråk.

4.2.5 Sosialdepartementet

Sosialdepartementet gir støtte til samisk helsetjeneste, og midlene fordeles av styringsgruppen for helsetiltak i Finnmark og Nord-Troms. Departementet har for 1996 bevilget ca. 3 mill. kr til dette formålet.

4.2.6 Justisdepartementet

Justisdepartementet overførte i 1995 950 000 kr til Rettshjelpskontoret i Indre Finnmark. Dette dekker omlag 75 pst. av kostnadene for Rettshjelpskontoret. Kommunene Nesseby, Kautokeino, Karasjok og Tana bevilger resten av de nødvendige midler.

Det er også Justisdepartementet som har det forvaltningsmessige ansvaret for Samerettsutvalget.

5. DAGENS BUDSJETTSYSTEM I SAMETINGET

5.1 Det formelle utgangspunkt

Da Sametinget ble opprettet etter valget i 1989, ble det lagt til grunn at Sametinget skulle tre inn i alle funksjoner og overta de samme rettigheter og forpliktelser som inntil da hadde vært tillagt det statlig oppnevnte Norsk Sameråd. Budsjetteknisk skjedde dette ved at de budsjett-rutiner som tidligere var etablert i forhold til Norsk Sameråd, ble videreført uten noen spesielle vurderinger knyttet til Sametingets spesielle status som folkevalgt organ.

Den myndighet som ikke direkte er tildelt Sametinget ved sameloven eller andre spesielle lover, kan skje etter delegasjon fra kommunal- og arbeidsministeren eller den respektive fagstatsråd. Sametinget er således i delegasjonstilfeller underlagt kommunal- og arbeidsministerens instruksjonsmyndighet og har rapporteringsplikt til ham i budsjettmessig sammenheng.

Sametinget er plassert i statsbudsjettet som kap. 540 Sametinget. I budsjettssammenheng er Sametinget forutsatt underlagt Stortingets bevilgningsvedtak og Bevilgningsreglementets bestemmelser om disponering og bruk av budsjettmidler, og Regjeringens instruksjonsmyndighet når det gjelder utarbeidelsen av de årlige statsbudsjetter. Dette innebærer følgende

grunnregler for hvilke rettigheter og plikter Sametinget har i forhold til Stortinget og Regjeringen:

5.1.1 Bevilgningsreglementet

Bevilgningsreglementet, senest endret ved Stortingets plenarvedtak av 3. nov. 1992, med tilhørende rundskriv R-19/1993 fra Finansdepartementet, setter grensene for hvilke fullmakter forvaltningen har fra Stortinget til å disponere over sine budsjettmidler. Fullmaktene er gitt kommunalministeren. Kommunalministeren har anledning til å videredelegere sine fullmakter til lederne av de enkelte etater. Fullmaktene er iht. Sametingets økonomiinstruks av 28. januar 1993 delegert til direktøren for Sametinget.

5.1.2 Utarbeidelse av de årlige budsjettdokumenter

Regjeringen står ansvarlig overfor Stortinget for utarbeidelse av de årlige budsjettdokumenter. Retningslinjene for utarbeidelse av disse fastlegges av Regjeringen selv. Regjeringens vedtak, med nærmere retningslinjer for innhold og utforming av budsjettdokumentene, utarbeides av Finansdepartementet i form av årlige budsjetttrundskriv. Det enkelte regjeringsmedlem (statsråd) er forpliktet til å sørge for at de budsjettdokumenter som overleveres Finansdepartementet, Regjeringen og senere Kongen i Statsråd og Stortinget er i overensstemmelse med dette innholdet og utarbeidet etter disse retningslinjer.

Sametingets budsjettforslag utarbeides av administrasjonen i Sametinget som forelegger sitt forslag for Sametingets plenum før dette oversendes Kommunal- og arbeidsdepartementet. Sametingets budsjettforslag er et selvstendig budsjettdokument. Kommunal- og arbeidsdepartementet innarbeider Sametingets budsjettforslag i St.prp nr. 1 innenfor de prioriteringer departementet selv legger til grunn.

5.1.3 Sametingets budsjettarbeid

Sametingets budsjettarbeid er hovedsakelig styrt av de prosedyrer og tidsfrister som fagdepartementet setter. Budsjettarbeidet i Sametinget følger denne prosessen:

- Sametingets administrasjon utarbeider utkast til stillings- og problemnotat som oversendes fagdepartementet innen fastsatt frist (ca. midten av januar).
- Den første politiske behandling av administrasjonens utkast skjer i Sametingsrådets møte ca. 22.-25. januar. Sametingsrådet fremmer innstilling for Sametingets plenumsmøte. Rådets utkast oversendes fagdepartementet.
- Sametinget behandler det endelige budsjettforslag med egne prioriteringer i sitt plenumsmøte ca. 5.-15. februar. Forslaget oversendes fagdepartementet.
- Enkelte år skjer det politisk oppfølging av budsjettet fra Sametingets side mot kommunal- og arbeidsministeren.
- På grunnlag av St. prp. nr. 1 fordeler Sametingets plenumsmøte i november måned budsjettet for det påfølgende år til ulike formål, med unntak av postene 01 og 11.
- Sametinget fordeler postene 01 og 11 for tingets egen drift og underliggende råd i desember, eventuelt januar.
- Av det ovenstående fremgår det at fagdepartementet får tilstillet Sametingets budsjettforslag fra tre behandlingstrinn i sametingssystemet.

5.2 Hovedregler for disponering og bruk av statens budsjettmidler

Hovedregelen for statlig budsjettering er at bevilgninger er bundet til det kapittel og post Stortinget har vedtatt gjennom sin budsjettbehandling og som fremstår som de formelle bevilgninger i Budsj.innst. S. for det respektive budsjettår. Det følger av § 7 at det som hoved-

regel ikke er adgang til å nytte budsjettmidler under andre kapitler og poster enn det som fremgår av bevilgningsvedtaket.

Videre gir bevilgningsreglementet gjennom "ettårsprinsippet" i § 7 som en annen hovedregel at bevilgninger kun kan nyttes innenfor den budsjettermin Stortinget har vedtatt - dette vil si at bevilgninger må benyttes i tidsrommet 1. januar til 31. desember hvert år. Videre er det i § 14 i bevilgningsreglementet fastslått at statens budsjett skal baseres på "kontantprinsippet" at utgifter skal belastes den budsjettermin de faktisk blir betalt. Det er således ikke adgang til å overføre utgifter mellom budsjetterminer - selv om det skulle være budsjettmessig dekning for dette.

Unntak fra disse sentrale hovedreglene for statlig budsjett, krever eksplisitt hjemmel, enten i bevilgningsreglementet selv eller i form av fullmakter avledet av bevilgningsreglementet.

5.2.1 Unntak fra Bevilgningsreglementets hovedbestemmelser

De viktigste unntaksbestemmelsene fra hovedreglene i budsjettet finnes i Bevilgningsreglementets § 7 om bruk av "stikkord" og i § 11 om endringer i det løpende budsjett. Nedenfor går en gjennom de mest sentrale fullmakter som Stortinget har gitt for disponering av budsjettmidler. Fullmakter som er avledet av Bevilgningsreglementets generelle fullmakter, er nå samlet i Finansdepartementets rundskriv R-19/93 av 7. september 1993.

5.2.1.1 Stikkord knyttet til den enkelte post

Dersom ett eller av flere av de stikkord som er nevnt i § 7 er knyttet til Stortingets formelle budsjettvedtak til den enkelte post, gir dette forvaltningen følgende frihet til å disponere over budsjettmidlene:

- "Overslagsbevilgning". Stikkordet kan tilføyes ved utgiftsbevilgninger som bygger på foreløpige kalkyle, og som om nødvendig må kunne overskrides
- "Kan overføres". Stikkordet kan tilføyes ved bygge- og anleggs- og materiell- investeringer som skal kunne brukes også i de to påfølgende budsjett-terminer. Videre overføring kan ikke finne sted.
- "Kan nyttes under". Stikkordet (med tilføyelse av nummeret på vedkommende kapittel og post) kan brukes ved utgiftsbevilgninger hvor en innsparing skal kunne nyttes under andre utgiftskapitler for samme budsjettermin.

Selv om Bevilgningsreglementets ordlyd i § 7 avgrenser stikkordet "kan overføres" til bygge- og anleggs- og materiellinvesteringer, er det en rekke eksempler i statsbudsjettet på at dette stikkordet nokså generelt har blitt knyttet til andre typer poster. Særlig har stikkordet blitt knyttet til tilskuddsposter hvor utbetalingene enten formelt er tilsagnsrammestyrte eller poster som i realiteten er styrt av gitte tilsagn.

Sametinget har pr. budsjettet for 1996 ikke knyttet noen slike "stikkordfullmakter" til sine bevilgninger. Dette innebærer at Sametinget ikke kan gjøre seg nytte av noen av de fullmakter nevnt i § 7.

5.2.1.2 Nettobudsjettering ved utskifting av utstyr

Rundskriv R-19/93 pkt. 3 åpner nå for en generell adgang til å nettobudsjettere utstyrsanskaffelser innenfor en ramme på 5 pst. av bevilgningen under post 11. Fullmakten er videredelegert til Sametinget, jfr. pkt. 6 i Kommunal- og arbeidsdepartementets tildelingsbrev til Sametinget for 1996.

