

Fra STN til kulturbasert næringsutvikling?

Innspill til arbeidet med Sametingets næringsmelding.

Vigdis Nygaard og Bård Kårtveit



Prosjekttittel: Kulturbasert næringsutvikling – utredning.
Prosjektnummer: N832
Institusjon: NORCE Norwegian Research Centre
Oppdragsgiver(e): Sametinget

Rapportnr.: 7
ISBN: 978-82-8408-019-2

Antall sider: 25
Publiseringsmnd.: Mai 2019

Bildetekst og kreditering: Storekorsnes, Alta, Vigdis Nygaard

Innhold

1. Innledning.....	4
2. STN-området historie.....	5
3. Utviklingen i viktige næringer i samiske områder.....	7
4. Sametingets virkemiddelbruk.....	9
5. Kulturbasert næringsutvikling. Hva er det?.....	10
6. Fiskerinæring og sjøsamiske interesser.....	13
7. Jordbruk.....	15
8. Modeller for forvaltning av Sametingets tilskuddsmidler.....	16
9. Oppsummering.....	23
10. Referanser.....	26

1. Innledning

Sametinget skal høsten 2019 vedta en næringsmelding, og utarbeidet høsten 2018 en redegjørelse som gir meldingen en politisk retning. Blant annet diskuteres de store endringene som de tradisjonelle samiske områdene opplever med stor utflytting og sterk konsentrasjon av samiske befolkning til byene, samt hvilke konsekvenser dette får for sysselsettingen og næringsstruktur i de tradisjonelle samiske områdene. En parallell prosess til dette er det stadig økende antallet av kommuner og deler av kommuner som søker opptak i Sametingets virkemiddelområde for næringsutvikling – STN, og utvider antallet potensielt støtteberettigede til Sametingets virkemidler for næringsutvikling. Dette sett i sammenheng med at Sametinget over tid har mindre penger å disponere på næringsutvikling, tilsier at støttepraksisen og regelverket må endres. I arbeidet med å operasjonalisere de politiske signalene som ble gitt i redegjørelsen høsten 2018, trenger Sametinget et grunnlagsdokument som drøfter disse utfordringene mer i detalj. Det er behov for kunnskap og avgrensning av hva kulturbasert næringsutvikling kan være og hvilke konsekvenser endringer av dagens næringspolitikk og virkeområde kan få for sysselsetting og bosetning i det samiske området.

Denne gjennomgangen vil ha et hovedfokus på de søknadsbaserte geografisk definerte virkemidlene, men vi vil samtidig sette disse virkemidlene i sammenheng med andre ordninger Sametinget forvalter etter kulturbaserte kriterier og i sammenheng med politikikutviklingen på næringsområdet. Ikke minst ser vi et potensial i å se på de erfaringene som er høstet med fellessatsingene innen bedriftsutvikling med fokus på kompetanseheving, nettverk og samarbeid innenfor kulturnæringer (Dáhttu) og reiseliv (Johtit), men også de lange tradisjonene med satsing på duodji. Sametingets næringspolitikk utvikles ikke i et vakuum, men påvirkes av nasjonal sektorpolitikk. Det er derfor viktig å ha et øye for endringer i den nasjonale politikken som legger rammene for utviklingen av en næringspolitikk for samiske områder.

Hovedmålet for Sametingets næringspolitikk har siden forrige næringsmelding (2011) vært: *Et sterkt og allsidig næringsliv som bygger på og tar hensyn til samisk kultur, natur og miljø, og danner grunnlaget for livskraftige lokalsamfunn der mennesker ønsker å bosette seg.*

Dette vil ligge til grunn for vår gjennomgang av Sametingets næringspolitikk, og vår presentasjon av mulige modeller for en videre forvaltning av Sametingets tilskudd til næringsutvikling i samiske områder.

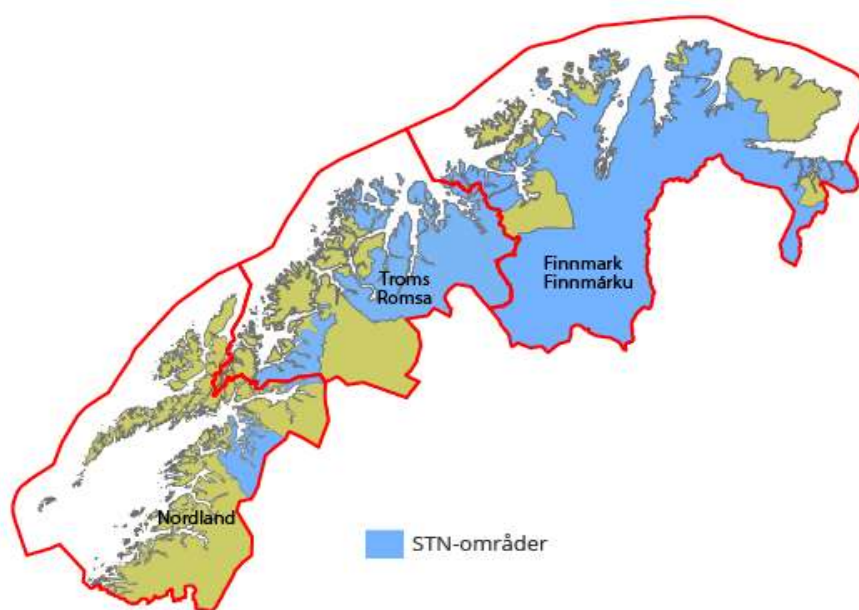
Denne rapporten er basert på analyser av politiske dokumenter som omhandler STN området og virkemidler til næringsutvikling i Sametinget, samt ulike meldinger og strategier for enkelt næringer. Videre har vi studert ulike partiers programmer for næringsutvikling i samiske områder. Det er gjennomført intervjuer med administrativt ansatte og politikere

fra ulike partier på Sametinget, samt Sametingets viktigste samarbeidsparter på næringsområdet. Analysen trekker inn relevant forskningslitteratur om næringsutvikling i samiske områder og litteratur om kulturbasert næringsutvikling.

2. STN-områdets historie

Utviklingsfondet for de sentrale samiske bosetningsområder ble etablert i 1975 som en midlertidig innsats for å fremme tiltak av særlig kulturell, sosial og økonomiske betydning for den samiske befolkningen. I 1975 omfattet virkeområdet fem samiske kommuner: Nesseby, Tana, Karasjok, Porsanger og Kautokeino. I 1982 ble fondets navn endret til Samisk utviklingsfond (SUF), og i 1985 ble det etablert som en permanent ordning. I 1984 fikk ordningen en sterkere sjøsamisk profil etter at åtte kystkommuner i Finnmark, Troms og Nordland ble inkludert. Ordningen ble overført til Sametinget i 1989, og 2009 ble SUF erstattet med Sametingets tilskuddsordning til næringsutvikling (STN). I mellomtiden har området som dekkes av ordningen blitt utvidet flere ganger. I 1992 kom to nye kommuner til, og i 1997 kom ytterligere fem. I 2005 ble området utvidet med seks kommuner, og i 2012 ble fem nye kommuner inkludert i virkeområdet. Noen av disse er forholdsvis store og førte til en betydelig økning i antall støtteberettigede. Dagens STN-område omfatter 31 kommuner (21 hele kommuner, og deler av 10), og seks nye kommuner har søkt om å bli inkludert i området i 2019.

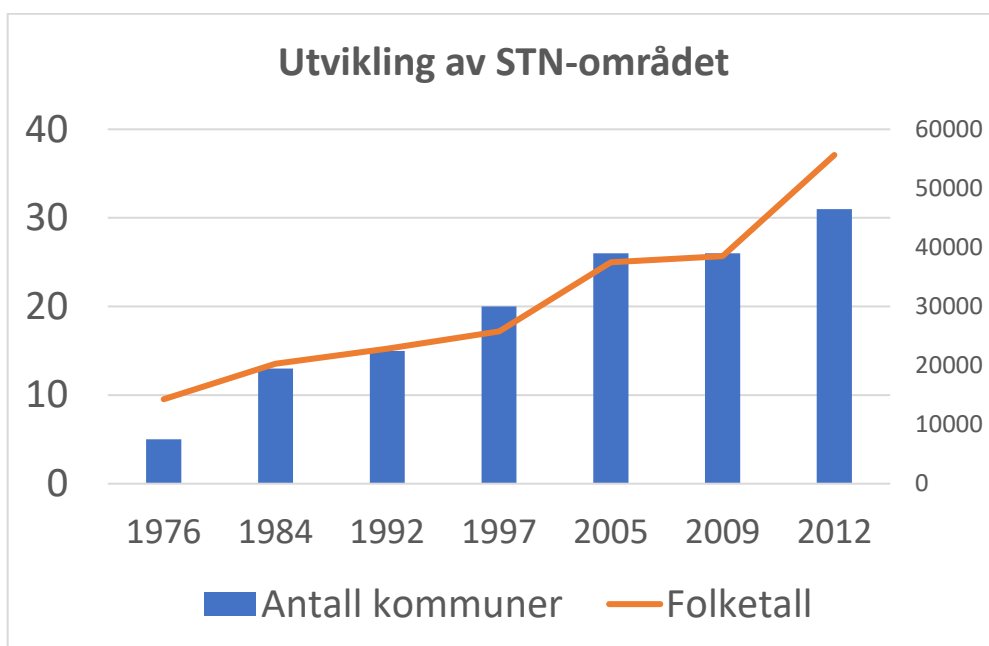
Figur 1. STN-områder i Norge nord for Saltfjellet



Kilde: Statistisk sentralbyrå.
Kartdata: Kartverket.

