

Endring av driftstilskuddsordningen i duodji

Høringsnotat av 24.03.2014
Høringsfrist 08.08.2014



SÁMEDIGGI SAMETINGET

Ávjovárgeaidnu 50
N-9730 Karasjok/Kárásjohka
Telefon +47 78 47 40 00
Telefaks +47 78 47 40 90
samediggi@samediggi.no
www.samediggi.no

1. BAKGRUNN FOR VURDERING AV DRIFTSTILSKUDDSDORDNING	3
2. VURDERING AV ULIKE ALTERNATIVER OG KONSEKVENSER AV DISSE	5
ALTERNATIV 1 VIDEREFØRE ORDNINGEN.....	5
<i>Utfordringer knyttet til dagens driftsstøtteordning</i>	<i>5</i>
ALTERNATIV 2 AVGRENSE TIL TRADISJONELL DUODJI	6
<i>Konsekvenser</i>	<i>6</i>
ALTERNATIV 3 VIDEREFØRE ORDNINGEN MED STRENGERE KRAV.....	6
ALTERNATIV 4 OVERFØRE ANSVARET TIL ORGANISASJONENE.....	6
<i>Konsekvenser</i>	<i>7</i>
ALTERNATIV 5 NYE, FORBEDREDE ORDNINGER	7
<i>Konsekvenser</i>	<i>8</i>
3. SAMLET VURDERING OG VALG.....	8

1. Bakgrunn for vurdering av driftstilskuddsordning

Avtalepartene er enige om at Sametinget skal foreta kontroller i forbindelse med driftstilskuddsordningen. Kontroller er gjennomført i 2012 og 2014. 21 søkere ble trukket ut for kontroll i 2012 - kontrollen omfattet de som søkte om driftstilskudd i 2010 for regnskapsåret 2009. Regnskapsbyrået Consis, som gjennomførte kontrollen, anbefalte ikke å godkjenne 17 av de kontrollerte. I 2014 ble 10 trukket ut for kontroll. 9 leverte inn dokumentasjon og av disse anbefalte Consis å godkjenne kun en søker. Kontrollene har avdekket forhold ved søknader om driftstilskudd i duodji som ikke er i samsvar med de lover og regler som gjelder spesielt i forhold til regnskap.

Alvorlighetsgraden blant de feil som er avdekket i kontrollene varierer. Flere av feilene kan rettes opp ved at duodjutøverne sørger for å følge de lover og regler som gjelder for andre næringsdrivende, mens for de mer alvorlige tilfellene må disse gjøre betydelige endringer blant annet ved å sørge for dokumentasjonen av salg. Selv om søkerne fører sitt regnskap etter de krav som regnskapslovgivningen setter vil det være vanskelig for Sametinget å føre kontroll på at det virkelig er egen produsert duodji som selges. Det finnes heller ingen kontrollinstans som kan gjennomføre en slik kontroll.

Sametingsrådet har derfor besluttet at det skal legges opp en bred prosess hvor både avtalepartene i form av duodjiorganisasjonene, duodjimiljøer, brukere av virkemiddelordningene, politiske grupper og andre inviteres til en bredere drøfting av hvordan Sametinget kan sikre nye og forbedrede driftsrettede virkemiddelordninger. Dette høringsnotatet er å betrakte som et utkast til mulige endringer og er ikke uttømmende med tanke på mulige endringer. Poenget med å gjennomføre en høringsprosess er å sikre at gode innspill som bedre kan fremme duodjinæringen og duodji generelt kan fremmes. Sametingsrådet vil derfor etter høringsfristen den 8. august 2014 bearbeide saken i lys av høringsuttalelsene for å gjøre rede for de anbefalte løsninger som sametingsrådet ser i saken i Sametingets plenum.

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

Tidsplan:

DATO	GJØREMÅL
24.02.	Sametinget sender brev til organisasjonene om rapporten og foreslår ulike alternativer.
20.03.	Organisasjonene sender inn sine synspunkter
24.03	Sametinget sender utkast til en ny ordning på høring til bl.a organisasjonene, duodjutøvere, Duodjeinstituhitta, Sámi allaskuvla, politiske grupperinger i Sametinget
28.03	Åpent miniseminar om duodji i Kautokeino
08.08	Høringsfrist
19.08	Sametingsrådet
25.08	Frist for å sende ut plenumssaker
22.-26.09	Sametingets plenum
15.08.-01.10	Forhandlinger
2015	Eventuelt overgangså

I vurderingen av tilskuddsordningene i duodji har Sametinget tatt hensyn til alle de virkemidler som duodjinæringen kan dra nytte av.