5.2.1.3 Overføring av ubrukt driftsbevilgning til neste budsjettermin

Rundskriv R-19/93 pkt. 4 gir adgang til å overføre inntil 5 pst. av ubrukt driftsbevilgning (summen av postene 01 og 11). Fullmakten er videre delegert til Sametinget, jfr. pkt. 6 i Kommunal- og arbeidsdepartementets tildelingsbrev til Sametinget for 1996. Fullmakten gjelder ikke postene 50 og 70 hvor bevilgningen iht. gjeldende fullmakter ikke kan overføres. Udisponerte midler ved regnskapsavslutning må eventuelt søkes gjenbevilget av Stortinget.

5.2.1.4 Omdisponering mellom poster

Rundskriv R-19/93 pkt. 5 gir fullmakt til å omdisponere ubegrenset mellom postene 01 og 11, samt å overføre inntil 5 pst. av summen av disse til post 45, Store nyanskaffelser og post 46, Ombygginger, utvidelser, ekstraordinært vedlikehold. Fullmakten til å omdisponere mellom postene 01 og 11 er videre delegert til Sametinget, mens Kommunal- og arbeidsdepartementets fullmakt må innhentes særskilt før omdisponering fra postene 01 og 11 til 45 kan finne sted, jfr. pkt. 6 i Kommunal- og arbeidsdepartementets tildelingsbrev til Sametinget for 1996. Bevilgningsreglementet gir ingen fullmakter til å omdisponere til og fra postene 50 og 70. Eventuelle overføringer fra og til disse postene må enten forelegges Finansdepartementet eller Regjeringen, jfr. bevilgningsreglementets § 11, eller i større og prinsipielle saker for Stortinget.

5.2.1.5 Overskridelse mot tilsvarende merinntekter

Rundskriv R-19/93 pkt. 6 åpner nå adgang til å øke utgiftene under postene 01 og 11 mot tilsvarende merinntekter. Fullmakten er avgrenset til 2 % av summen av postene 01 og 11, dog likevel inntil 1 mill. kr dersom summen av postene 01 og 11 er mindre enn 50 mill. kr. Det er knyttet en rekke forbehold til bruken av denne fullmakten. Fullmakten er ikke videre delegert til Sametinget, Kommunal- og arbeidsdepartementets samtykke må innhentes i hvert tilfelle for fullmakten tas i bruk, jfr. pkt. 6 i Kommunal- og arbeidsdepartementets tildelingsbrev til Sametinget for 1996.

5.2.1.6 Overskridelse mot tilsvarende innsparing i neste budsjettermin

Rundskriv R-19/93 pkt. 7 gir i spesielle tilfeller fullmakt til å overskride årets driftsbevilgning (summen av postene 01 og 11) med inntil 5 % mot tilsvarende innsparing i påfølgende budsjettermin. Forutsetningen er at overskridelsen skal nyttes til å finansiere lønnsomme investeringer som ikke kan vente på ordinære budsjettildelinger i senere år. "Lånt" beløp forutsettes tilbakebetalt i sin helhet i den kommende budsjettermin. Fullmakten er ikke videre delegert til Sametinget, jfr. pkt. 6 i Kommunal- og arbeidsdepartementets tildelingsbrev til Sametinget for 1996.

5.3 Oppretting, inndragning og omgjøring av stillinger

5.3.1 Oppretting og inndragning av statsstillinger

Bevilgningsreglementets § 10 slår klart fast at det kun er Stortinget som har fullmakt til å opprette og inndra stillinger. Det antall stillingshjemler den enkelte statsetat har knyttet til sin lønnsbevilgning, vil sette en øvre grense for hvor mange personer som kan være fast tilknyttet hver enkelt statlig virksomhet.

Oppretting og inndragning av statsstillinger skjer enten ved at stillingsforslag fremmes i de årlige statsbudsjetter (St.prp. nr. 1) eller i egne særskilte bevilgningsproposisjoner. Selve det formelle grunnlaget for stillingsopprettingen/inndragningen finnes i eget "romertallsvedtak" i proposisjonene. Det vil fremgå av den tekstlige omtale av stillingsforslagene i proposisjone-

ne hvilke premisser departementet har lagt til grunn for forslaget om oppretting (eventuelt inndragning) av stillingen(e). Dersom Stortinget ønsker å knytte egne premisser eller andre merknader til departementets stillingsforslag, vil disse fremkomme i komiteens tilhørende budsjettinnstilling.

Bevilgningsreglementets § 10 og rundskriv R-19/93 åpner adgang til forvaltningen til å omgjøre ledige stillinger i gruppe II under samme bevilgningskapittel. Dette innebærer at:

1. Stillingen må flyttes fra en lønnsplan til en annen. Endringer innen en lønnsplan anses normalt å være lønnsmessige justeringer som skal behandles i henhold til reglene i tjenestemannsloven og tariffavtalene i staten.
2. Stillingen må være lavere lønnsplan enn ltr. 47 (eller ha hovedtyngden av lønns-trinnene innenfor gjeldende lønnsstige plassert lavere enn ltr. 47). En del gjennomgående lederstillinger plassert i gjennomgående lønnskoder i staten (som er listet opp i rundskrivet) vil alltid regnes å tilhøre gruppe II uavhengig av den individuelle lønsplasseringen. For Sametingets del er kun stillingene som president og direktør plassert i gruppe I.
3. Stillingen som skal omgjøres må være ledig (vedkommende tjenestemann/-kvinne må være sluttet i stillingen). Hvis ikke stillingen er ledig, vil endring av lønsplassering også her være en lønns sak.
4. Omgjøring kan kun skje innenfor samme budsjettkapittel. Dette innebærer at stillinger ikke kan flyttes mellom institusjoner dersom disse har egne budsjettkapitler i statsbudsjettet. Sametinget og underliggende organer - Samisk næringsråd, Samisk kulturråd, Samisk språkråd og Samisk kulturminneråd - er alle plassert under felles budsjettkapittel 540, Sametinget, slik at stillinger i gruppe II fritt kan flyttes mellom disse organene og Sametinget etter egen avgjørelse.
5. Fullmakten til å fastsette lønn tilligger den institusjon som har fullmakt til å omgjøre stillingen.
6. Rundskriv R-19/93 setter krav til at økte lønnsutgifter skal dekkes innenfor vedtatt budsjetttramme. Dette gjelder også helårvirkningen dersom den skulle avvike fra den aktuelle årsvirkningen.

5.3.1.1 Unntak for enkelte statlige virksomheter

Bevilgningsreglementets § 10 slår fast at det kun er Stortinget som har fullmakt til å opprette og inndra stillinger. Det er imidlertid gjort unntak for enkelte statlige virksomheter: På bakgrunn av forslag i St.prp. nr. 87 og Innst. S. nr. 243 (1989-90) samtykket Stortinget 14. juni 1990 i en forsøksordning med at 4 ordinære statsinstitusjoner fikk fullmakt til å opprette og inndra stillinger i gruppe II. Det er Statens kartverk (som fra 1. januar 1994 er en forvaltningsbedrift), Statens institutt for folkehelse, lostjenesten og Forsvaret (utenom Forsvarsdepartementet). Fullmakten er forlenget ut 1995.

De fire forvaltningsbedrifter under Samferdselsdepartementet har permanent fullmakt til å opprette og inndra stillinger i gruppe II. M.h.t. gruppe I er der fra 1. januar 1994 gitt permanent fullmakt til Televerket, NSB, Postverket og Luftfartsverket har forsøksordning med fullmakt vedrørende gruppe I.

De øvrige statsinstitusjoner som har fått permanent fullmakt til å opprette og inndra stillinger i gruppe II er Statens teleforvaltning, Vegvesenet, Norges vassdrags- og energiverk, Oljedirektoratet, Statsbygg og Statens kartverk (fra 1. januar 1994). (Se også kap. 7.)

5.3.2 Omgjøring til rådgiver/prosjektleder

I henhold til egen fullmakt vedtatt av Stortinget 11. juni 1991 (ikke formelt inntatt i bevilgningsreglementet), er det adgang for forvaltningen til å opprette stillinger som rådgiver/prosjektleder mot inndragning av annen stilling under samme budsjettkapittel. Stillingene som rådgiver/prosjektleder kan lønnplasseres fra lønnstrinn 18 til 33 (gammelt lønnsystem). Det er i motsetning til under de ordinære stillingsomgjøringene ikke krav om at stillinger skal være ledig for at fullmakten skal kunne anvendes.

5.3.3 Oppretting av midlertidige stillinger

Rundskriv R-19/93 åpner adgang til å ansette ekstrahjelp utover de stillingshjempler institusjonene har fått opprettet. Fullmakten er avgrenset til en tidsperiode på 1 år for det enkelte ansettelsesforhold. Tidsperioden regnes fra dato til dato, slik at fullmakten i kan strekke seg over to budsjetterminer. Bruk av ekstrahjelp forutsettes avgrenset til de arbeidsoppgaver som er klart avgrenset i tid. Dette skal fremgå av ansettelsesvilkårene. Det er således ikke adgang til suksessive forlengelser av slike ansettelsesforhold.

5.3.4 Stillingsfullmakter delegert til Sametinget

Kommunal- og arbeidsdepartementet har i tildelingsbrevet for 1996 av 9. januar 1996 (jfr. også Kommunal- og arbeidsdepartementets brev av 7. jan. 1992 og 25. okt. 1992) delegert til Sametinget fullmakt til å opprette og inndra stillinger innenfor de rammer bevilgningsreglementets § 10 og rundskriv R-19/93 setter.