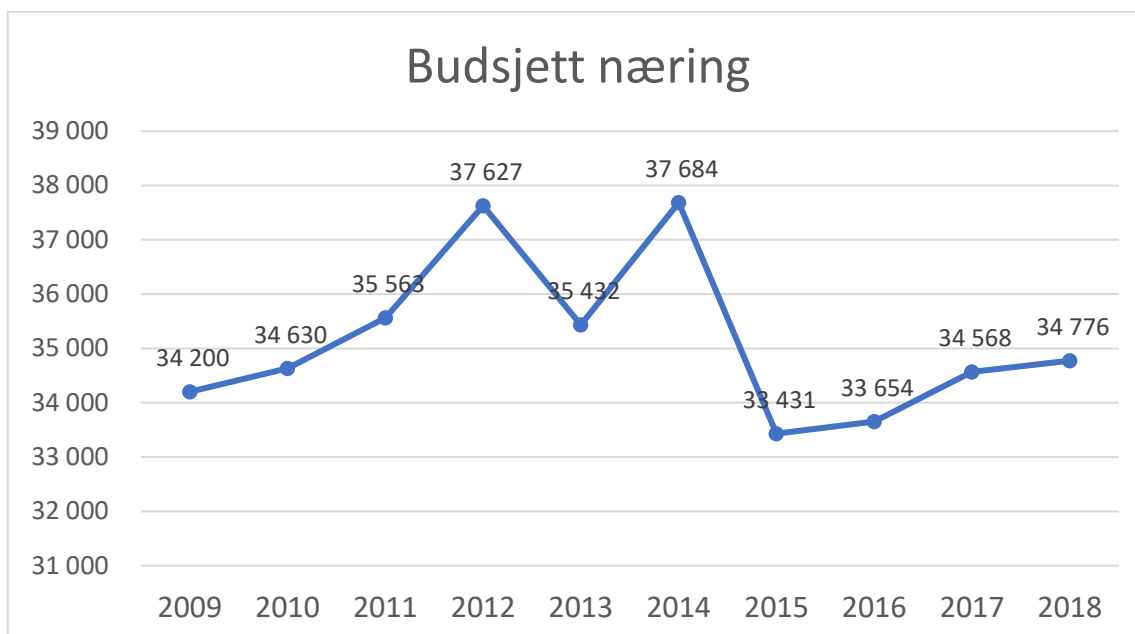
Kommunene som er innlemmet i STN-området sin helhet er Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Gamvik, Porsanger, Loppa, Kvalsund og Tana i Finnmark, Skånland, Gratangen, Lavangen, Salangen, Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord, Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen i Troms og Tysfjord i Nordland. I tillegg inkluderer STN-området deler av Alta, Måsøy, Nordkapp, Lebesby og Sør-Varanger i Finnmark, Tromsø og Sørreisa i Troms, og Narvik, Hamarøy og Evenes i Nordland.

Kommunene som har søkt om innlemmelse er Lenvik, Torsken, Tranøy, Dyrøy, Bardu og deler av Lebesby.



Figur 1: Utviklingen i antall kommuner og innbyggere i STN-området

Samtidig har potten avsatt til næringsutvikling ikke holdt tritt med utvidelsen av virkeområdet/støtteberettigede innbyggere, og ble kraftig redusert i 2015 som en følge av mindre statlige overføringer til Sametinget. De siste årene har bevilgningene til næringsutvikling ligget på rundt 34 millioner kroner i året. Dette strekker ikke til for å betjene hele det geografiske området, og Sametinget har måttet gjøre harde prioriteringer. En videre utvidelse av STN-området vil utvanne ordningen ytterligere. Det er derfor behov for å tenke nytt rundt det geografiske og næringsmessige nedslagsfeltet for Sametingets tilskuddsordninger.



Figur 2: Budsjetterte midler til næringsutvikling 2009-2018 i 1000 kr.

3. Utviklingen i viktige næringer i samiske områder

Det foreligger ikke et omfattende kunnskapsgrunnlag om Sametingets næringspolitikk og om næringsutvikling i samiske områder. Noen publikasjoner tar for seg enkelte næringer eller tema som er relevante for denne analysen. I 2007 ble det foretatt en evaluering av Sametingets utviklingsfond og dets betydning for samisk næringsutvikling i perioden 2002-2006 (Nygaard & Skålnes 2007). I 2009 ble det laget en rapport om verdiskaping i reindrifta (Lie og Karlstad 2009). I 2012 ble det utarbeidet en rapport om kulturnæringene i samiske områder (Lie 2012). I 2014 ble det utgitt en rapport om verdiskaping i samiske samfunn (Angell, Gaski, Lie og Nygaard 2014) og i 2017 en rapport om barrierer og muligheter for entreprenørskap i samiske områder (Nygaard, Nylund og Mathisen). En viktig analyse av Sametingets virkemiddelbruk på næringsområdet finnes hos Angell (2016) og Falch og Selle (2018) har skrevet om Sametingets næringspolitiske omland. I tillegg har det Telemarksforskning ved jevne mellomrom foretatt statistiske analyser av næringsmessige utviklingstrekk i samiske samfunn (Vareide mfl. 2016, 2017, 2018). Hersoug og Mikkelsen har skrevet om kyst og fjordfiske i samiske områder (Hersoug & Mikkelsen 2016). Sametingets meldinger og strategier for ulike næringer gir kunnskap om utviklingstrekk og Sametingets politikutvikling og virkemiddelbruk over tid. Her vil vi særlig trekke fram Sametingets strategi om næringsutvikling i sjøsamiske områder utarbeidet i 2017.

Disse kildene gir et grunnlag for å beskrive noen sentrale trekk ved næringsutviklingen i de samiske områdene. STN-området er kjennetegnet av et smalt næringsliv, der privat sektor er liten, og i stor grad rettet inn mot det lokale markedet. De fleste bedrifter er små, med færre enn fem ansatte. Primærnæringene har stor betydning for sysselsettingen i STN-området og er knyttet til tilgang til ressursene og nærhet til bosted. Dette er også næringer som blir sterkt påvirket av den statlige sektorpolitikken.

Reindrifta er en bærebjelke for samisk kultur, næring og samfunnsliv. Reindrift og reindriftsrelatert industri i form av slakterier står likevel bare for ca. 3 % av sysselsettingen i STN-området, men har vært stabil over tid. I innlandskommunene Karasjok og Kautokeino står reindriften for 10 % av sysselsettingen. Samtidig drives det reindrift i alle kommunene i STN-området, og dette setter klare rammer for annen arealbruk i disse kommunene (Karlstad & Lie 2009). Statens reindriftpolitikk, blant annet reintallsreduksjon, og ulike arealinngrep i reinbeiteland påvirker hvor mange som i fremtiden kan leve av og ha reindrift som hovedyrke.

Marine næringer står for åtte prosent av sysselsettingen i STN-området, og nesten halvparten av dette er innen fiske og fangst, mens resten er innen fiskeindustri, havbruk og salg. Fiskeriene har vært preget av noe nedgang, og mellom 2003 og 2012 ble antall fiskere i STN-området redusert med 19 prosent (Mikkelsen & Hersoug 2017). Dette er likevel mindre enn i andre deler av landet, og siden 2010 har det også vært en liten oppgang i sysselsettingen innen fiskeriene i Finnmark (Sametinget 2017). Tilgang på fangst av kongekrabbe, kombinert med kystfiskekvoten forbeholdt mindre båter med base i STN-området, og økonomiske støtteordninger fra Sametinget har bidratt til nyrekruttering til den lokale kystfiskeflåten, spesielt i Øst-Finnmark, og i fjordområder med en sterk sjøsamisk tilstedeværelse (Sametinget 2017). Her er den generelle nedgangen i sysselsettingen møtt med vekst i noen deler av STN-området.

Antallet gårdsbruk i samiske områder er sterkt redusert. I perioden 1995 til 2013 ble antall gårdsbruk i STN-området redusert med 56 % (Andersen 2018). Den nasjonale jordbrukspolitikken har fokus på store produksjonsenheter, gjerne samdrift, og spesialisering, noe som harmonerer dårlig med tradisjonell småskala virksomhet i samiske områder. De som velger å satse er avhengig av store investeringer i fjøs og utstyr hvor Sametingets bidrag vil være en svært begrenset del av totalkostnadene, men kan likevel være en utløsende faktor for lån og tilskudd, bl.a. fra Innovasjon Norge.

Reiselivsnæringen utgjør fem prosent av sysselsettingen i STN-området. For perioden 2008-2012 har det vært en liten oppgang i næringen. Det største næringspotensialet innenfor denne næringen antas å ligge i opplevelsesbasert reiseliv som vektlegger naturopplevelser og møte med samisk kultur og levevis for et mindre antall pengesterke besøkende, heller enn storstilt masseturisme.

Kulturnæringer er en av de nye næringsveiene i det samiske samfunn som er i vekst, med en økning i sysselsettingen mellom 2003 og 2012 på 33% (Falch & Selle 2018).