Det dreier seg blant annet om:

- tilskudd til investeringer og utviklingstiltak
- etablererstipend
- stipend til elever og studenter.
- ordninger for salgsfremmende tiltak for stasjonære duodjiutvalg og kompetansehevende tiltak
- I 2014 er det også etablert en ordning med hospitering mellom to duodjiutøvere for å gjøre virksomheten mer lønnsom

Det er satt av 1,85 millioner kroner til drift av to duodjiorganisasjoner. Til driftstilskuddsordningen er det satt av 2,7 millioner kroner. Disse postene inngår i den årlige næringsavtalen som duodjiorganisasjonene og Sametinget forhandler om - avtalen for 2014 utgjør ialt 9,4 millioner kroner. Partene kan gjøre endringer i avtalen som Sametingets plenum skal godkjenne. Driftstilskuddsordningen har vært i funksjon siden næringsavtalen ble inngått i 2005.

I tillegg finansierer Sametinget drift av Duodjeinstituttet med 3,9 millioner kroner, der veilederstillinger også inngår. Sametinget finansierer en lærlingeordning for duodji der det er satt 1,5 millioner til lærlingelønn og drift av kontoret.

Med bakgrunn i kontrollrapportene og vurdering av hvilke kontrollrutiner som må være på plass for å få en håndterbar ordning vil Sametinget ha en diskusjon om dagens ordning og om det finnes alternative ordninger som er bedre. Da hovedavtalen ble inngått hadde Sametingets plenum et krav om at de midler som settes av i næringsavtalen skal komme duodjiutøverne til gode.

Slik den eksisterende driftstøtteordningen fungerer, er den på mange vis en passiv tilskuddsordning med store krav til dokumentasjon for den enkelte duodjiutøver, og en ordning som er byråkratisk for Sametinget å forvalte. At lønnsomheten for duodjinæringen i seg selv øker som følge av den eksisterende driftstøtteordningen er diskutabelt. Det er også gjennom kontroller av søkere innen ordningen kommet frem at brukere av tilskuddsordningen har store utfordringer i å dokumentere de krav som følger av Duodjiavtalen - forøvrig krav som i noen grad også går ut over det som regnskapslovgivningen legger opp til hva angår dokumentasjon.

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

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

2. Vurdering av ulike alternativer og konsekvenser av disse

Alternativ 1 Videreføre ordningen

Avtalepartene kan videreføre dagens ordning og foreta kontroller hvert år. Sametinget har skjerpet inn kravene for å få driftstilskudd etter de to kontrollene som er gjennomført. Blant annet har Sametinget strengere krav til salgsdokumentasjon enn de kravene som går fram i regnskapslovgivningen. Det er fortsatt grunnleggende utfordringer som ikke er løst. Kvaliteten på dagens regnskap for mange av de kontrollerte tilfredsstillende ikke de lover og regler som gjelder for selvstendig næringsdrivende. For disse er det en lang vei å gå før regnskapene og regnskapsførselen kan betraktes som fullgode.

Utfordringer knyttet til dagens driftsstøtteordning

- Dokumentasjon av egenprodusert duodji

I dag er det ingen som kan dokumentere om det er egenprodusert duodji som selges. Sametinget har hittil basert ordningen på søkerens tillit. Ser vi på ordninger i andre næringer om hvordan dokumentasjonen foregår er det i jordbruket meierier og slakterier som dokumenterer omsetningen.

Selv om det settes i verk kontroller på egenprodusert duodji vil det ikke være en overkommelig oppgave å ha oversikt over hva en duodjibedrift til enhver tid produserer. Selv reisende kontrollører vil ikke makte en slik oppgave og langt i fra et fagutvalg slik det er i dag. Kontroll av regnskap avdekker bare de regnskapstekniske forholdene og ikke de produksjonsmessige forholdene.

- Begrepet duodji er omfattende

Begrepet duodji er utvannet ved praktisering av ordningen. Ordningen har glidd ut utover det som var intensjonen i næringsavtalen. Ordningen var ment i første rekke å oppmuntre til økt egenproduksjon av tradisjonell duodji og nydesign. Det er ingen enhetlig definisjon på hva duodji er. I dag er blant annet produkter fra småindustri og sølv- og gullsmidproduksjon godkjent som duodjiprodukter.

- Slektskap

I kontrollene er det avdekket salg mellom ektefeller og nærstående slektninger. I teorien er det fullt lovlig så lenge det foregår en reell transaksjon og at det innberettes moms for dette etter de krav som gjelder for merverdiavgift. Pr i dag har vi ingen register som viser hvem som er nærstående slektninger, og det er tvilsomt om datatilsynet vil akseptere etablering av et slikt register. Det vil ikke være en overkommelig oppgave å kontrollere alle de som søker om driftstilskudd. Et annet forhold er at det er vanskelig å spore opp om et duodjiprodukt er solgt flere ganger og danner grunnlag for driftstilskudd flere ganger.