5.3.5 Tilsetting av personale ved Sametinget

I samsvar med samelovens § 2-12 ansetter Sametinget sitt eget personale. Det tidligere Norsk sameråd hadde også denne ansettelsesmyndigheten. Sametingets personalreglement stadfestes av Administrasjonsdepartementet på grunnlag et forhandlingsresultat mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i Sametinget.

På plenumssamlingen den 20.-23. september 1994 godkjente Sametinget forhandlingsresultatet av 24. august 1994 mellom Sametingets administrasjon og de ansattes organisasjoner, og vedtok dette som Sametingets personalreglement. Dette reglementet omfatter Sametingets hovedadministrasjon og Sametingets underliggende råd. Med unntak av innstilling og tilsetting av direktør (jfr. 3.1) er personalreglementet fastsatt i samsvar med tjenestemannslovens regler.

På bakgrunn av administrasjonens beskjedne størrelse er det ikke etablert innstillingsråd i forbindelse med tilsettingsprosedyren. Det er etablert to tilsettingsråd for tilsetninger i to stillingskategorier:

- Et tilsettingsråd sammensatt av direktøren, underdirektøren, kontorsjef for personalsaker og to representanter fra tjenestemannsorganisasjonene foretar tilsetninger i saksbehandler- og kontorstillinger.
- Et tilsettingsråd sammensatt av 3 representanter fra Sametinget og 2 representanter fra tjenestemannsorganisasjonene foretar tilsetninger av personell i ledende stillinger (unntatt direktøren) ved hovedadministrasjonen og underliggende råd. Dette rådet har også til oppgave å behandle alle saker etter tjenestemannsloven §§ 8-10 og 12-17 nr. 3.

Sametingets personalreglement er stadfestet av Administrasjonsdepartementet.

6. RAMMEBUDSJETTERING OG DELEGASJONER I KOMMUNELOVGIVNINGEN

Kommunene er regionale enheter som i visse henseender kan sammenlignes med Sametinget. Vi har derfor valgt å ta med en orientering om rammestyring og delegasjonsfullmakter innenfor kommunal sektor.

Rammestyring og delegasjonsfullmakter vil være uløselig knyttet til hverandre. Gjennom en fastsatt økonomisk ramme blir et organ i stand til å finansiere oppgaver som ønskes løst. Gjennom delegasjonsfullmakt blir organet tildelt beslutningskompetanse slik at bindende vedtak om økonomiske disposisjoner kan fattes.

Rammestyring er i dag det sentrale styringsvirkemiddel fra statens side overfor kommunene mht. hvilken aktivitet det skal være i sektoren. Rammestyring har gradvis avløst en mer detaljert styring i form av lov- og forskriftsregulering og dominerende vekt på øremerkede tilskuddsordninger. Det er ikke mulig å trekke en klar parallell fra statlige styringsformer overfor kommunesektoren til styringsformer i den enkelte kommuneorganisasjon. Kommunene har ikke en tilsvarende lovgivende myndighet. Det enkelte kommunestyre kan imidlertid selv foreta et valg mellom en detaljstyring av underordnede organer eller en mål- og rammestyring av de samme organer. Valget mellom styringsformer vil altså være et aktuelt spørsmål også i den enkelte kommune.

6.1 Kommunale oppgaver - behov for delegering av myndighet

En rekke oppgaver i kommuneforvaltningen blir drevet på bakgrunn av statlige initiativ eller pålegg. I tillegg til oppgaver de er tillagt ved lov m.v., vil de også utføre oppgaver etter eget behov og ønske. Oppgaver som kommuner er tillagt ved lov er mange, og nye har kommet til de senere år slik at kommunene i dag løser en rekke oppgaver som spenner over et vidt tjenestespekter.

I en politisk styrt organisasjon som en kommune er, vil det være viktig å ha et klart skille mellom politikk og administrasjon. Politikernes primære oppgave er å bestemme hvordan kommunens samlede økonomiske ressurser skal anvendes, mens administrasjonens oppgave er å iverksette de politiske beslutninger. Politikerne kan imidlertid foreta et valg mellom å styre i detalj eller i form av målformuleringer og retningslinjer om oppgaveløsninger og samtidig stille økonomiske rammer til disposisjon for de ulike virksomhetsområder.

I økonomisk styring vil graden av rammestyring uløselig være knyttet til hvilke delegasjonsfullmakter som er fastsatt. Budsjett- og regnskapsforskriftene, som er fastsatt av Kommunal- og arbeidsdepartementet med hjemmel i kommuneloven, setter skranker for delegasjonsadgangen. Innenfor disse skranker fastsetter kommunestyret selv sitt delegasjonsreglement. Hvordan rammestyringen konkret skal utøves vil avhenge av hva som fastsettes i et slikt reglement. Kommunestyrets rammestyring kan være rettet mot underordnede organer, dvs. politiske organer på et lavere nivå (formannskap og faste utvalg). Rammestyringen kan imidlertid også være rettet mot administrasjonen. I takt med administrasjonssjefens utvidede rolle i ny kommunelov, har en også sett tendenser til at bruken av rammestyring overfor administrasjonen har økt. I samsvar med at den nye kommuneloven gir videre adgang til å delegerer, legger også forskriftene forholdene til rette for økt bruk av rammestyring gjennom budsjettvedtaket.

6.2 Årsbudsjettet - kommunestyrets delegasjonsadgang

Årsbudsjettet, som dels er anslag over hvilke inntekter kommunen vil ha i løpet av året, og dels er en plan for hvordan de samlede inntekter skal anvendes, er i utgangspunktet kommunestyrets anliggende. Iht. kommuneloven § 45 tilligger det i utgangspunktet kommunestyret å vedta et budsjett. I takt med at kommunene som organisasjoner har blitt mer komplekse og rammestyringsprinsippet har utviklet og utbredt seg, har delegasjonsadgangen blitt gradvis utvidet.

Dagens forskrifter om delegasjon i budsjettsaker bygger på prinsipper i ny kommunelov. Forskriftene gir relativt vid adgang for kommunestyret til å delegere budsjettmyndighet.

I den her aktuelle sammenheng vil det være av særlig interesse hvilken myndighet kommunestyret ikke kan delegere. Kommunestyrets enekompetanse er angitt i budsjett- og regnskapsforskriftens § 11.3:

"Kommunestyret må selv fastsette inntekter og utgifter som vedrører kommunekassen generelt, fellesinntekter og fellesutgifter, samt hovedtrekkene i bruken av fellesinntektene etter at fellesutgiftene er trukket fra. Dette medfører at kommunestyret som minimum må foreta følgende:

- *Fastsette samt foreta endringer for de formål som etter § 5 (forskriftskontoplanen) hører inn under hovedkapitlene 1.8 og 1.9 (fellesutgifter/inntekter) ekskl. 1.855.*
- *Fordele gjenstående inntekter mv. fratrukket utgifter mv. vedr. hovedkap 1.8 og 1.9 ekskl. 1,855 på rammebevilgninger til rammeområder i henhold til den utvalgte struktur som er valgt i kommunen. Dette gjelder også endringer i fordelingen.*
- *Fastsette samt foreta endringer i utgiftsartene 38-39/78-79 (interne overføringsinntekter og -utgifter når inntektene vs. utgiftene vedrører ulike rammeområder."*

Kommunestyret må iht. § 11 nr. 3.2 og 3.3 også fastsette investeringsbudsjettet og hvordan investeringene er forutsatt finansiert.

Kommunestyret kan som angitt i forskriftene innskrenke seg til å fordele fellesinntekter (skatt + rammetilskudd mv.) på tre driftsrammeområder. Forskriftene setter krav til at dette skal gjelde tre sentrale driftsområder. Forskriftene stiller ikke krav til hvilke driftsoppgaver som skal inngå i driftsområdene. På grunn av ulikheter kommunene imellom mht. oppgaveløsningen vil innholdet variere. Driftsoppgavene innenfor hvert driftsrammeområde vil imidlertid ha fellestrekk. Dette være seg at de har felles målgruppe, f.eks. barn, at de baserer seg på felles faglig kompetanse, f. eks. helsepersonell, eller at de retter seg mot bestemte deler av kommunen, bydeler.

Innenfor de overordnede rammer, kommunestyrets enekompetanse, kan delegasjon av budsjettmyndighet skje i samsvar med den politiske organisering som er valgt i kommunen hvor også administrasjonens rolle er vurdert. All delegasjon av budsjettmyndighet til administrasjonen skal skje til administrasjonssjefen. Administrasjonssjefen kan delegere budsjettmyndighet til andre ansatte, men utøvelse av slik myndighet fra administrasjonens side vil likevel skje på administrasjonssjefens ansvar.

Kommuneloven anfører at administrasjonen kan tildeles budsjettmyndighet i ikke-prinsipielle saker. Bortsett fra de beslutninger kommunestyret selv er pålagt å fatte (se ovenfor) vil det imidlertid være en sak for den enkelte kommune å avgjøre hvilke saker som anses som prinsipielle.

6.3 Budsjettet - den obligatoriske kontoplan

Budsjett- og regnskapsforskriftene fastsetter med hvilken detaljeringsgrad budsjettet skal settes opp. Forskriftene angir en minimumsspesifikasjon. Budsjettet er spesifisert på formål og artsnivå - det vil si at budsjettet er inndelt i tjenestetyper, f.eks. barnehage, grunnskole osv., og at det for hver tjenestetype er gjennomgående poster for utgifts- og inntektstyper, f.eks. lønnsposter, utstyrposter og poster for gebyrinntekter. Budsjettet er i siste ledd bindende på postnivå. Dersom budsjettmyndighet ikke er delegert fastsetter kommunestyret selv den enkelte budsjettpost og vedtar eventuelle tilleggsbevilgninger. Ved fastsettelse av rammer trekkes dette ansvaret nedover i organisasjonen, med unntak av de budsjettjusteringer som medfører endringer av de rammer kommunestyret tidligere har fastsatt.