Næringen omfatter samiske kunst og kultur-uttrykk, og består av samisk annonse og reklamevirksomhet, medier, foto, film, video og kunstnerisk virksomhet. Bransjen som helhet, inkludert medier som forlag, aviser, radio/TV, film, design, bibliotek, museer og IKT utgjør fem prosent av sysselsettingen. I Karasjok og Kautokeino utgjør kulturnæringer 9 % av sysselsettingen. Veksten i kulturnæringen har vært prosentvis svært stor, men i absolutte tall er det snakk om en økning fra 660 til 880 mellom 2003 og 2012 (Falch & Selle 2018). Dette omfatter også samiske kultursentre. Offentlig sysselsetting og finansiering spiller en stor rolle innenfor kulturnæringen. Private kulturnæringsvirksomheter er stort sett små, ofte enkeltmannsforetak som kombineres med annet arbeid.

Offentlig sektor er den klart største sysselsetteren i STN-området. De siste 25 årene har sysselsettingen innen kommunal sektor økt med 25 %, og omfatter nå ca. 30 % av arbeidstakerne i området. Sysselsettingen i statlig sektor har vært stabil, men nedlegging av statlige arbeidsplasser i forsvaret har blitt erstattet med nye arbeidsplasser i samiske institusjoner. I 2012 var det 900 arbeidsplasser tilknyttet samiske institusjoner fordelt på 20 kommuner i Nord-Norge. I Karasjok og Kautokeino utgjør slike institusjoner, som Sametinget, de Samiske samlinger og Samisk høgskole, en basisnæring med henholdsvis 20 og 30 % av kommunenes arbeidsplasser (Falch & Selle 2018). Samiske institusjoner og offentlig sektor skaper etterspørsel etter varer og tjenester i privat sektor.

4. Sametingets virkemiddelbruk

Årlig bevilger Sametinget i underkant av 35 millioner til næringsutvikling i samiske områder. Av dette ble det i 2018 budsjettet med nesten 15 millioner til duodji, 3,4 til kreative næringer, 10,2 millioner til variert næringsliv inkludert utmark og kombinasjonsnæringer, og 6,5 millioner til primærnæringer (Sametinget, 2018: 48). Støtte til duodji og samiske kreative næringer, samisk reiseliv og tilleggsnæring i reindrift kan gis til aktører over hele landet, mens de 16,7 millionene som går til variert næringsliv og primærnæringer er geografisk forankret i STN-området.

Disse midlene er ikke utelukkende søknadsbaserte. I 2018 ble litt over 19 millioner fordelt etter søknad fra næringsliv eller enkeltpersoner. Resten av potten brukes til ulike tilretteleggende tiltak eller tilskudd til institusjoner. Særlig har det i perioden etter forrige næringsmelding vært satset på tilretteleggende tiltak for samiske kulturnæringer og samisk reiseliv. Her har det vært behov for å styrke kompetansen hos aktørene og bygge nettverk gjennom programmene Dahttu (kulturnæringer) og Johtit (samisk reiseliv). Innenfor duodji går også mye av virkemidlene til tilretteleggende tiltak som finansiering av Duodjiinstituttet og næringsavtalen.

Det er beskjedne summer Sametinget forvalter, men midlene er like fullt det fremste offentlige virkemidlet for næringsutvikling for mange samiske samfunn. Mange av aktørene oppnår ikke støtte fra nasjonale finansieringsordninger som Innovasjon Norge fordi vekst- og verdiskapingspotensialet er begrenset. Andre kan oppnå slik støtte, men mangler tilstrekkelig egenkapital. Da kan et mindre tilskudd fra Sametinget være den utløsende faktoren for å oppnå støtte fra IN.

Sametingets virkemidler har historisk vært rettet inn mot tradisjonell småskalavirksomhet, med fokus på primærnæringer. Etter en rekke runder med utvidelser av STN-området er ordningens effekt innskrenket og stadig flere søknader må avslås. Det er behov for nytenkning rundt Sametingets virkemiddelpolitikk. En mulig løsning er å utvikle ordningens geografiske forankring, og gå over til en satsing på kulturbasert næringsutvikling med et sterkt samisk innhold.

Før vi går nærmere inn på det, vil vi si litt om kulturbasert næringsutvikling, og om et slikt begrep kan være utgangspunkt for en innholdsmessig spissing av Sametingets tilskuddsordning.

5. Kulturbasert næringsutvikling. Hva er det?

Fra politisk hold har begrepene kulturnæring og kulturbasert næring blitt brukt om hverandre. De siste femten årene har kulturbasert næringsvirksomhet blitt løftet frem som et viktig element i norsk nærings og distriktpolitikk, og i arbeidet med å fremme innovasjon, verdiskapning og attraktive lokalsamfunn i hele landet. I Stortingsmelding 21 (2005-2006) Hjerte for heile landet, tar den daværende regjeringen til orde for å fremme et kulturbasert næringsliv, og for «koblinger mellom kulturbasert næringsliv og reiseliv, og opplevelser knyttet til lokal mat, kulturarv og natur.» I Handlingsplanen for kultur og næring (Næringsdepartementet, 2007) ble kulturnæringer løftet frem som en potensiell kilde til verdiskapning og innovasjon i distriktene, som kunne bøte på primærnæringeres tilbakegang og stagnasjon. Disse begrepene brukes også flittig på fylkesnivå, men det er et stort sprik i hva som forstås som kulturbasert næringsutvikling (Bugge & Isaksen, 2007). Noe som går igjen i ulike deler av landet er en sterk kobling mellom reiseliv, og fremheving av en lokal kulturarv.

Hva slags kulturbegrep man anvender har betydning for hvordan man definerer kulturbaserte næringsutvikling. Marianne Gullestad (1989) skiller mellom tre ulike måter å forstå kultur på: 1) som sektor i samfunnet (kulturlivet), 2) som livsform (bondekultur, kystkultur, reindriftskultur) og 3) som handlingsskjema, et sett av ideer, verdier, symboler og tankemønstre man finner blant en gruppe mennesker.

Den første forståelse viser til kultur som et sett aktiviteter som ligger tett opp mot kunstfeltet. Det kan omfatte kunstnerisk virksomhet i alle former, og men også utøvelse av tradisjonelt håndverk. Dette er noe som støttes gjennom Sametinget, blant annet gjennom tilskudd til kreative næringer, og til duodji.

Kultur som livsform viser til en gruppes måte å leve på, bruk av materielle redskaper, sosiale skikker, normer og tradisjoner. Kultur som livsform dreier seg om utnyttelse av lokale ressurser, og om forvaltning av kollektive verdier som har en stedlig forankring.

Kultur som handlingsskjema dreier seg om de kunnskaper, normer, verdier og ferdigheter som er nødvendig for å delta som medlem i et samfunn. (Gullestad 1989) Det er kultur forstått som livsform, og som handlingsskjema som må ligge til grunn for et begrep om kulturbasert næringsutvikling i en samisk kontekst.

Når man snakker om kulturbaserte næringer i Nordland, i Telemark, eller i Hardanger, så har man vist til næringsvirksomhet som fremhever lokal identitet, kulturarv og en klar stedlig forankring (Bugge & Isaksen 2007, Wiborg 2009). I en samisk kontekst vil noe av hensikten med å snakke om kulturbasert næring også være å etablere en avgrensning i forhold til ikke-samisk næringsvirksomhet.

Samisk næringsvirksomhet må da vise til næringsvirksomhet som i en eller annen form er basert på, eller fremhever samisk kultur og tradisjoner. Dette lar seg fint gjøre innenfor kreative næringer, innenfor reiseliv, og ikke minst innenfor duodji. Men lar det seg gjøre å etablere et skille mellom samisk og ikke samiske virksomhet innen primærnæringer og variert næringsliv, som ikke tar utgangspunkt i aktørens bakgrunn? Dette er næringer som ikke er eksklusive for folk med samisk bakgrunn, og hvor det kan være vanskelig å påpeke forskjeller i hvordan aktører av samisk og ikke-samisk bakgrunn utøver sin virksomhet.

Det har også vært vanskelig for politikere, så vel som administrativt ansatte i Sametinget å peke på hva som kunne utgjøre grunnlag for en slik avgrensning, og som i stor grad skiller samisk næringsaktivitet fra ikke-samisk.

Noe som ofte trekkes frem som en særegen samisk praksis er det å kombinere ulike næringer, som fiske, jordbruk, reindrift, duodji eller utmarksnæring. Dette blir vektlagt av de fleste vi har pratet med som en del av denne gjennomgangen. Samtlige partier på Sametinget løfter frem kombinasjonsnæringer som en distinkt samisk tilpasningsform, og vektlegger støtte til kombinasjonsnæringer i egne programerklæringer. Flere har etterlyst et sterkere og mer målrettet fokus på å støtte opp om aktører som driver en kombinasjon av ulike næringer. En vektlegging av kombinasjonsvirksomhet, kunne kanskje vært en del av en innholdsmessig spissing av Sametinget næringsstøtte.

Samtidig er en slik tankegang utfordrende innenfor den nasjonale sektoriserede næringspolitikken. De nasjonale støtteordningene, for eksempel innenfor jordbruket,

krever heltids sysselsetting med sterk spesialisering. En fisker må også primært drive på heltid med minimum produksjonskrav for å oppnå kvote.