Rent etisk kan det også diskuteres om det er rett at omsetning mellom ektefeller og nærstående slektninger skal danne grunnlag for driftstilskudd i Sametinget. Consis har frarådet å godkjenne salg mellom nærstående slektninger.

Avtalepartene har akseptert at ektefeller som har felles produksjonslokaler og som produserer stort sett samme type produkter kan søke om hver sitt driftstilskudd. Det kan trekkes i tvil om slike tilpasninger skal aksepteres når hensikten åpenbart er å initiere mest mulig driftstilskudd.

Alternativ 2 Avgrense til tradisjonell duodji

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

Konsekvenser

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

Alternativ 3 Videreføre ordningen med strengere krav

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

Konsekvenser

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

Alternativ 4 Overføre ansvaret til organisasjonene

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

Fra Sametingets ståsted vil det være naturlig å vurdere om hvilke områder Sametinget ser det som minst hensiktsmessig å opprettholde en ordning og hvilke ordninger som minst fremmer målet om å få en lønnsom duodjinæring. Størst sannsynlighet for å nå dette målet er innenfor investerings- og utviklingstiltak (inkludert etablererstipend), og i noen grad innenfor salgsfremmende tiltak selv om det i realiteten er en fordekt driftsstøtteordning. Driftstilskudd vil i liten grad kunne fremme målet om en lønnsom duodjinæring, og fremstår som ett passivt næringsvirkemiddel. Denne ordning medfører også mye forvaltningsarbeid og byråkrati for Sametinget for støttesummer som er beskjedne for den enkelte. Ved forvaltning av midlene må Sametinget sette de samme kravene som til annen selvstendig næringsvirksomhet. For Sametinget er det viktig å ha ordninger som det er mulig å kontrollere. I forhold til andre støtteordninger har driftstilskuddsordningen ført til en del støy blant søkerne blant annet som følge av krav til dokumentasjon.

I forbindelse med kunstneravtalen har Sametinget har overført en del av forvaltningen av denne til kunstnerorganisasjonene. Evaluering av kunstneravtalen viser at avtalen fungerer greit, og at de

berørte parter i stor grad er tilfredse med innretningen. Ved å overføre ordningen med driftstilskudd til duodjiorganisasjonene vil organisasjonene på denne måten få et større ansvar for utvikling av duodjinæringen. Ved en eventuell overføring av ordningen vil forhandlingstema bli den totale rammen for en næringsavtale, mens detaljene og forvaltningen av midlene vil duodjiorganisasjonene som ha ansvaret for.

Konsekvenser

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

Alternativ 5 Nye, forbedrede ordninger

Sametinget vurderer hele tida hvilken effekt Sametingets tilskuddsmidler har. Hensikten med driftstilskuddsordningen har vært å øke omsetningen av egenprodusert duodji. Siden hovedavtalen ble undertegnet i 2005 har ikke situasjonen for duodjinæringen endret seg slik Sametinget har ønsket det. Driftstilskuddet har nok sikret en viss inntektsøkning for noen, men duodjiproduktene er realt lite synlige på markedet og i samfunnet for øvrig. Rapportene om den økonomiske utviklingen i duodjinæringen viser heller ikke at lønnsomheten har bedret seg bemerkelsesverdig med unntak av det året driftstilskuddet ble innført. Rapportene viser imidlertid at om en tar bort fra driftstilskuddet så vil driftsresultatet bli redusert og for noen vil driftsresultatet bli negativt.

Hvis ordningen med driftstilskuddsordningen blir lagt om kan disse midlene og ressursene brukes til utviklingstiltak. Sametinget har ved forhandlingene i de siste årene uttrykt klart at Sametinget heller vil prioritere utviklingstiltak framfor driftsstøtteordninger. Det kan settes mer ressurser på å utvikle av nye produkter og nå fram til andre markeder både med nye og gamle produkter. Sametinget ser også et stort behov for å øke kompetansen innen regnskapsføring, det å lede en bedrift og det å tenke innovativt. Duodjinæringen i kystområder, lulesamisk og sørsamisk områder har behov for et løft for å skape større aktivitet i duodjinæringen.

Ved å se på andre næringer har de i stor grad etablert nettverk seg i mellom både i produksjonen, markedsføring og salg. Sametinget ser at det kan være nøkkelen til å få større innpass på nye markeder. Sametinget ser at det ligger et stort potensial i å prioritere entreprenørskap og de prosesser som hører til det og etablere bedre nettverk mellom duodjiutøvere. Sametingets håp er at det kan etableres faste nettverk mellom duodjiorganisasjonene og også på tvers av organisasjonstilknytning.

Det vil være naturlig å videreføre satsingen på produktutvikling og investeringer, etablererstipend, bedriftsutvikling i form av opplærings- og kompetansetiltak, kurs og konsulentbistand. Videre vil det være naturlig å prioritere samarbeids- og utviklingsprosjekter, markedsanalyse og salgs- og markedsføringstiltak. Rekruttering til duodjinæringen vil fortsatt være viktig og der er både stipend til elever og studenter og lærlingordningen sentrale virkemidler.