Den enkelte budsjettpost vil være det laveste detaljeringsnivå iht. den obligatoriske kontoplan. I det enkelte lokale økonomistyringssystem vil likevel en slik post kunne oppfattes som en ramme. Budsjettet vil da kunne oppfattes som en sum av utgiftsrammer. Et eksempel på dette vil være lønn for ansatte i grunnskolen iht. obligatorisk kontoplan. I et lokalt økonomistyringssystem vil lønn kunne være splittet opp i fast lønn, overtidsgodtgjørelse og sosiale utgifter eller eventuelt en ytterligere inndeling. En ser da lett at sum lønn kan oppfattes som en ramme. Kommunelov og forskrift er ikke til hinder for en videre detaljering fra kommunestyrets side. Vi tar likevel utgangspunkt i at kommunestyret nøyer seg med en minimumsspesifikasjon iht. forskriftene. Selv en slik fastsetting fra kommunestyrets side vil i denne sammenheng behandles som et alternativ til rammestyring. Et budsjett fastsatt av kommunestyret etter nevnte minimumsspesifikasjon, anses i denne sammenheng som motstykket til rammestyring.

En økonomisk ramme, slik vi definerer den i denne sammenheng, vil minst måtte omfatte alle utgiftsposter knyttet til et formål f.eks. grunnskoleundervisning. En overordnet økonomisk ramme i forhold til dette vil være ramme for undervisningsformål. Sistnevnte kan igjen for en del av ramme for oppvekstformål, alt avhengig av den valgte organisatoriske løsning.

6.4 Rammestyring

Hensikten med et budsjett er å fastsette hvordan ressursene skal brukes. Det primære for kommunen er ikke en inntektsmaksimering, men en nyttemaksimering. Nyten avhenger av hvilke velferdstilbud som kan tilbys innbyggerne. Å gi et velferdstilbud forutsetter inntekter. Rammestyring innebærer at overordnet organ stiller inntekter til disposisjon for underordnet organ slik at dette blir i stand til å finansiere de oppgaver som prioriteres. Detaljstyring innebærer at overordnet organ selv foretar alle prioriteringer. Begge styringsformer retter seg mot tiltakssiden. Ved rammestyring skjer dette imidlertid via inntektssiden og dermed finansieringsevnen.

Kommuneloven og forskriftene inneholder ikke klare regler om hvordan rammestyring skal utøves. Lov og forskrift er imidlertid lagt opp slik at rammestyring kan utøves. Det vil imidlertid ikke være hensiktsmessig i lov- eller forskriftssammenheng å ta stilling til konkrete styringsmodeller. Kommunene er gitt frihet til å velge sin organisatoriske løsning, noe som har resultert i en rekke ulike organisasjonsmodeller. I budsjettforskriftene har departementet derfor nøyd seg med en veiledning i hvordan rammestyring kan praktiseres innenfor lov og forskrift. Kommunestyret vil uansett ha det formelle ansvaret for budsjettet.

Et svært detaljert budsjett hvor kommunestyret har tatt stilling til anslag for de enkelte inntektskomponenter samt hvor og hvordan ressursene skal anvendes, innebærer detaljstyring fra kommunestyrets side. I takt med utvidelse av oppgaver for kommuner, har slik detaljsty-

ring, særlig i de større kommuner, vært vanskelig å gjennomføre. Kommunestyrerepresentanter som møtes 1-2 ganger i måneden har ikke lenger noen realistisk mulighet til å foreta et valg mht. alle de prioriteringer som er nødvendig for å kunne fastsette et fullstendig budsjett. Frafall av den styringsmulighet som detaljstyringen innebærer, har blitt erstattet med et system hvor kommunestyret fastsetter overordnede prinsipper og retningslinjer for kommunens virksomhet i budsjettåret. Slike retningslinjer vil, sammen med en økonomisk ramme for de utgifter som kan pådras, danne basis for videre beslutninger om hvilke og på hvilken måte oppgaver skal løses. Det er altså mål- og rammestyringsprinsippet som er innført. Kommunestyret fastsetter mål for oppgaveløsningen samt økonomiske rammer som muliggjør realisering av de oppgaveløsninger som er målformulert.

Rammestyringen kan foregå på ett eller flere nivåer. Kommunestyret kan fastsette en økonomisk ramme for hver tjenestetype, f.eks. barnehage, skole, trygdeboliger m.v. Sammen med den økonomiske ramme fastsettes mål for hvordan disse oppgaver skal løses. Ut fra den økonomiske ramme som er fastsatt og de mål for oppgaveløsningen som er gitt, iverksetter administrasjonen oppgaveløsningen.

Rammestyringen på flere nivåer består i at kommunestyret fastsetter en felles økonomisk ramme for et sett av tjenestetyper, f.eks. tiltak for barn, tiltak for eldre, tekniske tjenester osv. Et organ underlagt kommunestyret kan få delegert myndighet til å fastsette økonomiske rammer for tjenestetypene enkeltvis. Dette organ kan selv, innenfor rammen, fastsette inntekter og utgifter knyttet til den enkelte tjenestetype og slik sett fungere som "bestiller" mer i detalj overfor administrasjonen. Det siste kan imidlertid også overlates til administrasjonen. I så fall har en rammestyring på tre nivåer.

6.5 Oppfølging

Når kommunestyret selv har fastsatt et detaljert budsjett, vil oppfølging i forbindelse med regnskapet bestå i hvorvidt budsjettposter er overskredet eller ikke. Gjennom sin detaljstyring har kommunestyret både fastsatt hvilke oppgaver som skal utføres og angitt hvilke ressurser som skal nyttes for å løse oppgavene. I et slikt tilfelle er det ikke noe mellomledd mellom kommunestyret (bestiller) og administrasjonen (utfører). Underordnede utvalg og/eller administrasjonen har da liten mulighet til å påvirke ressursbruken. Når ressursbruken fra kommunestyrets side i stedet er fordelt/form av rammer komplettert med mål for virksomheten, forutsetter dette at underordnede utvalg eller administrasjonen, sammen med rapportering av evt. over-/under- forbruk iht. rammen, også rapporteres om måloppnåelse i forhold til kommunestyrets retningslinjer for virksomheten som lå til grunn for den opprinnelige rammen.

Som tidligere nevnt er det det organ som har ansvaret for rammen som også har ansvaret for at utgifter som er forutsatt dekket innenfor rammen holdes innenfor den fastsatte ramme. For at rammestyringen skal tas på alvor forutsetter dette mulighet for en belønning/straff dersom regnskapet viser avvik fra den fastsatte ramme. Ved utløpet av budsjettåret er det fire tenkelige utfall innenfor mål- og rammestygingsverket:

Et underforbruk på rammen samtidig som de politiske målsettinger er oppnådd, tilsier at "overskuddet" kan legges på toppen av neste års ramme. Tilsvarende vil bruk ut over rammen uten at velferdsmålene er oppnådd, tilsi at merforbruket blir inndratt i påfølgende års ramme. Vanskelige valg kan oppstå dersom merforbruket er pådratt samtidig som velferdsmålene er oppnådd, eller dersom det er midler til overs uten at velferdsmålene er oppnådd. Det organ som fordeler rammene må i et slikt tilfelle foreta et valg mellom å la de

økonomiske rammene være styrende kontra å legge vekt på velferdsmålene som lå til grunn for den opprinnelige ramme. Finner dette organ at velferdsmålene ikke sto i et rimelig forhold til den tildelte ramme, kan organet velge å dekke merforbruket via en form for reservefond.

6.6 Rammestyring i et flerårig perspektiv

Intensjonen bak rammestyringen er å gi incitament til bedre utnyttelse av ressursene i den enkelte kommune. Det organ eller den etat som har ansvaret for den økonomiske rammen får ansvaret for å optimalisere ressursbruken gjennom året basert på de grunnleggende målsettinger overordnet organ (kommunestyret) har gitt.

Når målet er å optimalisere ressursbruken, vil kalenderåret kunne virke som hindring i forhold til måloppnåelsen. Ressursbruk ved utgangen av kalenderåret kan være urasjonell fordi alternativet er at innsparinger i stedet blir inndratt og derfor i realiteten setter en stopp for enhver ressursbruk. Tanken kan da lett være at om nytteverdien av anskaffelsen ikke er særlig stor, så er den i hvert fall større enn når ingen anskaffelser skjer. Som et alternativ til dette kan det organ som fordeler rammene bestemme at deler av rammen kan overføres til senere år dersom dette bedrer den totale ressursutnyttelsen. Hensikten kan være å makte å finansiere særskilte tiltak enkelte år, tiltak som ligger utenfor den ordinære rammen.

Innenfor rammestyringsmodellen vil det være mange nyanseforskjeller. Kommuner kan ha valgt å fastsette maksimumsandeler av rammebesparelser som kan overføres. Likeens kan slike maksimumsandeler variere. Regler for inndragning av bevilgninger vil også variere fra kommune til kommune. Slike forhold gjør det vanskelig å beskrive rammestyring som er dekkende for den bruk som er valgt i den enkelte kommune.