Gjennom Sametingets tidligere tilskuddsordninger har det blitt lagt ned mye ressurser i å støtte opp om kombinasjons-næringsutøvere. Med innføring av kvoter på 1990-tallet ble mange sjøsamere kastet på land og mistet retten til fritt fiske i sine egne områder. Sjøsamene argumenterte da for at deres næringsinteresser kom i skyggen av reindriftens interesser og nordmenns fritidsbruk av fjordområdene. Dette skulle man bøte på ved hjelp av en støtteordning rettet mot bl.a. fjordfiske i kombinasjon med andre næringer (Angell 2016: 165). Mellom 1991 og 2005 var næringskombinasjoner innen fiske, jordbruk, reindrift og utmarksnæring, gjerne i kombinasjon med duodji-virksomhet øremerket med egne midler hos SUF.

Sametingets støtte til næringskombinasjoner ble evaluert i 1994 og 2001. Begge ganger ble det slått fast at ordningen ikke fungerte etter hensikten. En økende andel av de som mottok støtte drev med reindrift i kombinasjon med duodji, og etter hvert ble disse mottakerne helt dominerende. Ordningen kom i liten grad unge og kvinnelige næringsaktører til gode ettersom et flertall av mottakerne var eldre menn. Ved hjelp av støtteordningen for kombinasjonsnæringer gikk mange mottakere over til å drive med duodji på heltid (Gaski & Eikeland 2001). De som drev med fjordfiske i kombinasjon med andre næringer greide i liten grad å nyttiggjøre seg av ordningen. I nyere tid er også vanlig å kombinere fiske, jordbruk, reindrift eller utmarksnæring med jobb i offentlig sektor, eller en annen inntektsgivende virksomhet. Bak slik deltidsvirksomhet ligger det ofte et ønske om å sikre en levelig inntekt, og i kombinasjon med annen inntektskilde forsørge seg og sin familie, men uten ambisjoner om å ekspandere, og skape nye, ekstra arbeidsplasser. Dette er i tråd med tradisjonell samisk tankegang om å utnytte de mulighetene naturen gir til ulike årstider, og ikke høste/forbruke mer enn en trenger for å overleve (*birgejummi*). Slik småskala-virksomhet går imot rådende nærings og distriktpolitiske føringer, og det faller utenfor de fleste andre nasjonale ordninger for lånefinansiering og økonomiske tilskudd. Det er også utfordrende å etablere en lønnsom småskala-bedrift i en økonomi som i stor grad favoriserer større aktører. Alle strukturelle føringer virker imot det å skulle drive kombinasjonsnæring og småskala-næringsvirksomhet på en måte man kan leve av. Det finnes imidlertid noen ordninger som kan betegnes som en ny form for kombinasjonsnæring knyttet til jordbruk og reindrift i kombinasjon med omsorgstjenester for primært offentlig sektor. Inn på tunet er en ordning hvor bønder tilbyr tjenester på gården til barn, unge og personer med spesielle behov for å oppnå personlig utvikling - mestring, læring og trivsel i trygge omgivelser. En liknende ordning er etablert i reindriften - ut på vidda, og gir bønder og reindriftsutøvere en mulighet til tilleggsinntekter. Slike ordninger er Sametinget allerede involvert i.

Dersom Sametinget skal støtte opp om aktører som driver kombinasjonsnæring med utgangspunkt i en av primærnæringene, er det trolig mer å hente i å jobbe politisk for å sikre bedre rammevilkår for slik næringsvirksomhet. Et eksempel er fjordfiskere i Finnmarksfjordene som kombinerer fiske med annen virksomhet, og har en samlet inntekt til å leve av, men hvor en som deltidsfisker i åpen gruppe fisker for lite torsk til å kvalifisere

for full kongekrabbekvote, med et kvalifiseringstak på 200 000 kr. i fiskeinntekter det foregående året. Tilgang på kongekrabbekvote vil ha stor betydning for den enkeltes mulighet til å drive en småskala kombinasjonsvirksomhet. Dersom inntektskravet gjaldt den enkeltes samlede inntekt, av både fiske og f.eks. jordbruk, så ville flere fjordfiskere få tilgang til kongekrabben, og være langt bedre posisjonert til å kunne livnære seg som kombinasjonsfiskere – uten behov for økonomiske tilskudd.

6. Fiskerinæring og sjøsamiske interesser

Sametingets arbeid ovenfor fiskerinæringen har en politisk og en næringsmessig dimensjon. Den politiske dimensjonen består i en kontinuerlig kamp for å sikre ivaretagelse av sjøsamiske fiskeinteresser og rettigheter, gjennom påvirkning av en statlig kyst- og fiskeriforvaltning. Den økonomiske dimensjonen ivaretas gjennom søknadsbaserte tilskudd til båt og utstyrskjøp, mottaksetablering og kompetanseheving blant fiskere.

Disse dimensjonene må ses i sammenheng. Det politiske arbeidet handler om å sikre gode rammevilkår for fiskerinæringen, knyttet til regulering av fiske og fordeling av kvoter, leveringsplikt til lokale mottak, regulering av annen bruk av kystområder, osv.

Dersom fiskerne ikke har gode rammevilkår vil økonomiske engangstilskudd til aktører i næringen ha liten verdi. Sametinget har ført en offensiv fiskeripolitikk, for å sikre kyst- og fjordbefolkningens historiske rettigheter til fiske og bevaring av det materielle grunnlaget for det samiske folk. Smith-utvalgets innstilling om retten til fiske langs kysten (2008) er ikke fulgt opp av staten, men utgjør en viktig referanse for Sametingets arbeid med å sikre sjøsamiske rettigheter, og har gitt andre resultater. Blant annet ble Fjordfiskeremda etablert i 2014, med representanter valgt av Sametinget og de tre nordligste fylkene, som skal styrke forvaltningen av fjordfiskeriene, med særlig vekt på samisk bruk og deres betydning for samiske lokalsamfunn. Fjordfiskeremda skal være et faglig rådgivningsorgan ovenfor statlige myndigheter, men har i liten grad blitt konsultert i viktige saker som vedrører samiske interesser, eller blitt gitt de nødvendige ressurser til å utfylle sitt eget mandat.

Et annet gjennomslag for Sametinget i 2011 er avsetting av 3000 tonn torsk i året til en kystfiskekvote – som gis som et kvotetillegg til sjarkflåten i åpen gruppe hjemmehørende i nordnorske kommuner med en sterk sjøsamisk tradisjon. Området som omfattes av kystfiskekvoten omtales som det samiske fiskerirettighets (SFR)-området i Sametinget, og som virkeområdet for kystfiskekvoten i fiskeridirektoratet. Fiskere som kvalifiserer til kystfiskekvoten kunne inntil 2018 fiske inntil 16 tonn torsk på kvoten. Siden 2012 har dette vært en betydelig inntektskilde for sjarkfiskere i Finnmark og i deler av Troms og Nordland. Etter kongekrabbens inntog langs Finnmarkskysten var Sametinget også en av pådriverne for å få igjennom at fiskere i området hvor kongekrabben har spredt seg, på bekostning bl.a. av lokal torskebestand, skal ha rett til å fiske kongekrabbe. Disse ordningene har vært

universelle i utforming, og kommet lokale fiskere til gode, uavhengig av etnisk bakgrunn, så lenge de har forankring i kommuner med en sjøsamisk tradisjon og tilstedeværelse. Dette har sikret gode rammevilkår for den lokale fiskeflåten, og også gitt rom for at flere kan leve av fisket langs kysten.

Under slike forhold har det gitt mening å bidra til nyrekruttering i næringen. I 2013 gikk Sametinget over fra en generell støtteordning til fartøy til å støtte fartøykjøp for førstegangsetablerere. Denne støtten har gitt flere nyetableringer og bidratt til rekruttering av unge inn i næringen. Sametinget kan gi opptil kr. 300.000 til mottaksanlegg og støtte til kjøp av fartøy, samt kr. 100 000 til utstyr.

Dette er små summer, som likevel har gjort en forskjell ved å utløse finansiering fra andre kilder, og gjort det mulig for nye aktører å etablere seg som fiskere i åpen gruppe. Mens Innovasjon Norge kun gir støtte til aktører i lukket gruppe, har Sametinget prioritert åpen gruppe, nettopp fordi disse ikke får støtte annet sted og kan bidra til økt rekruttering av nye, unge fiskere til kystflåten. Siden 2013 har Sametinget i snitt mottatt 50-60 søknader pr. år på fartøysiden, noe færre i 2018, og i overkant av 50 % av disse har fått avslag.

I tillegg har Sametinget støttet etablering av fiskemottak i bygdene, med en klar målsetning om å bidra til et stabilt antall mottak for fjord- og kystfiskeflåten som ikke kan gå langt for å levere fangsten. Sametinget har blant annet støttet bygging av mottak på Storekorsnes i Alta, i Kamøyvær på Magerøya og i Kårhamn i Hammerfest kommune. Den samlede potten til primærnæringer har vært på rundt 8 millioner kr gjennom flere år, men fordi det har vært få søknader fra jordbruk, har noe av de ubrukte midlene avsatt til jordbruk blitt omdisponert til fiskerinæringen.