Man kunne satse på bedrifter som har ambisjoner om vekst og utvikling og vurdere å åpne for at utvalgte bedrifter får anledning til å søke arbeidsstipend over flere år. Stipendet kan ha inntil tre års varighet. Hensikten kan være å øke produksjonen, utvikle nye produkter eller liknende.

Duodjiorganisasjonene har under utredning om å lage en markedsplan for merkevarebygging for duodji. Hvis en slik utredning har positive resultater å vise til kan det være aktuelt for Sametinget å vurdere driftsstøtte til en eventuell merkevareorganisasjon. En tidligere utredning om en salgsorganisasjon forutsatte en betydelig offentlig driftsstøtte og en viss egenandel for duodjiutøverne. Planene om en etablering av en salgsorganisasjon ble lagt på is av organisasjonene.

Konsekvenser

I analyse av duodjinæringen fra november 2012, som duodjiorganisasjonene gjennomførte, er konklusjonene klare med tanke på en driftstilskuddsordning. I forbindelse med rapporten ble det foretatt intervjuer om ulike forhold. Blant de intervjuede har noen uttrykt seg på følgende måte om driftstilskuddsordningen:

"Mange nevner driftstilskuddet i næringsavtalen som svært viktig for sin virksomhet. Disse gir uttrykk for at den er avgjørende for det de kan ha duodji som næringsvirksomhet."

I konklusjonen heter det:

"Gjennomgangen ovenfor viser at denne sannsynligvis vil få store konsekvenser for bransjen, og at et bortfall av denne ordningen sannsynligvis vil få store konsekvenser for bransjen, som frafall av aktører som har duodji som næringsvirksomhet."

Ved omlegging av driftstilskuddsordningen vil Sametinget kunne ha ordninger som fører til større aktivitet og nyskaping i duodjinæringen. Dagens ordning er vanskelig å kontrollere på en rimelig og enkel måte. Driftstilskudd i næringslivet bidrar i liten grad til utvikling og markedsretting – det blir ofte betraktet som en passiv ordning som ofte ikke motiverer verken til å utvikle produksjonen eller nye produkter.

Når det gjelder det lave prisnivået på duodjiprodukter så vil det være mulig å høyne utsalgsprisene slik at fortjenesten kan økes. Det forutsetter imidlertid at duodjiutøverne blir klar over hvilke muligheter høyere pris kan gi for lønnsomheten i virksomheten.

3. Samlet vurdering og valg

Når det gjelder de enkle regnskapsmessige forholdene ville en strengere praktisering av reglene kunne ha luket bort en del uregelmessigheter. Spørsmålet blir hvor mye ressurser skal man bruke til gjennomgang og kontroll av søknader. I forhold til kontroll av regnskap må ekstern konsulenthjelp kjøpes inn da Sametinget verken har nok ressurser eller spisskompetanse til å utføre disse oppgavene.

En videreføring av driftstilskuddsordningen betyr at Sametinget ikke vil ha kontroll over hva Sametinget gir tilskudd til jfr. de utfordringene som er skissert ovenfor. Ordningen slik det praktiseres i dag kan neppe videreføres.

Svakheter med dokumentasjon av om det er egenprodusert duodji er det avgjørende argumentet for å legge om driftstilskuddsordningen. Avtalepartene har ikke klart å få i stand ordninger som kan kvalitetssikre at det er egenprodusert duodji som legges til grunn ved søknad om driftstilskudd.

I tillegg er det flere andre forhold som skaper store utfordringer i praktisering av en driftsstøtteordning. Det dreier seg blant annet om salg mellom nærstående slektninger og salg til andre duodjiutøvere. Det er også knyttet utfordringer til der begge ektefellene har egne foretak og begge søker om driftstilskudd - i mange tilfeller er det vanskelig å se at det er to adskilte virksomheter.

Sametinget ser behov for en større omstillingsprosess i duodjinæringen der hele verdikjeden sees samlet.

Det er muligheter for å øke innsatsen innen

- Profesjonalisering, forretningsmessig drift og ledelse
- Innovasjoner innen eksisterende og nye markeder og nye produkter

- Merkevarebygging
- Markedsføring som kommer hele næringen til gode (generisk)
- Kompetanseheving
- Design

De øvrige virkemidlene i avtalen vil kunne videreføres som i dag.

Med denne satsningen vil målet for næringsavtalen om å utvikle en næringsrettet duodji med økt lønnsomhet og omsetning av egenproduserte varer fortsatt kunne stå ved lag.

En endring av ordningen med driftstilskudd vil måtte skje med en overgangsordning på et år slik at virksomhetene har muligheter til å tilpasse seg en eventuell ny situasjon.