Kommunelov og forskrift går heller ikke i særlig grad inn på disse forhold. Forskriften setter imidlertid forbud mot å overføre et overskudd til neste års ramme dersom kommunen som helhet går med underskudd. Er dette tilfellet må avvik fra rammene i sin helhet følges opp med korreksjoner i påfølgende års (budsjett-) rammer.

7. STATLIGE VIRKSOMHETER OG ANSATTES STATUS

7.1 Tilknytningsformer for statlige virksomheter

Arbeidsgruppen vil nedenfor gi en kort oversikt over hovedtilknytningsformer for virksomheter i statsforvaltningen. Som nevnt under kap. 1.1 er arbeidsgruppens hovedoppgave å utrede en eventuell overgang til rammebudsjettering for Sametinget. Gruppen har i tilknytning til dette funnet det formålstjenlig å gi en kort oversikt over tilknytningsformer for statlige virksomheter. Retningslinjer for valg av tilknytningsform vil ikke bli omtalt.

Gjennom valg og nærmere utforming av tilknytningsform legges grunnlaget for hvordan en virksomhet kan styres fra det overordnede politiske nivå. Forskjellen mellom de ulike tilknytningsformer for statlige virksomheter vil gjelde slike forhold som virksomhetens rettslige status, hvorledes departement, Regjering og Storting kan utøve styring, de ansattes rettslige stilling, statens økonomiske ansvar m.m.

Det eksisterer i dag to hovedtilknytningsformer for virksomheter i statsforvaltningen; forvaltningsorganer og statseide selskap. Under disse kan det igjen foretas en inndeling i underformer:

Forvaltningsorganer:

- a) Ordinære forvaltningsorganer
- b) Forvaltningsbedrifter

Statseide selskaper:

- a) Statsaksjeselskap
- b) Statsforetak
- c) Særlovsselsskaper

Det eksisterer en rekke varianter av de nevnte hovedformene og underformene. Forvaltningsbedriftene og forvaltningsorganene har for eksempel i noe forskjellig grad fått utvidede fullmakter. Virksomhetens rammebetingelser kan derfor variere noe selv om de tilhører samme hovedkategori.

7.1.1 Forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter

Forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter er en del av staten juridisk og økonomisk. Staten hefter for virksomhetens forpliktelser og virksomheten er vanligvis direkte underlagt departementenes styringsmyndighet både i faglige og administrative forhold.

Forvaltningsorganene omfattes vanligvis av forvaltningsloven, offentlighetsloven og av Sivilombudsmannens kompetanse. De ansatte er statstjenestemenn og ansettelsesforholdet omfattes av tjenestemannslov, tjenestetvistlov, lov om Statens pensjonskasse og lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn. De ansatte er omfattet av hovedtariffavtalen og sentrale særavtaler.

Denne tilknytningsmodellen innebærer at den enkelte statsråd til enhver tid er politisk og konstitusjonelt ansvarlig for de handlinger som utføres og de vedtak som fattes innen de respektive forvaltningsområdene. Statsrådets ansvar for sin sektor knytter seg til det konstitusjonelle ansvaret han/hun er pålagt overfor Stortinget. Dette innebærer at statsrådene/departementenes styringsrett innenfor rammen av lovgivningen må være uinnskrenket. Departementene kan derfor gå inn med forholdsvis detaljerte instruksjoner overfor det enkelte forvaltningsorgan eller forvaltningsbedrift i enkelte saker når forholdene krever det. Organenes rettslige forankring åpner altså for mulighet til så vel generell som detaljert og direkte styring.

7.1.2 Statseide selskaper

Statseide selskaper er organisert som selvstendige juridiske personer (egne rettssubjekt) med egne styringsorganer og med ansvar for egen økonomi. Statens økonomiske ansvar vil i utgangspunktet være begrenset til den kapital som er satt inn. Forholdet mellom staten og selskapet er et eierforhold hvor statens styring og kontroll må følge de reglene som er fastsatt i lovgivningen (aksjelov, lov om statsforetak, samt særlover for andre statseide selskaper).

De ansatte i statseide selskaper er ikke statstjenestemenn og selskapene omfattes ikke av de regler og avtaler som regulerer statens forhold til statstjenestemennene og deres organisasjoner. Selskapene er på dette området underlagt de samme lover og regler som gjelder for private bedrifter, dvs. arbeidsmiljølovens kontraktsvernbestemmelser og arbeidstvistloven.

Regjering eller departement har i utgangspunktet relativt vide muligheter når det gjelder styringsinngrep overfor heleide selskaper, men styringen må skje på den formaliserte måten som det enkelte lovverk tilsier, dvs. gjennom generalforsamling eller foretaksmøte. I praksis

vil detaljpregede styringsinngrep ikke være vanlig innenfor statseide selskaper.

7.2 Tjenestemennenes rettigheter og plikter etter lov- og avtaleverk

Som nevnt foran under kap. 3, er Sametinget også et statlig forvaltningsorgan. Sametingets ansatte er statstjenestemenn. Ansettelsesforholdet er regulert av de lover som gjelder generelt for alle arbeidstakere, og omfattes av de lover som gjelder for statstilsatte. De aktuelle lover her er tjenestemannslov, tjenestetvistlov, lov om Statens pensjonskasse og lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn. Av dette følger at de ansatte i Sametinget er omfattet av hovedtariffavtalen i staten og sentrale tariffavtaler.

8. STATSRAÅDENS KONSTITUSJONELLE ANSVAR I FORHOLD TIL SAMETINGET

Hele kapittel 8 bygger på Justisdepartementets brev av 26. januar 1995 til Kommunal- og arbeidsdepartementet. Dette brevet, samt Justisdepartementets brev av 16. februar 1990 – hvor Sametingets stilling til Regjering og departement er nærmere drøftet – er vedlagt utredningen.

I brevet av 26. januar 1995 skriver Justisdepartementet at det konstitusjonelle ansvaret knytter seg til Grunnlovens bestemmelser om riksrett. Etter Grunnloven § 86 er Riksretten dømmende myndighet i saker som anlegges mot et medlem av Regjeringen, Stortinget eller Høyesterett for å ha begått et straffbart forhold i utøvelsen av sine funksjoner. Det konstitusjonelle ansvaret er altså et straffansvar. De materielle straffereglene finnes i lov av 5. februar 1932 nr. 1 om straff for handlinger som påtales ved riksrett (ansvarlighetsloven).

Ansvarlighetsloven inneholder ingen bestemmelser som direkte gjelder Regjeringens/ statsråders konstitusjonelle ansvar ved delegasjon, men flere bestemmelser kan etter omstendighetene bli aktuelle. Ansvarlighetsloven § 8 bokstav b setter straff for det medlem av Regjeringen som ved handling eller unnlatelse medvirker til at beslutning av Stortinget ikke blir gjennomført, eller at en handling blir foretatt i strid med en stortingsbeslutning. Videre kan nevnes § 10, som setter straff for medlem av Regjeringen som bevirker eller medvirker til at statens eiendommer eller øvrige midler ikke blir forsvarlig anvendt eller bestyrt eller som på annen måte viser uforstand eller forsømmelighet i sin virksomhet. Bestemmelsene stiller krav om ansvarlig handlemåte fra statsrådens side, og kan anvendes der statsråden ikke har benyttet seg av den instruksjons- eller kontrollmyndighet han har overfor underordnede i departementet eller andre underordnede organer.

Langt mer praktisk viktig enn det konstitusjonelle ansvaret er det parlamentariske ansvaret. Med parlamentarisk ansvar menes vanligvis Regjeringens eller den enkelte statsråds plikt til å trekke seg tilbake når Stortinget har fattet vedtak om mistillit. Noen definerer begrepet som en plikt til å møte i Stortinget og svare for seg der.

I daglig språkbruk blandes ofte begrepene konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar. Ofte siktes det til begge typer ansvar når uttrykket "konstitusjonelt ansvar" brukes. Det er også en sammenheng mellom de to begrepene: Dersom en statsråd eller Regjeringen ikke bøyer seg for Stortingets mistillit, kan riksrettsansvar bli aktuelt. På den annen side er det ikke slik at vilkårene i ansvarlighetsloven må være oppfylt for at det skal oppstå parlamentarisk ansvar. Politiske hensyn vil ofte kunne være fremtredende i Stortingets vurdering. I det følgende er det imidlertid bare det konstitusjonelle ansvar som vil bli behandlet.

8.1 Sametingets uavhengige stilling

Sametinget hører budsjettmessig under Kommunal- og arbeidsdepartementets ansvarsområde, og de fleste av Stortingets bevilgninger til Sametinget går over dette departementets budsjett.

Sametinget har for øvrig langt på vei en uavhengig stilling. For det første er organet tillagt avgjørelsesmyndighet direkte etter sameloven på en del områder. Sametinget har videre en uavhengig stilling i sin funksjon som rådgivende, politisk organ, jf. sameloven § 2-1 første og andre ledd. Også Sametingets sammensetning samt bakgrunnen for opprettelsen av det, taler for at det har en uavhengig status.

Sametingets uavhengige stilling har betydning for statsrådets konstitusjonelle ansvar. I og med at statsråden som utgangspunkt ikke har instruksjons- eller kontrollmyndighet i forhold til Sametinget, er det i utgangspunktet heller ikke grunnlag for noe konstitusjonelt ansvar for Sametingets avgjørelser eller virksomhet for øvrig. Det kan imidlertid tenkes at Sametinget med grunnlag i a) lov, b) stortingsvedtak eller c) på annet grunnlag utøver myndighet eller virksomhet som er underlagt statsrådets instruksjons- eller kontrollmyndighet. I den utstrekning dette er tilfellet vil det også foreligge et konstitusjonelt ansvar for så vidt gjelder denne myndighetsutøvingen (virksomheten). Hvorvidt statsråden på det enkelte området har slik instruksjons- eller kontrollmyndighet - og eventuelt hvor langt denne rekker - må bero på en tolking av vedkommende hjemmelsgrunnlag.