Dette har vært fullt i tråd med Sametingets målsetning om å bidra til sysselsetting, til bosetning i samiske samfunn og til å hjelpe folk til å bli der de ønsker å bo. Disse støtteordningene har gjort en merkbar forskjell og hjulpet unge fiskere inn i næringene som ellers ikke ville hatt muligheten til å skaffe seg egen båt. Dette har gitt arbeid og inntekt til folk som ellers kunne ha valgt å flytte, og det har i enkelte tilfeller ført til tilflytting.

For at bidrag til nyrekruttering i form av tilskudd til båt og utstyrskjøp skal ha positive ringvirkninger over tid, er man avhengig av stabile rammevilkår, bl.a. i form av en fiskeri- og kvotepolitikk som støtter opp om en lokal fiskeflåte og lokale leveringsmuligheter. I 2019 er det vedtatt betydelige kutt i kvoter tildelt åpen gruppe og i kystfiskekvoten, i tillegg til at man har fjernet distriktskvoten som også i 2019 skulle sikre bonusfangst til fiskere som leverte til mottak på Nordkyn-halvøya. Disse kuttene kan etterlatt fiskere i åpen gruppe med for liten inntekt til å kvalifisere seg for full kongekrabbekvote til neste år. Sametingets egne innspill bidro til at noen av disse kvotene ble justert. Fiskeridirektoratet ønsket blant annet å kutte kystfiskekvoten til enkeltfiskere fra 16 tonn til 5. Etter innvendinger fra Sametinget fikk man endret dette til 7 tonn. Årets kutt i fiskekvoter gir like fullt en påminnelse av i hvilken grad en nordnorsk fiskeindustri, og kystsamfunnene den holder liv

i, er avhengig av gode rammevilkår. Dersom man ikke oppnår det, er det en risiko for at rekruttering av unge fiskere bidrar til overkapasitet når fiskekvoter og levering til lokale mottak reduseres.

Like fullt, Sametingets tilskudd rettet mot fiskerinæringen de siste årene har blitt brukt med stor treffsikkerhet, og synes å ha hatt en positiv effekt for lokal verdiskapning, for sysselsetting og for bosetning, spesielt langs Finnmarks-kysten. Utgangspunktet for en offensiv virkemiddelbruk må være en ambisjon om å oppnå gode rammevilkår for samiske næringer gjennom politisk påvirkning ovenfor statlige og regionale myndigheter.

7. Jordbruk

Jordbruk har tradisjonelt vært en viktig næringsvei i samiske områder, ofte utøvd i kombinasjon med andre primærnæringer som fiske og utmarkshøsting. Jordbruk har vært viktig for bosetning og verdiskapning i samiske områder, og i tillegg til produksjon av jordbruksprodukter, bidrar jordbruket til sysselsetting i slakterier, meierier og i transportnæringen. De siste tiårene har næringen vært preget av et høyt antall nedleggelse og mangel på nyrekruttering. Innenfor STN-området, og spesielt i Finnmark, ser man store forskjeller mellom ulike regioner. I Øst-Finnmark ble ett av tre gårdsbruk lagt ned mellom 1995 og 2013. I Vest-Finnmark ble to av tre gårdsbruk lagt ned i samme periode. Antall små gårdsbruk har minket mest, mens man har hatt en liten økning i antall gårder over 200 dekar (Andersen 2017:102). Dette er i tråd med utviklingen innenfor andre primærnæringer, med en utvikling mot større spesialisering, med færre og større enheter. Utviklingen viser at det samiske jordbruket standardiseres i tråd med en nasjonal jordbrukspolitik, og beveger seg bort fra en tradisjon preget av små-skala gårdsdrift, gjerne i kombinasjon med fiske og utmarksbruk. Det samiske jordbruket er i hovedsak sentrert rundt melkeproduksjon og sauehold. Melkeproduksjon er det som gir størst verdiskapning, mens sauehold møter betydelige utfordringer i form av økt press på utmarka, både fra allmenn bruk og fra rovdyr (Sametingets jordbruksmelding, 2007).

Jordbruket i de samiske områdene står også ovenfor spesielle utfordringer. De er avhengig av store landområder, siden mange bare har en innhøsting i året, mot to i andre deler av landet. En nasjonal overproduksjon av kjøtt og melk har i lengre tid bidratt til å holde prisene, og dermed inntektene til norske bønder nede. Små enheter med begrensede inntekter, som det har vært mange av i samiske områder, kan ikke nyttiggjøre seg av minstefradraget ved beregning av skatt. Dårlig inntjening har bidratt til at en rekke gårdsbruk har blitt nedlagt, og at nye generasjoner i minkende grad er villig til å videreføre familiens gårdsbruk (Sametinget 2017, Andersen 2017). Nye krav knyttet til matsikkerhet, dyrevelferd samt mer omfattende og effektiv produksjon nødvendiggjør også betydelige investeringer i nytt utstyr og nye driftsbygg. Dette er kapitalkrevende investeringer, og f.eks. bygging av et nytt fjøsbygg, tilpasset en ny tid, kan koste 8-10 millioner kroner. Under

slike forhold er det klare grenser for hvilken forskjell tilskudd fra Sametinget, med et øvre tak på 300 000 kr., kan gjøre for den enkelte. Sametingets tilskuddsmidler til jordbruk går primært til investeringer i driftsbygninger. Fra og med 2018 har det vært en innsnevring i Sametingets tilskudd til å kun omfatte utviklingsprosjekter, ombygginger og infrastruktur innen jordbruksnæringen (Sametingets årsmelding, 2018). Det har ført til en halvering av antall søknader om støtte til jordbrukstiltak fra 2017 til 2018.

I en næring hvor produksjonsform, økonomiske støtteordninger og nasjonale reguleringer krever færre og større enheter vil små tilskudd fra Sametinget ha stadig mindre betydning. Et sterkere fokus på tilretteleggende tiltak, eller fellestiltak som omfatter flere bønder i et gitt geografisk område, kan være en annen måte å bruke Sametingets ressurser på. Dette kan være kompetansehevingstiltak for å møte nye utviklingsmuligheter hvor bonden videreforedler produkter høyere opp i verdikjeden. Felles satsinger for å "brande" et samisk eller arktisk landbruksprodukt kan være en slik type fellestiltak som kan utvikles i samarbeid med for eksempel slakteri og meieri. Med økt interesse for nisjeprodukter, økologisk og kortreist mat kan Sametingets virkemidler sammen med andre virkemiddel-aktører gjøre en forskjell.

8. Modeller for forvaltning av Sametingets tilskuddsmidler

STN-området utgikk opprinnelig fra et territorium der samene var i flertall. I slike områder vil så godt som all næringsutvikling være knyttet til å opprettholde samisk kultur, bosetning og samfunnsutvikling, og er vanskelig å skille ut som noe spesifikt og forskjellig fra næringsutvikling i andre områder. Etterhvert som STN-området er kraftig utvidet bærer Sametingets støtteordninger preg av å være mer av et distriktpolitisk virkemiddel for å støtte opp om småskala virksomhet, og hvor formålet med å styrke en spesifikk samisk kultur og samfunnsutvikling er kommet mer i bakgrunnen. Det er derfor ikke uventet at virkemiddelordningen har ulike funksjoner og effekter i ulike lokalsamfunn, men den skaper også ulike holdninger og meninger rundt Sametingets næringspolitiske rolle og legitimitet. Derfor kan en framtidig satsing som har et snevert territorielt nedslagsfelt, som for eksempel bare omfatter de samiske flertallsområdene, forsterke skillelinjene mellom et samisk sentrum og en samisk periferi.

STN-området er likefullt under press, og det er behov for nytenkning rundt hvordan Sametinget kan forvalte sine begrensede virkemidler til næringsutvikling på en fornuftig måte slik at de får best mulig effekt.

Blant annet kan det vurderes å gå bort i fra et geografisk virkeområde til et fokus på et samisk innhold i tiltakene, en samisk kulturbasert næringsutvikling. Deler av Sametingets virkemidler forvaltes alt etter kulturbaserte kriterier og er ikke knyttet til en spesifikk geografi. Dette gjelder duodji, samiske kulturnæringer, samisk reiseliv og reindriftsbaserte tilleggsnæringer. Å gjøre endringer i forhold dagens STN-område som et geografisk nedslagsfelt for Sametingets søknadsbaserte virkemidler, vil derfor kun omfatte søknader innenfor primærnæringene jordbruk, fiske og kombinasjonsnæringer, samt variert næringsliv. Den følgende drøftingen vil ikke omhandle virkemidler til næringer som alt har et nasjonalt nedslagsfelt.

I den følgende gjennomgangen vil vi starte med en modell som er helt frikoblet fra noe geografisk område til modeller som tar utgangspunkt i noen geografiske områder som er mindre enn dagens STN-område. Til slutt vil vi se på to forhold som ikke er direkte knyttet til STN-området, men som kan påvirke utformingen av Sametingets tilskuddsforvaltning på næringsområdet ved å endre vektleggingen mellom tilretteleggende og søknadsbaserte tiltak, og hvordan regionreformen kan påvirke Sametingets rammer og arbeidsmåte.

Avvikle STN - fokus på samisk kulturbasert næringsutvikling

En modell kan være å avvikle tilskuddsordningens geografiske forankring og erstatte dette med en innholdsmessig spissing. Her vil Sametinget prioritere støtte til næringsvirksomhet som har et klart samisk innhold, og hvor kulturbasert næringsutvikling er et sentralt element. En slik tilskuddsordning må likevel være universell i sin utforming. En slik spissing finnes alt i forhold til duodji, tilleggsnæringer i reindrift, kreative næringer og samisk reiseliv, hvor det samiske innholdet er lett å identifisere. Men innenfor primærnæringer og variert næringsliv er det langt mer krevende å identifisere et distinkt samisk tilsnitt som avgrenser samisk kulturbasert næringsutvikling fra den ikke-samiske. Innenfor fiskerinæringen vektlegger flere at fjordfiske, høsting av lokale fiskeressurser med base i fjordene er en distinkt sjøsamisk tilpasning. Det å støtte fiskere i åpen gruppe, med bosted i fjordene og anlegg for mottak i de samme fjordene kan fungere som både en geografisk og en innholdsmessig spissing av Sametingets støtte på fiskerisiden. En innsnevring til fjordområder vil fortsatt inkludere de fleste områder som har en sterk sjøsamisk tilstedeværelse i Finnmark, Troms og Nordland. En begrensning til fiskere som er bosatt i, og opererer i fjordområdene vil være en reell innsnevring av antallet fiskere som er støtteberettiget sammenlignet med dagens geografiske område. Slik sett vil det være en spissing som trolig vil føre til færre søknader.

Innen jordbruk og utmarksnæring er det langt mer krevende å finne kriterier for å avgrense samisk kulturbasert jordbruk fra annet jordbruk. Det har blitt pekt på næringskombinasjon som en samisk kulturelt betinget driftsform, men i dag er det få som utøver en slik kombinasjon. Basert på tidligere erfaringer, som viser at det er få søkere som satser på

kombinasjonsnæringer som livsgrunnlag, er dette et lite egnet grunnlag for å avgrense støtte til bønder og utmarksutøvere.

Innenfor variert næringsliv vil det være enda mer krevende å etablere gode kriterier for å skille virksomhet som innehar et samisk tilsnitt og virksomhet som ikke har det. Det kan nok være mulig å finne noen kriterier basert på en distinksjon av det samiske fra generelt variert næringsliv, og dette vil utvilsomt begrense antallet søkerberettigede. Slik sett vil støtte til opprettholdelse av viktige basisfunksjoner i samiske lokalsamfunn uten et distinkt samisk innhold bli utelukket. Det kan ikke lenger gis støtte til etablering av for eksempel frisør, fysioterapi, rørlegger- eller elektrobedrift.

Det er altså vanskelig å se for seg hvordan en innholdsmessig spissing av Sametingets tilskuddsordning skal kunne operasjonaliseres fordi det må lages ulike kriterier for ulike næringer, kanskje også i ulike geografiske områder. Samtaler med Sametingets ansatte, politikere, rådgivere og uavhengige næringsaktører befester dette inntrykket. Fra politisk hold ble det også uttrykt tvil om en overgang til en tilskuddsordning for kulturbasert næringsutvikling er mulig å realisere fordi den vil skape støy både innad i de samiske lokalsamfunnene og forholdet mellom majoritets- og minoritetsbefolkning.

Først og fremst ble det uttrykt bekymringer rundt hvilken signaleffekt en slik omlegging av Sametingets tilskuddsordning kan ha i de lokalsamfunn hvor Sametingets støtte i dag har stor betydning. Flere uttrykte bekymring for at en tilskuddsordning som klart vektlegger en forankring i samisk kultur, vil bli negativt mottatt blant ikke-samiske aktører. Noen frykter at en kulturbasert tilskuddsordning vil ha en splittende effekt, og bidra til mer negative holdninger overfor Sametinget og det samiske. Mange samiske lokalsamfunn har gått gjennom lange og vanskelige prosesser for å komme dit de er i dag og skape en aksept for den samiske historien, næringsutøvelsen og kulturen hos majoritetsbefolkningen. Offentlige tilskuddsordninger og andre fordelingsmekanismer som ser ut til å favorisere noen aktører på bakgrunn av etnisk opphav kan møte sterk motstand i samfunnet for øvrig. Dette har man sett tydelig, bl.a. med kystfiskekvoten, en ekstrakvote som er tilgjengelig for kystfiskere uansett bakgrunn, hvis de er bosatt i kommuner tilhørende SFR-området. Etter å ha blitt innført i 2012 møtte kystfiskekvoten stor motstand, og ble omtalt som samekvoten, også blant fiskere som – uten å være klar over det - selv kvalifiserte for kvoten på bakgrunn av geografisk forankring. Denne motstanden har avtatt over tid, og nå registrerer også fiskere uten samisk bakgrunn seg til kystfiskekvoten. I nordnorske kommuner som ikke ligger innenfor området for kystfiskekvoten er motstanden fortsatt stor, og ordningen oppleves som dypt urettferdig av lokale fiskere som blir holdt utenfor. Gitt STN-området symbolske og politiske betydning, og de potensielt uheldige signalene en overgang til en kulturbasert tilskudds-ordning vil ha hos majoritetsbefolkningen, vil det være risikabelt å gå til det skritt å avvikle det geografiske virkeområdet totalt.

Åpne for bruk av virkemidler i byer?

STN-ordningen vektlegger en næringslivssatsing i tradisjonelle samiske bygder som ofte er næringssvake og ikke har tilgang til/når opp i konkurransen om andre nasjonale virkemidler. Slik sett kan Sametingets virkemidler ses på som en motkonjunktur som skal kompensere for statlig sektorpolitikkens uheldige virkninger i samiske bygder. Det kan også dreie seg om stor avstand til et større marked. Å åpne for at tilskuddsmidler som i dag er begrenset til søkere i STN-området også skal kunne tildeles søkere i byene, vil bryte med en slik tankegang. De som ønsker en utvidelse argumenterer gjerne med at en stadig større del av den samiske befolkningen flytter til byer, og da må Sametingets virkemidler tilpasse seg et slikt landskap. Det er viktig at samiske næringsaktører kan utvikle sine ideer i byene, men da er de ikke lenger i et næringsvakt område, og vil ha tilgang til andre nasjonale virkemidler.

Flere av Sametingets virkemidler er i dag åpne for søkere i hele landet også byer; duodji, samiske kultur næringer, samisk reiseliv og tilleggsnæring til reindrift. Hvis en også skal åpne for søknader fra personer/bedrifter i byene mht. støtte til primær næringer og annet næringsliv, vil antallet potensielle støtteberettigede nærmest være uendelig. En slik endring vil gå imot alle hensikter med å begrense virkeområdet og antallet søkerberettigede til Sametingets tilskuddsordninger. Det vil tvert imot gjøre tilskuddsordningens nedslagsfelt mye større.

Sterkere kommunalt samarbeid

Et alternativ til STN-ordningen er å erstatte den med et tetter samarbeid med noen utvalgte kommuner som er interessert i å satse på samisk kulturbasert næringsutvikling, og kan bruke kommunale midler som medfinansiering til Sametingets virkemidler. Medfinansiering kan være midler fra kommunale næringsfond, fiskerifond og kraftfond. Ved en samfinansiering og felles strategisk satsing vil det være mulig å få til en mer målrettet bruk av virkemidlene som kan gjøre en forskjell. En slik modell er prøvd ut gjennom pilotprosjektet Hutkás Gelda – kreativ kommune i Tana og Kautokeino hvor næringslivet selv skal bestemme hvordan det skal satses.

En slik løsning kan være vanskelig å få til i praksis fordi de fleste kommuner gjerne har begrensede frie midler til rådighet og lite penger å matche Sametingets tilskudd med. Det er også en modell som vil kreve administrative ressurser for koordinert satsing fra de enkelte kommunene og Sametinget. Den passer kanskje best for kommuner som har tilgang på ekstraordinære midler over en tidsbegrenset periode, for eksempel en kommune som har omstillingsstatus.

En slik modell vil kreve en kommuneledelse som ønsker å satse på samisk kulturbasert næringsutvikling, og det er det kanskje størst interesse for i kommuner hvor det samiske allerede står sterkt. Det kan slå uheldig ut for samiske kulturbaserte næringsaktører som

holder til i kommuner hvor det samiske står svakt, og ikke blir prioritert av den kommunale ledelsen, og i kommuner som ikke har frie midler til næringsutvikling. Man risikerer da å straffe næringsaktører som allerede opplever liten støtte fra lokale myndigheter.

En innskrenking av STN til å gjelde språkforvaltningsområdet

En annen mulig modell er å avgrense dagens STN-området til å gjelde språkforvaltningskommunene. En slik avgrensning vil redusere området betraktelig, fra å gjelde 31 kommuner til å gjelde bare 12 kommuner, samtidig som man får inkludert viktige sørsamiske kjerneområder som i dag ikke er en del av STN-området. Gjennom en slik modell kan Sametinget i sin forvaltning av tilskuddsmidler bygge på et etablert samarbeid – innenfor språkforvaltning og tjenester – med et mindre utvalg kommuner som alt har tatt et viktig valg med å bekrefte en sterk forankring i det samiske. Med en slik modell kan man også nyttiggjøre de ressursene og erfaringene Sapmi næringshage sitter på fra sitt arbeid i språkforvaltningskommunene i Finnmark, og trekke inn næringshager som jobber opp mot de øvrige språkforvaltningskommunene lenger sør i landet.