8.1.1 Virksomhet som er underlagt statsrådets instruksjons- eller kontrollmyndighet ved lov

Sametinget er ikke ved lov (eller hjemmel i lov) tillagt oppgaver hvor loven tillegger (eller forutsetter tillagt) Regjeringen eller departementet instruksjons- eller kontrollmyndighet overfor Sametinget. Når det gjelder samisk kulturminnevern er det imidlertid slik at oppgaver og myndighet er lagt til Samisk kulturminneråd. I delegasjonsvedtaket (31. august 1994) sies det at Samisk kulturminneråd er tillagt samme myndighet og oppgaver etter kulturminneloven for samisk kulturminnevern, som fylkeskommunene har for det øvrige kulturminnevernet. Riksantikvaren har det øverste faglige ansvar med dertil hørende faglig instruksjonsmyndighet og er likeså klageinstans. Dette innebærer at politisk valgte i Samisk kulturminneråd er politisk ansvarlig overfor Sametinget, men faglig underlagt Riksantikvaren.

8.1.2 Virksomhet som er underlagt statsrådets instruksjons- eller kontrollmyndighet ved stortingsvedtak

Når det gjelder spørsmålet om særskilt kontroll- eller instruksjonsmyndighet med grunnlag i Stortingets plenarvedtak, viser Justisdepartementet til bevilgningsreglementets § 17 (Stortingets bevilgningsreglement 19. november 1959) om forbehold om kontroll. Denne gjelder forholdet til bl.a. offentlige organer som ikke er underlagt departementets kontroll:

"Når det av statsmidler ytes tilskott eller bidrag til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt departementets kontroll, skal det, hvis ikke annet bestemmes overfor mottakeren tas forbehold om adgang for den forvaltningsgren som yter bidrag eller tilskudd, og for Riksrevisjonen, til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene".

I denne forbindelse viser Justisdepartementet også til Reglement for Økonomiforvaltningen i departementene med normalinstrukser (inntatt i Norsk Lovtidend 2. Avdeling 1970 s. 846 fig.) § 4 om bevilgningskontroll. Bestemmelsen lyder:

*"1. Departementet skal føre kontroll med at bevilgningene blir brukt formålstjenlig og økonomisk i samsvar med Bevilgningsreglementet og forutsetningene i stortingsvedtakene.
2. Det skal føres nødvendig kontroll med budsjettforbruket for å hindre at bevilgningene blir overskredet."*

I og med Sametingets uavhengige stilling, antar Justisdepartementet at bevilgningsreglementets § 17 også vil gjelde i de tilfeller der det bevilges midler til Sametinget. Justisdepartementet antar videre at et brudd på denne bestemmelsen i prinsippet vil kunne medføre konstitusjonelt ansvar.

I tillegg til bevilgningsreglementet § 17 vil det enkelte bevilgningsvedtak kunne innebære at Regjeringen eller departementet får instruksjons- eller kontrollmyndighet overfor Sametinget for så vidt gjelder anvendelsen (fordelingen) av de bevilgede midler. Hvor langt denne myndigheten går, vil måtte bero på en tolking av vedkommende bevilgningsvedtak.¹

8.1.3 Instruksjons- eller kontrollmyndighet på avgrensede områder etablert på annet grunnlag

Som nevnt ovenfor kan det tenkes at instruksjons- eller kontrollmyndighet overfor Sametinget på avgrensede områder også kan etableres på annet grunnlag enn ved lov eller stortingsvedtak. Grunnlaget kan være delegasjon fra Regjering eller departement til Sametinget.

I og med at Sametinget må anses som et uavhengig organ i forhold til Regjeringen eller departementet, mener Justisdepartementet at det kan være noe usikkert hvorvidt og eventuelt hvor langt Regjeringen eller departementet har adgang til å delegere myndighet til Sametinget uten grunnlag i lov eller plenarvedtak. Justisdepartementet går ikke nærmere inn på dette i sitt brev, men vil imidlertid anbefale at man for fremtiden vurderer spørsmålet om nærmere hjemmelsgrunnlag for delegasjon til Sametinget².

Under forutsetning av at man anser delegasjon uten særskilt hjemmel i lov fra Regjeringen eller departementet til Sametinget som lovlig, kan det reises spørsmål om hvilket ansvar det delegerende organ har for Sametingets utøvelse av den tildelte myndigheten og bruk av de tildelte midlene. Ansvarer henger nøye sammen med hvilke kontrollmidler det delegerende organ har til rådighet. Det delegerende organ har i utgangspunktet muligheter for kontroll i kraft av delegasjonsvedtaket på det området myndighetstildelingen gjelder. I Frihagen, Forvaltningsrett del 1, 1991, s 242 heter det:

"Delegasjon innebærer ikke at det organ som har delegert, har gitt fra seg sin kompetanse. Det vil ikke bare ha adgang til å øve kontroll, men normalt også direkte plikt til å passe på hvorledes den delegerte myndighet brukes og eventuelt gi nærmere retningslinjer. Det organ som har delegert ... må også kunne gi direktiver om hvorledes en konkret sak skal avgjøres. Dette må nok som utgangspunkt gjelde selv om det organ det delegeres til, ikke ellers er i noe underordningsforhold til det organ som har delegert."

Det delegerende organ kan altså i utgangspunktet gi generelle instruksjoner, retningslinjer om saksbehandlingen, lovanvendelse og skjønnsutøvelse, og anvisninger i den enkelte sak. Or-

¹ Om tolking av bevilgningsvedtak generelt, viser Justisdepartementet til Finansdepartementets Veiledning i statlig budsjettarbeid (1994) s 17-19.

² Om Regjeringens eller departementets adgang til å delegere myndighet til uavhengige organer generelt, se Eckhoff, Forvaltningsrett, 5 utg. ved Eivind Smith, s 222-226, med henvisninger.

ganet vil også ha omgjøringskompetanse. Det delegerende organ kan i utgangspunktet selv vurdere hvilke kontrollmidler det ønsker å beholde på sin hånd. Det delegerende organ må antas å ha et ansvar for å føre kontroll med virksomheten i Sametinget og gripe inn dersom det oppdages kritikkverdige forhold ved bruken av delegert myndighet. Det vil etter omstendighetene kunne lede til ansvar hvis de kontrollmidlene det delegerende organ i det konkrete tilfellet har, ikke tas i bruk i en slik situasjon.

9. DRØFTINGER OG KONKLUSJONER

9.1 Avklaring av begrepsbruk

Arbeidsgruppen har i innledningen (kap. 1.1.1) i denne rapporten pekt på at begrepet "rammebudsjettering" kan brukes i forskjellige sammenhenger. I denne rapporten legger arbeidsgruppen til grunn at begrepet "rammebudsjettering" omfatter budsjettfullmakter utover de som generelt følger av bevilgningsreglementet og Finansdepartementets rundskriv R-19/1993 (se kap. 5). Gruppen tenker konkret på fullmakter for Sametinget til selv å foreta budsjett disponeringer hvor bevilgningene ikke er bundet til Stortingets vedtak på kapittel og post i statsbudsjettet, samt fullmakt til selv å opprette og inndra stillinger etter eget behov.

9.2 Budsjettekniske spørsmål

Siktemålet med dette kapitlet er å se på forutsetningene for å oppfylle mandatets punkt om at "Sametinget er et folkevalgt organ som bør ha friere adgang til disponering og prioritering av ressursene [enn det dagens budsjettssystem gir] innenfor en fastsatt budsjetttramme". Vår gjennomgang vil vise at større budsjettmessig frihet kan oppnås etter i hovedsak to ulike modeller; budsjettildeling over en samlet post eller gjensidig omdisponeringsadgang mellom samtlige poster. Nedenfor følger en gjennomgang av de viktigste momentene som taler for de to forskjellige løsningene:

9.2.1 Budsjettildeling over en samlet post

Dagens tildeling på poster binder i utgangspunktet Stortingets bevilgning til de respektive poster. Med unntak av de fullmakter som følger av bevilgningsreglementet og Finansdepartementets rundskriv R-19/93 (jfr. kap. 5) er Sametinget bundet til å disponere sitt budsjett innenfor Stortingets vedtak på den enkelte post. For å gi Sametinget større frihet til å disponere og prioritere innenfor den budsjetttramme Stortinget har fastsatt gjennom sitt budsjettvedtak, vil en løsning være å samle Sametingets bevilgning på en enkelt post. Dersom denne løsningen velges, vil det måtte skje ved å samle bevilgningen i en 50-post, som iht. statens kon-toplan er reservert for overføringer til andre statsregnskaper.

Ved å samle bevilgningen i en post, vil det være opp til Sametinget selv å foreta den nærmere fordeling på de enkelte tiltak. Dette kan i praksis skje ved at de forskjellige tiltak under post 50 fordeles på underposter. Fordeling på underpostnivå forelegges ikke Stortinget og er ikke en del av Stortingets vedtak.