Dette er kanskje den eneste løsningen som vil ha en reell effekt mht. å begrense antallet støtteberettigede, og som det faktisk er mulig å gjennomføre på en måte som ikke skaper nye administrative utfordringer. Informanter vektlegger at en slik modell gir en kontinuitet ut i fra dagens ordning, kombinert med en innstramning som imøtegår dens finansielle begrensninger. Samtidig åpner den for et tettere samarbeid med et utvalg kommuner som i kraft av å anerkjenne eget samisk næringsliv kan utløse også andre midler til samisk næringsutvikling, utover det Sametinget forvalter.

Samtidig vil en slik innstramning kunne sende svært uheldige signaler til kommuner utenfor språkforvaltningsområdet og som i fremtiden blir ekskludert fra viktige virkemidler. Denne ordningen vil representere en ytterligere styrking av de samiske kjerneområdene på bekostning av sjøsamiske områder og kommuner hvor det samiske står svakt. Det vil fremstå som uttrykk for en nedprioritering av de områdene som ble hardest rammet av fornorskingspolitikken ved at de mistet det samiske språket og kulturen. Ikke minst vil det fremstå som en nedprioritering av sjøsamenes næringsvirksomhet, ettersom kystområder med en betydelig sjøsamisk historie og tilstedeværelse ikke lenge vil være en del av STN-området. Ved å aktualisere gamle spenningspunkter innad i det samiske kan en slik innstramning virke splittende, og bidra til å svekke ordningens legitimitet.

Noen informanter vektlegger også at det å ha et stort STN-område har en verdi i seg selv. Det er potensielt samlende og identitetsskapende å være del av et fellesskap av kommuner hvor ulike virksomheter kan motta, og mottar, økonomisk støtte fra Sametinget. Dette fellesskapet kan svekkes dersom ordningen strammes inn og flere kommuner blir utestengt fra ordningen.

Fortsatt STN-område, med tidsbegrensede satsingsområder

En annen mulig modell kan bestå i å videreføre dagens STN-område med et fortsatt fokus på tilskudd, men med en sterkere prioritering av noen næringsmessige satsingsområder slik at ikke alle næringer eller typer tiltak kan forvente å få støtte til enhver tid. Slike satsingsområder kan defineres på bakgrunn av identifiserte næringsbehov og muligheter i samiske områder, og være gjeldene for en periode på tre-fire år av gangen. Hvis det f.eks. oppstår endringer innenfor fiskerisektoren i forhold til kvotetilgang, utstyrskrav på båter o.l., og som byr på nye muligheter, men også investeringsbehov, så kan det være behov for en prioritering av engangstilskudd til fiskerisektoren. Og motsatt kan en se for seg at dagens sterke fokus på førstegangsinvesteringer i båt på sikt kan føre til en overetablering hvis kvotegrunnelaget eller prisene reduseres. Da kan det være vanskelig å ha fiske i åpen gruppe som levebrød, og det kan det være fornuftig å ikke prioritere investeringer i båt for en periode.

Her kan det være naturlig å involvere eksterne krefter, og som jobber tettere opp mot samisk næringsliv, i arbeidet med å identifisere næringsområder som bør prioriteres i en bestemt periode. En slik ordning vil kreve at Sametingets prioriteringer, i form av satsingsområder, kommuniseres godt til potensielle tilskuddsmottakere. En slik ordning vil trolig vekke misnøye blant aktører innenfor næringer som ikke prioriteres, men STN-området vil bestå. Med en spissing mot periodiske satsingsområder vil tilskudd fra Sametinget kunne gjøre en forskjell på noen avgrensede områder og sende et tydelig signal om hvilken næringsvirksomhet Sametinget støtter og har tro på. En slik ordning vil nok i større grad befeste Sametingets posisjon som en viktig næringspolitisk aktør i et større samisk område, enn en geografisk begrensning.

Vurdere finansiering av enkelte prosjekter opp mot tilretteleggende fellestiltak

Sametinget har de siste 10 årene finansiert en del tilretteleggende tiltak innenfor noen utvalgte næringer som samiske kulturnæringer og samisk reiseliv. Satsingen er gjort i samarbeid med andre virkemiddelaktører (fylkeskommuner og Innovasjon Norge) som har gitt et mulighetsrom for et mer omfattende og langsiktig opplegg. Bakgrunnen for dette valget er at aktørene innenfor disse næringene er små og sårbare og trenger tilrettelegging for å komme opp på et nivå hvor de kan skape arbeidsplasser og inntekt en kan leve av. Dette er også to næringer med et potensial for økt verdiskaping og som kan styrke den samiske kulturen og levesettet. De kan også delvis kompensere for nedgang i sysselsetting i primærnæringene. De tilretteleggende tiltakene kommer i form av kompetansehevende

kurs, workshops og nettverksbygging med regelmessige samlinger over en definert tid. Det er vanskelig å vurdere utbyttet av disse tilretteleggende tiltakene da de ikke er evaluert. Det er avsatt tilskuddsmidler for disse to næringene, og mulighet til å søke om etablererstipend, men det har ikke utløst et stort antall søknader om støtte. Dette er tiltak som vil trenge noe tid før de kan vise til konkrete resultater.

Sametinget har altså erfaring med å bruke deler av virkemidlene på tilretteleggende tiltak, og spørsmålet er om en større del av potten bør brukes på en slik måte med den effekt at mindre søknadsrettede midler er disponible. En sterkere satsing på tilretteleggende tiltak vil kreve en mer direkte og ressurskrevende involvering fra Sametingets side, og ofte et tettere samarbeid med andre virkemiddelaktører og ulike kompetansemiljøer som må engasjeres inn i gjennomføringen av kurs/tiltak. Sametinget har også bidratt med finansiering av tilretteleggende tiltak som ikke er næringsspesifikke men mer geografisk orientert for å støtte opp om nyetableringer og gründerskap. Disse kursene gjennomføres i samarbeid med konsultantselskap og/eller Sapmi næringshage.

Samtidig spiller Sametingets søkerbaserte midler en viktig rolle, og for noen næringsaktører har tilskudd eller etableringsstøtte fra Sametinget vært helt avgjørende for deres mulighet til å etablere noe selv. Aktører som selv har erfaring fra næringsviden vektlegger at tilskuddsordningen er viktig i en region hvor mange potensielle næringsaktører mangler startkapital, og derfor har et stort behov for drahjelp (Nygaard mfl 2017). Trolig vil det være fornuftig å ha både søknadsbaserte og tilrettelagte tiltak. Spørsmålet blir kanskje om tilrettelagte tiltak også bør prioriteres innenfor primærnæringene og annet næringsliv. Fremfor investeringer i bygninger/båt/utstyr kan en større grad av midlene brukes for å styrke kompetansen, utvide verdikjeden eller oppfordre til samarbeidstiltak. En slik omlegging ville også gi Sametinget frihet til å vektlegge noen næringsmessige satsingsområder, som tilretteleggende tiltak kan rettes mot, ettersom behov og muligheter i et regionalt næringsliv skifter over tid.

Regionreformen og nye muligheter

Regionreformen har til hensikt å overføre oppgaver fra staten til regionene slik at beslutninger tas nærmere innbyggere. Regionenes rolle som næringspolitisk aktør skal styrkes, og deler av oppgavene som nå ligger hos Selskapet for Industrivekst (SIVA) og Innovasjon Norge (IN) skal flyttes til fylkeskommunene. Blant annet er forslaget at næringshagene skal overføres fra SIVA til de nye fylkeskommunene og en større del av INs virkemidler skal overføres til fylkeskommunen. Dette vil ha konsekvenser for næringsrettede satsinger og forvaltningen av virkemidler, og ikke minst hvordan ulike virkemiddelaktører som fra 2020 opererer i de to regionene (Troms & Finnmark samt Nordland) skal samhandle og bruke sine midler slik at de kan få best mulig effekt. Selv om det så langt ikke er foreslått noen konkrete næringsrelaterte oppgaver overført til Sametinget, ønsker Sametinget mer ansvar og selvbestemmelse rundt næringsutvikling i

samiske områder og i utviklingen av samiske næringer, særlig innen reindrift og fiskeri og i arealplanprosesser. Sametingsråd Muotka har luftet muligheten for et samisk såkornfond og behov for et enda tettere samarbeid med staten og fylkeskommunen.¹

Regionreformen åpner for at Sametingets virkemidler til næringsutvikling i større grad enn i dag kan ses i sammenheng med andre virkemidler på nasjonalt og regionalt nivå. Dette krever en tettere dialog og samarbeid mellom virkemiddelaktørene, og kan ha positive synergier. For næringsaktørene kan dette bety en større tilgjengelig og mer koordinert verktøykasse med ulike virkemidler som tilskudd, lån, aksjekapital, veiledning/oppfølging/mentor osv. Næringshagene i de samiske områdene vil være viktige samarbeidspartnere, og Sametinget har alt et samarbeid med Sapmi næringshage som kan videreutvikles og dekker kommunene i Indre Finnmark. Næringshagene sitter på en kompetanse og nærhet til brukere som Sametinget kan dra nytte av, men ut over Sapmi Næringshage vil et tettere samarbeid kreve oppbygging av kunnskap om samiske næringer og Sametingets satsinger hos flere næringshager.