Orientering til Stortinget om planlagte og gjennomførte tiltak vil skje dels gjennom det årlige statsbudsjett og dels gjennom den årlige stortingsmelding om Sametingets virksomhet. Stortinget vil på denne måte motta rapport om bruken av gitte bevilgninger samt orientering om forutsetningene for sin behandling av de årlige bevilgningsforslag.

Normalt utbetales lønnsmidler over post 01 Lønn og godtgjørelser. Vi kan imidlertid ikke se

at det skulle medføre større regnskapstekniske problemer ved å budsjettere og regnskapsføre lønn over en 50-post. Parallellen finnes etter gruppens mening alt i dag ved at det budsjetteres og regnskapsføres lønn over post 21 Spesielle driftsutgifter. Lønnsutgiftene plasseres da under underpost 1, som er reservert lønnsutbetalinger. Pensjonsinnskudd og arbeidsgiveravgift regnes av det bokførte beløp under underpost 1, og belastes vedkommende virksomhet. Vi legger derfor til grunn at en tilsvarende ordning også må kunne la seg etablere under en ny post 50 og innpasses i Sametingets kontoplan.

9.2.2 Gjensidig omdisponeringsadgang mellom samtlige poster

Skulle en av ulike årsaker velge å beholde ordningen med tildeling av Sametingets budsjett på postnivå som i dag, vil en likevel kunne oppnå en større budsjettmessig fleksibilitet ved at det til den enkelte post knyttes stikkordet "kan nyttes under post ... ". Stikkordet kan nyttes gjensidig mellom de forskjellige postene. Stikkordet kan likeledes utvides til å omfatte flere poster, "kan nyttes under post ... og post ... ". Denne adgangen til ensidig eller gjensidig overføringer mellom poster er hjemlet i Bevilgningsreglementets § 7 c og er brukt under en rekke poster i statsbudsjettet. En slik ordning vil derfor ikke innebære noe prinsipielt nytt i forhold til dagens bevilgningsreglement.

Ulempene ved dette forslaget er at dersom alle poster skal ha gjensidig overføringsadgang med samtlige andre poster under kapitlet, vil stikkord knyttet til vedtak på den enkelte post lett bli uoversiktlig og innfløkt. Dette øker selvsagt risikoen for at det kan gjøres formelle feil i de bevilgningsforslag som legges frem for Stortinget i de årlige budsjettproposisjoner.

Skal Sametingets disposisjonsadgang bli som tilsiktet, må det forutsettes at den gjensidige overføringsadgang også skal omfatte postene 01 og 11. Så langt arbeidsgruppen kjenner til, er denne fullmakten pr. i dag ikke knyttet til ordinære driftsposter i statsbudsjettet. En slik løsning vil i så fall innebære en viss utvidelse av dagens praksis i statsbudsjettet. Arbeidsgruppen kan likevel ikke se at det i bevilgningsreglementet eller i andre relevante budsjettforskrifter er forutsatt at en slik stikkordsfullmakt ikke kan knyttes til postene 01 og 11.

9.2.3 Arbeidsgruppens konklusjon og anbefaling

Arbeidsgruppen er kommet fram til at den beste måte å etablere en friere adgang for Sametinget til å prioritere og disponere over det budsjett Stortinget har vedtatt, er ved at hele bevilgningen til Sametinget, inkl. lønns- og driftsbudsjettet, stilles til Sametingets disposisjon under en 50-post slik statens kontoplan åpner adgang til ved overføringer til andre statsregnskaper.

Alternativt vil en kunne oppnå den samme målsetting ved bruk adgang til gjensidig overføring mellom postene som beskrevet under kap. 9.2.2. Arbeidsgruppen vil likevel understreke at denne løsningen fremstår som langt mer "formalistisk" og tungvint enn den løsning hvor en samler hele bevilgningen under en post.

9.3 Stillingshjemmelordningen - status for Sametingets tjenestemenn

Det er arbeidsgruppens vurdering at dersom Sametinget skal få reell budsjettmessig frihet til å prioritere sine budsjettressurser fullt ut, bør det være opp til Sametinget selv å prioritere mellom sine aktiviteter innen alle felter. Dette innebærer at det bør være opp til Sametinget selv å avgjøre hvordan budsjettmidler skal fordeles mellom lønns- og driftsmidler og andre tilskudds- og overføringsordninger til den samiske befolkning.

Arbeidsgruppen mener derfor at om en skal legge til rette for reell prioritering, bør det være

opp til Sametinget å fastsette det antall stillinger Sametinget selv finner behov for innenfor budsjettets totalramme. Dagens stillingshjemmelsystem fastsetter det maksimale antall stillinger Sametinget har fullmakt til å besette til en hver tid. Sametinget har ikke anledning til å overskride dette antallet (unntatt for kortvarige engasjementer, se kap. 5.3.3), men behøver ikke nødvendigvis ansette det maksimale antall innenfor stillingsrammen. Fullmakten er således bare begrenset oppad. Innsparte lønnsmidler kan overføres til andre driftsutgifter, men bare i svært begrenset omfang til andre poster i budsjettet (se kap. 5.2).

Arbeidsgruppen mener derfor at det vil være naturlig å foreslå at Sametinget i fremtiden blir delegert fullmakt til selv å opprette og inndra stillinger. Kommunal- og arbeidsdepartementet har tidligere lagt dette spørsmålet frem for Finansdepartementet, jfr. Kommunal- og arbeidsdepartementets brev av 8. februar 1991. I Finansdepartementets svarbrev av 25. februar 1992 heter det:

"Etter Finansdepartementets si vurdering må eit unntak fra stillingsheimelsystemet og føra til at dei tilsette ikkje skal vera statstenestemenn lenger. Det vil vera uheldig å gje Sametinget fullmakter til sjølv å opprette og inndra stillingar, lønsplassera mm., samstundes som dei tilsette skal opprettehalda rettane etter tenestemannslova. Ved ei eventuell fullmakt av denne typen bør rettane til dei til-sette reguleraast etter Arbeidsmiljølovens §§ 57-67".

Spørsmålet om nettobudsjettering og oppheving av stillingshjemmelsystemet ble igjen tatt opp av Kommunal- og arbeidsdepartementet overfor Finansdepartementet i brev av 22. mars 1993. I sitt svarbrev av 12. mai 1993 anfører Finansdepartementet:

"a) Finansdepartementet kan vanskeleg sjå at det er behov for at Sametinget skal ha fullmakt til å oppretta og inndra statsstillingar. Dersom Kommunal- og arbeidsdepartementet opprettheld ønske om å nettobudsjettera Sametinget kan dei tilsette ikkje etter Finansdepartementet si vurdering oppretthalda status som statstenestemenn lenger. [...]".

I brev av 21. mars 1994 til Administrasjonsdepartementet skriver imidlertid Finansdepartementet:

"1. Administrasjonsdepartementet ber i brevet [av 11.03.94] om Finansdepartementets syn på hvorvidt bruken av en 50 post ved tilskudd til FFI nødvendigvis tilsier at virksomheten ikke lenger omfattes av tjenestemannsloven. Spørsmålet er om det i Stortingets vedtak om å nettobudsjettene en virksomhet nødvendigvis må ligge en forutsetning om at virksomhetens ansatte skal unntas fra tjenestemannsloven.

Etter Finansdepartementets oppfatning ligger det ikke noe i budsjettssystemet som tilsier en slik forutsetning. Det poeng at FFI etter omorganiseringen skal nettobudsjetteres, vil etter Finansdepartementets oppfatning bare være ett moment blant flere som bør tas i betraktning ved vurdering av hvorvidt en skal unnta FFIs ansatte fra tjenestemannsloven. Det vises forøvrig til de synspunkter som fremsettes i NOU 1989: 5 s. 153."

Slik arbeidsgruppen tolker denne brevvekslingen, er nå Finansdepartementets standpunkt at en nettobudsjettering av Sametinget i seg selv ikke vil hinder for at de ansatte fortsatt kan beholde sin status som statstjenestemenn. Det er ikke forutsatt at en overgang til rammebudsjettering for Sametinget skal medføre noen endringer i de ansattes rettigheter og plikter. Det har siden Sametingets etablering vært forutsatt at Sametingets personale er statstjenestemenn og som sådanne underlagt tjenestemannsloven, tjenestetvistloven, lov om alders-

grense for offentlige tjenestemenn og lov om Statens pensjonskasse. Unntak gjelder imidlertid fra tjenestemannslovens § 5 idet tilsettingsmyndigheten i henhold samelovens § 2-12 andre punktum er lagt til Sametinget. Ot.prp. nr. 33 (1986-87) uttaler at denne tilsettingsretten er begrunnet med at *"Det gjelder her et område hvor behovet for statlig styring etter departementets syn bør stå tilbake for hensynet til samisk selvråderett"*.

Sametinget vil fortsatt være et forvaltningsorgan, og de ansatte forutsettes fortsatt å være statstjenestemenn etter overgang til rammebudsjettering. Det er ingenting i budsjettssystemet som tilsier at en virksomhet som blir rammebudsjettert, ikke lenger skal omfattes av det regelverk som er særskilt for statlige ansatte.

9.3.1 Arbeidsgruppens konklusjon og anbefaling

Arbeidsgruppen vil derfor tilrå at Sametinget blir gitt generell fullmakt til å opprette og inn- dra sine egne stillinger (jfr. bevilgningsreglementets § 10) innenfor den budsjetttramme som hvert år fastsettes av Stortinget. Arbeidsgruppen vil likeledes legge til grunn at de ansatte ved Sametinget etter at denne fullmakten er gitt til Sametinget, fortsatt beholder sine retter og plikter etter tjenestemannsloven.