Sametinget kan i fremtiden velge å samarbeide tettere med næringshagene både om tilretteleggende tiltak og søknadsbehandling. En kan også tenke seg en overføring av deler av Sametingets virkemidler (både tilretteleggende og søknadsbaserte) til næringshagene. Det siste vil være en relativt omfattende endring, og vil kanskje bare være mulig for en geografisk konsentrert satsing i for eksempel Indre Finnmark der det alt er et nært samarbeid med Sapmi næringshage. Å overføre forvaltningen av (deler av) virkemidlene til et annet organ kan by på utfordringer da Sametinget i praksis gir fra seg (den politiske) kontrollen over midlene. Men tankegangen kan også snus. Sametinget kan i samarbeid med Sapmi næringshage forvalte midler til næringsutvikling som i dag ligger hos fylkeskommunen eller IN i et gitt geografisk område. Det kan også være snakk om at virkemidler fra ulike aktører, både nasjonalt og regionalt, samles i et felles fond for satsing i et spesifikt geografisk område med en egen forvaltningsorganisasjon. Utfordringen ligger i Sametingets store geografiske nedslagsområde, og ulik forutsetning for å implementere slike løsninger i ulike deler av Sapmi.

9. Oppsummering

STN-området handler om mer enn fordeling av økonomiske tilskudd. Virkeområdet for tilskudd til næringsutvikling er med på å definere de territorielle grensene for et samisk kjerneområde. STN-området kan ha en samlende og identitets-styrkende effekt innad i de samiske samfunn som faller innenfor området. For andre samiske samfunn kan det å falle utenfor STN-området representere en periferistatus, eller i verste fall et utenforskap fra et

¹ Muotka, Silje Karine, Sametinget og regionreformen. Kronikk i Nordnorsk debatt 20. november 2018.

større samisk fellesskap. STN-området symbolske dimensjon kan gjøre det vanskelig nok å hindre en videre utvidelse av området til å gjelde flere kommuner. Det vil derimot være svært krevende å utelukke områder som per i dag regnes som en del av STN-området. En geografisk innstramning vil kunne forsterke skillelinjer mellom et samisk sentrum og en samisk periferi. En nedlegging av STN-området, og en overgang til et fokus på samisk, kulturbasert næringsvirksomhet kan virke splittende på andre måter, både innad i samiske miljøer, og ovenfor majoritetssamfunnet. STN-området har en tung symbolsk betydning, og enhver endring av Sametingets tilskuddsordning må ta hensyn til dette, og til hvilke politiske signaler en eventuell endring gir.

Det er likevel behov for å tenke nytt rundt forvaltningen av Sametingets tilskudd til samiske næringer. Vi har tatt for oss mulige modeller for en videre forvaltning og sett på hvilke muligheter og utfordringer som følger med hver av dem.

Dersom man opprettholder dagens STN-område uten å foreta noen endringer, vil tilskuddsmidlene fortsatt bli spredt svært tynt og ha begrenset effekt. En større andel søkere vil få avslått sine søknader om tilskudd, eller støttesatsene per tilskudd må reduseres ytterligere. Dette kan svekke STN-ordningens legitimitet og betydning for næringsaktører i de samiske områdene.

Å innskrenke det geografiske området til å gjelde f. eks språkforvaltningskommunene, og på den måten å utelukke kommuner eller delkommuner som i dag er inkludert i STN-området, kan være konfliktskapende og sende et uheldig signal til de områdene som utestenges.

Å basere tilskuddsordningen på en idé om samisk kulturbasert næringsutvikling, i den hensikt å bedre treffe samiske næringsutøvere, er også forbundet med store utfordringer, og kan være konfliktskapende i relasjon til ikke-samiske aktører.

Å nedprioritere søknadsbaserte tilskudd for å styrke tilretteleggende tiltak vil svekke en type drahjelp som kan være avgjørende for entreprenører. En satsing på mer tilretteleggende tiltak bør ikke utvikles uten en evaluering av hvilken effekt slike tiltak faktisk har hatt for bedrifters overlevelse og vekst.

En annen modell kan bestå i en videreføring av dagens STN-område, kombinert med en sterkere prioritering av noen satsingsområder, gjeldende for noen år av gangen, og definert utfra en analyse av næringsbehov og muligheter i samiske områder. En slik løsning kan imøtegå noen utfordringer knyttet til de øvrige modellene. Da unngår man både en geografisk innstramning og en kulturbasert spissing av tilskuddsordningen, og man kan samtidig ivareta Sametingets relevans som en næringspolitisk aktør innenfor de økonomiske rammene man har.

Å finne en god prioriteringsmodell er likevel bare en av flere utfordringer knyttet til STN-området. De samiske områdene og næringer står ovenfor strukturelle utfordringer i form av fraflytting, forgubbing, næringsmessig spesialisering og konsentrasjon i større enheter. Sametingets ressurser er ikke dimensjonert for å imøtegå disse utfordringene alene. Dersom Sametingets skal fortsette å være en relevant næringspolitisk aktør i samiske områder, så bør Sametingets støtte 1) tilpasses et regionalpolitisk landskap i endring 2) samkjøres med politisk arbeid for bedre rammevilkår for primærnæringer 3) forvaltes i nær dialog med andre finansierings-kilder og 4) legge til rette for nytenkning og realisering av nye næringsmuligheter i samiske områder.

10. Referanser

Angell, Elisabeth (2016) Sametingets virkemiddelbruk på næringsområdet - på vei ut av tradisjonsorienteringen? I: *Nordområdene i endring - Urfolkspolitikk og utvikling*. Gyldendal Akademisk 2016. s. 155-180.

Andersen, Svanhild (2017). Utviklingen innen jordbruk i samiske bosetningsområder. Kapittel 6. *Samiske tall forteller*, nr. 10. Faglig analysegruppe for samisk statistikk. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Bugge M.M, og Isaksen, A. (2007) *Kultur - Retur: Fylkeskommunenes satsinger på kulturbasert næringsutvikling*. Rapport nr. 4. Oslo: NIFUStep.

Eikeland, Sveinung (1994) *Støtte til næringskombinasjoner i samiske områder*, (NIBR-rapport, 1994). Oslo: NIBR.

Falch, Tor & Selle, Per (2018) «Sametingets næringspolitiske omland», kapittel 8, i *Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk*, s. 243 – 273. Gyldendal: Oslo.

Gaski, Margareth og Eikeland, Sveinung (2001) *Næringskombinasjoner 1997 – 2000 Evaluering av driftsstøtten i samiske* (NIBR-rapport 2001: 14). Oslo: NIBR.

Gullestad, Marianne (1989). *Kultur og hverdagsliv. På Sporet av det moderne Norge*. Universitetsforlaget.

Karlstad, Stig og Lie, Ivar (2009). *Verdiskapingen i reindrifta*. Norut Alta rapport 2009:6.

Lie, Ivar (2012) *Kulturnæringer i samiske områder – sysselsettingsutvikling og bedriftsstruktur*. Norut Alta rapport 2012:12.

Løkka, Nanna, Engh, Mari og Dahl Haugsevje, Åsne (2019) *Doudji for framtida. Evaluering av Duodjeinstituhitta og veilederordningen under Duodjeinstituhitta* Rapport, Telemarksforskning.

Mikkelsen, Eirik Inge; Hersoug, Bjørn (2016) Samisk fiske og sjøsamisk kultur – «fem på tolv» eller «fem over tolv»? I: *Nordområdene i endring - Urfolkspolitikk og utvikling*. Gyldendal Akademisk 2016 s. 208 - 234.

Nygaard, Vigdis, Mathisen, Line, Nylund, Ingvild (2017) *Muligheter og barrierer for entreprenørskap i samiske områder*. Norut rapport 9/2017.

Nygaard, Vigdis, Elisabeth Angell, Margrete Gaski og Ivar Lie (2014) *Næringsutvikling i samiske samfunn – En studie av sysselsetting og verdiskaping i nord*. Norut Alta rapport 2014:4

Nygaard, Vigdis; Carlsson, Espen; Sletterød, Niels Arvid (2017) *Samiske interessers legitimitet og status i politiske og forvaltningsmessige plan- og beslutningsprosesser*. Utmark, 2017-2, <http://hdl.handle.net/11250/2460290>

Nærings og handelsdepartementet (2007) Handlingsplan for kultur og næring.

Sametinget (2007). Sametingets jordbruksmelding.

Sametinget (2019) Sametingets årsmelding 2018.

Sametinget (2017) Næringsutvikling i sjøsamiske samfunn. Sametingsmelding 2017.

Sametinget (2018) Sametingets budsjett 2019.

Vareide, Knut (2017) *Regional analyse for samisk område 2017*. Rapport, Telemarksforskning.

Vareide, Knut og Roncossek, Svenja Doreen (2016) *Regional analyse for samisk område 2016*. Notat, Telemarksforskning.

Vareide, Knut, Vareide, Didrik, Miland, Kristine Persdatter (2018) *Regional analyse for samisk område 2018*. Rapport, Telemarksforskning.

Wiborg, Agnete (2009) *Kulturbasert næringsutvikling i distriktene – et diskusjonsnotat*. Arbeidsnotat nr. 1002 – 2009. Nordlandsforskning.



NORCE Norwegian Research Centre AS
www.norceresearch.no