Tilsettingsfullmakten er etter samelovens § 2 -12 lagt til Sametinget (se også kap. 5.3.5).

For å motvirke framtidig uklarhet om statusen til de ansatte ved Sametinget vil arbeidsgruppen anbefale at dette blir tatt opp og innarbeidet ved revisjon av sameloven.

9.4 Ensartet praksis ved delegeringer av tilskuddsordninger til Sametinget

Det er etter hvert etablert en sikker praksis for at departementene kan delegerer myndighet om bruk av budsjettmidler til underliggende etater innenfor saklig begrensede innsatsområder. Slik delegering har også blitt gjennomført overfor Sametinget, jfr. 3.1.2.1. Det er skapt en ensartet praksis ved at budsjetterte tilskuddsmidler har blitt overført fra det enkelte fagdepartement til Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjett kap. 540 (tidligere kap. 503). Fra og med 1993 har hele bevilgningen under dette kapittel deretter blitt stillet til Sametingets disposisjon etter nærmere bestemmelser fastsatt av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Kommunal- og arbeidsdepartementet har delegert til Sametinget å fastsette de nærmere retningslinjer for organisering og bruk av de tilskuddsordninger som er stilt til disposisjon. Det har vært lagt til grunn at Sametingets forvaltning av disse ordninger enten skal være unntatt fra klage eller at klageadgangen skal begrenses til Sametinget selv eller Sametingsrådet som er utgått fra Sametinget.

Justisdepartementet uttaler (kap. 8.1.3) at det kan være noe usikkert hvorvidt og eventuelt hvor langt Regjeringen eller departementet har adgang til å delegerer myndighet til Sametinget, uten grunnlag i lov eller plenarvedtak. Justisdepartementet går ikke nærmere inn på dette i sitt brev, men vil imidlertid anbefale at man for fremtiden vurderer spørsmålet om nærmere hjemmelsgrunnlag for delegasjon til Sametinget. Dette spørsmålet vil bli vurdert i forbindelse med revisjon av sameloven.

Etter hvert som det vil være aktuelt å delegerer utøvende myndighet til Sametinget innenfor mer spesifikke saksfelter, vil det oppstå nye problemstillinger og nye behov for harmonisering av delegasjonspraksis. Foreløpig eksempel på slik delegasjon begrenser seg til delegasjon av myndighet etter lov om kulturminner av 9. juni 1978, nr. 50 til Samisk kulturminneråd. I henhold til Miljøverndepartementets forskrift om faglig ansvarsfordeling m.v. innen

kulturminnevernet - samisk kulturminnevern, er myndighet etter loven vedrørende samisk kulturminnevern delegert til Samisk kulturminneråd som oppnevnes av Sametinget. Samisk kulturminneråds delegerte kompetanse er sidestilt med fylkeskommunene, men begrenset til samisk kulturminnevern. I tillegg til formell vedtakskompetanse etter kulturminneloven har Samisk kulturminneråd ansvar for ivaretagelse av samisk kulturminnevernhensyn i plan- og byggesaker etter plan- og bygningsloven. På samme måte som for fylkeskommunen er Samisk kulturminneråd underlagt Riksantikvarens faglige instruksjonsmyndighet. Riksantikvaren er også klageinstans i forhold til de vedtak som Samisk kulturminneråd fatter i samsvar med delegert myndighet. At delegert myndighet er overført direkte til Samisk kulturminneråd, som er et underordnet organ i forhold til Sametinget, er i samsvar med så vel Sametingets som Miljøverndepartementets målsetting om ikke å etablere en delegasjonsordning som ville kunne medføre direkte instruksjonsmyndighet overfor Sametinget eller overprøving av Sametingets vedtak.

Det foreligger fortsatt bare begrensede erfaringer og praksis med hensyn til delegasjon av beslutningsmyndighet til Sametinget, men det er grunn til å formode at det innenfor den praksis som etter hvert vil bli etablert, vil være aktuelt med en sontring mellom samepolitiske (etno-politiske) og fagpolitiske saksområder.

Etableringen av Sametinget i Norge bygger på erkjennelse om at samene ikke i tilstrekkelig grad har blitt gitt muligheter til å nå fram med sine synspunkter, uttrykte behov og krav om spesielle hensyn innenfor det alminnelige nasjonale, regionale eller lokale politiske system. Det er derfor rimelig å forutsette at Sametinget på saksområder som spesielt angår samene, så som samisk språk og samisk kultur, tillegges myndighet som ikke er gjenstand for instruks eller overprøving. Samtidig vil det i de tilfeller Sametinget eller organ opprettet under Sametinget blir delegert fagmyndighet av mer generell karakter, være behov for å opprettholde mekanismer som sikrer lik forvaltningspraksis innen den til enhver tid gjeldende nasjonale lovgivning.

Dersom det i fremtiden også vil bli aktuelt å delegerer fagmyndighet innenfor geografisk begrensede områder til Sametinget, vil det oppstå behov for vurderinger av en mer sammensatt karakter, hvor spørsmål om myndighetsutøvelsens samepolitiske målsetting vil måtte vurderes i forhold til bl.a. virkningene for tredjemannsinteresser av forskjellig karakter som for eksempel lovhjemlede allemannsrettigheter eller særskilt hjemlede rettigheter som tilligger andre enn bare samer i området.

Sametinget overtok i samsvar med forskrifter fastsatt ved kgl. res. av 7. februar 1992 forvaltningen av Samisk utviklingsfond. Fondets virkeområde i Finnmark, Troms og Nordland, unntatt sørsameområdet sør for Saltfjellet, er geografisk avgrenset og enhver bosatt innenfor dette geografiske området, uten hensyn til etnisk herkomst kan søke støtte fra fondet.

I Finnmark og Nord-Troms er det iverksatt en ordning som bl.a. gir kyst- og fjordfiskere adgang til en større utnyttelse av fiske som kombinasjonsnæring ved at det gis adgang til en høyere inntekt (4 G) fra annen inntektsgivende virksomhet enn hva som er tilfelle i andre deler av landet (3 G). Denne ordningen er samepolitisk motivert og gjennomført etter krav fra Sametinget, men praktiseres som en generell ordning innenfor geografisk fastsatte grenser uten forskjellsbehandling på etnisk grunnlag.

Eksemplene nevnt ovenfor gjelder forvaltning av positive særtiltak, men de gir samtidig en mulig anvisning i retning av prinsipper som vil kunne være aktuelle dersom Sametinget skul-

le delegeres myndighet som innebærer myndighet til å sette begrensninger for borgernes handlefrihet innenfor geografisk begrensede områder. Det vil i så tilfelle være aktuelt å anlegge en samepolitisk motivering for å delegerer myndighet, men for å unngå tilfeldig eller uønsket diskriminering mellom naboer tilhørende samme lokalsamfunn gjennomføres delegasjonsmyndigheten med geografiske begrensninger.

9.4.1 Arbeidsgruppens konklusjon og anbefaling

De tilskuddsordninger som er delegert til Sametingets forvaltning faller alle inn under kategorien "av særlig betydning for den samiske kulturs stilling" og det har siden samelovens tilblivelse vært en forutsetning at Sametinget skal gis en vesentlig grad av selvvråderett og innflytelse i slike spørsmål. Med bakgrunn i Justisdepartementets kommentarer under kap. 8.1.3, den generelle omtale av departementets praksis ved delegering av forvaltning av tilskuddsordninger til Sametinget samt Justisdepartementets merknader til "det sentrale samiske organets myndighet" i Ot.prp. 33 (1986-87), anbefaler arbeidsgruppen at spørsmålet om en klarere hjemmel for delegasjon av forvaltning av tilskuddsordningene til samiske formål blir tatt opp i forbindelse med revisjon av sameloven.

9.5 Statsrådets konstitusjonelle rolle i forhold til Sametinget ved en overgang til en friere budsjettmessig stilling for Sametinget

Dersom Sametinget gis en friere budsjettmessig stilling enn det som er situasjonen i dag (ved at bevilgningene samles i en post), vil dette ikke innebære noen prinsipiell endring i forhold til statsrådets konstitusjonelle ansvar for Sametingets bruk av bevilgningene. Det vil igjen måtte bero på en tolking av vedkommende bevilgningsvedtak samt bevilgningsreglementets bestemmelser, hvor langt statsrådets kontroll- og instruksjonsmyndighet (og derved det konstitusjonelle ansvar) skal rekke. Ved en eventuell omlegging av Sametingets budsjettmessige stilling, bør man imidlertid i forbindelse med bevilgningsvedtaket avklare i forhold til Stortinget hva slags rolle Regjeringen/departementet skal ha for Sametingets bruk av bevilgningene.

10. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

I henhold til regelverksinstruksens punkt 2.1 skal økonomiske og administrative konsekvenser av foreslåtte offentlige tiltak utredes. Arbeidsgruppen har i denne rapporten foreslått at Sametingets budsjett samles i en felles 50-post og at fullmakten til å opprette og inndra stillinger ved Sametinget overføres til dette organ. Arbeidsgruppen mener at det i rapporten er redegjort for de antatte økonomiske og administrative konsekvenser som følger av disse forslagene. Arbeidsgruppen kan ikke se at disse forslagene skulle medføre andre og uidentifiserte økonomiske og administrative konsekvenser for Sametinget, staten generelt eller samfunnet forøvrig.

Vi kan dermed ikke se andre administrative og budsjettmessige konsekvenser enn de som er omtalt og drøftet i rapporten.